

Université de Limoges
École Doctorale Pierre Couvrat - Droit et Science Politique (ED 88)
Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques

Thèse pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université de Limoges
Droit public

Présentée et soutenue par
David CHARBONNEL

Le 5 décembre 2019

Une relecture des lois du service public

Thèse dirigée par Mme **Hélène PAULIAT**, Professeur à l'Université de Limoges et
M. **Gilles DUMONT**, Professeur à l'Université de Nantes

JURY :

Rapporteurs

Mme **Lucie CLUZEL-MÉTAYER**, Professeur à l'Université de Paris Nanterre
M. **Sébastien SAUNIER**, Professeur à l'Université Toulouse I Capitole

Examineurs

M. **Jacques CHEVALLIER**, Professeur émérite de l'Université de Paris II Panthéon-
Assas
M. **Clément CHAUVET**, Professeur à l'Université d'Angers



À mes parents

À Antoine et Marie

Remerciements

Je veux d'abord exprimer ma profonde gratitude envers mes directeurs de recherches : envers Madame le Professeur Hélène PAULIAT, pour sa disponibilité, son soutien, ses conseils et surtout la confiance qu'elle m'a témoignée tout au long de ces années ; envers Monsieur le Professeur Gilles DUMONT, pour le regard critique qu'il a bien voulu porter sur mon travail ; envers les deux, pour leur aide précieuse et leur extrême patience.

Je tiens à remercier, par ailleurs, le personnel administratif de la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges et celui de la bibliothèque universitaire, pour leur appui matériel ainsi que leur gentillesse.

Liste des principales abréviations

Publications

AJCT	<i>Actualité juridique – Collectivités territoriales</i>
AJDA	<i>Actualité juridique – Droit administratif</i>
AJFP	<i>Actualité juridique – Fonctions publiques</i>
BJCP	<i>Bulletin juridique des contrats publics</i>
BO	<i>Bulletin officiel</i>
Bull.	<i>Bulletin des arrêts de la Cour de cassation</i>
Bull. IIAP	<i>Bulletin de l'Institut international d'administration publique</i>
<i>Cah. Cons. const.</i>	<i>Les Cahiers du Conseil constitutionnel</i>
<i>Cah. dr. euro.</i>	<i>Cahiers de droit européen</i>
<i>Cah. fonct. pub.</i>	<i>Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration</i>
CJEG	<i>Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz</i>
D.	<i>Dalloz</i>
<i>Dr. adm.</i>	<i>Droit administratif</i>
<i>Dr. ouvr.</i>	<i>Le Droit ouvrier</i>
<i>Dr. soc.</i>	<i>Droit social</i>
EDCE	<i>Études et documents du Conseil d'État</i>
<i>Gaz. Pal.</i>	<i>Gazette du Palais</i>
JCP A	<i>La semaine juridique – Administrations et Collectivités territoriales</i>
JCP G	<i>La semaine juridique – Édition générale</i>
JOAN	<i>Journal officiel – Assemblée nationale</i>
JOCE / JOUE	<i>Journal officiel des Communautés européennes / Journal officiel de l'Union européenne</i>
JORF	<i>Journal officiel de la République française</i>
LGDJ	<i>Librairie générale de droit et de jurisprudence</i>
LPA	<i>Les Petites affiches</i>
<i>Nouv. Cah. Cons. const.</i>	<i>Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel</i>
PUAM	<i>Presses universitaires d'Aix-Marseille</i>
PUB	<i>Presses universitaires de Bordeaux</i>
PUF	<i>Presses Universitaires de France</i>
PUG	<i>Presses universitaires de Grenoble</i>
PULIM	<i>Presses Universitaires de Limoges</i>
PUR	<i>Presses universitaires de Rennes</i>
RDP	<i>Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger</i>
RDSS	<i>Revue de droit sanitaire et social</i>
<i>Rép. cont. adm.</i>	<i>Répertoire de contentieux administratif. Dalloz</i>

<i>Rev. adm.</i>	<i>Revue administrative</i>
<i>Rev. Aff. Euro.</i>	<i>Revue des Affaires Européennes</i>
<i>Rev. dr. trav.</i>	<i>Revue de droit du travail</i>
<i>Rev. Lamy CT</i>	<i>Revue Lamy collectivités territoriales</i>
<i>Rev. Lamy dr. aff.</i>	<i>Revue Lamy droit des affaires</i>
RFAP	<i>Revue française d'administration publique</i>
RFDA	<i>Revue française de droit administratif</i>
RFDC	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
RIDC	<i>Revue internationale de droit comparé</i>
RIDE	<i>Revue internationale de droit économique</i>
RJC	<i>Revue de jurisprudence commerciale</i>
RJEP	<i>Revue juridique de l'économie publique (ex-CJEG)</i>
RMCUE	<i>Revue du marché commun et de l'Union européenne</i>
RRJ	<i>Revue de la recherche juridique – Droit prospectif</i>
RTD com.	<i>Revue trimestrielle de droit commercial</i>
RTDE	<i>Revue trimestrielle de droit européen</i>
S.	<i>Sirey</i>

Institutions, organisations et juridictions

AFDA	Association française pour la recherche en droit administratif
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
Cass.	Cour de cassation
Cass. civ.	Cour de cassation, chambre civile
Cass. com.	Cour de cassation, chambre commerciale
Cass. soc.	Cour de cassation, chambre sociale
CE	Conseil d'État
CE, Ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'État
CE, Réf.	Juge des référés du Conseil d'État
CE, Sect.	Section du contentieux du Conseil d'État
CEDECE	Commission pour l'étude des communautés européennes
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne
CEEP	Centre européen des entreprises à participation publique
CERAP	Centre d'études et de recherches administratives et politiques
CJCE / CJUE	Cour de Justice des communautés européennes / Cour de Justice de l'Union européenne
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNRS	Centre national de la recherche scientifique

Cons. const.	Conseil constitutionnel
CURAPP	Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique
EDF	Électricité de France
GDF	Gaz de France
HALDE	Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
IFSA	Institut français des sciences administratives
GRALE	Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
RATP	Régie autonome des transports parisiens
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
T. confl.	Tribunal des conflits
TA	Tribunal administratif
TI	Tribunal d'instance
TGI	Tribunal de grande instance
TPICE	Tribunal de première instance des communautés européennes
Trib. UE	Tribunal de première instance de l'Union européenne
UE	Union européenne

Autres abréviations

c/	Contre
<i>Cf.</i>	<i>Confer</i> (du verbe <i>conferre</i> : comparer, mettre en parallèle)
Chron.	Chronique
coll.	Collection
Concl.	Conclusions
consid.	Considérant
DC	Décision constitutionnelle
dir.	Sous la direction de
éd.	Édition
fasc.	Fascicule
<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i> (au même endroit)
<i>Infra</i>	Ci-dessous
J.	Jurisprudence
n°	Numéro
<i>op. cit.</i>	<i>Opere citato</i> (dans l'ouvrage cité)
p.	Page(s)
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
Rec.	Recueil

s.	Suivant(e)(s)
spéc.	Spécialement
<i>Supra</i>	Ci-dessus
TCE	Traité instituant la Communauté Européenne
TCEE	Traité instituant la Communauté économique européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
Vol.	Volume
§	Paragraphe(s)

Sommaire

Introduction	19
Partie 1 – Un système de pensée renouvelé : sur la juste place des lois du service public.....	47
Titre 1 – La subordination des lois du service public aux impératifs marchand et gestionnaire.....	51
<i>Chapitre 1 – L’antagonisme élémentaire des lois du service public et des impératifs marchand et gestionnaire</i>	<i>53</i>
<i>Chapitre 2 – L’affirmation historique des lois du service public contre les impératifs marchand et gestionnaire</i>	<i>81</i>
<i>Chapitre 3 – L’emprise contemporaine des impératifs marchand et gestionnaire sur les lois du service public.....</i>	<i>111</i>
Titre 2 – La subsidiarité des lois du service public par rapport aux impératifs marchand et gestionnaire.....	149
<i>Chapitre 1 – Le recul de la rationalité juridico-administrative des services publics</i>	<i>155</i>
<i>Chapitre 2 – L’établissement d’une conception négative des lois du service public</i>	<i>189</i>
<i>Chapitre 3 – La voie étroite d’une conception positive des lois du service public</i>	<i>217</i>
Partie 2 – Un contenu revisité : sur les variations des lois du service public	247
Titre 1 – La tendance à la subjectivisation des lois du service public.....	249
<i>Chapitre 1 – La dilution de la loi d’égalité dans le concret</i>	<i>253</i>
<i>Chapitre 2 – La réorientation des lois de changement et de continuité vers l’usager.....</i>	<i>317</i>
Titre 2 – La perspective d’une recomposition des lois du service public....	373
<i>Chapitre 1 – L’affirmation d’un principe de neutralité du service public</i>	<i>377</i>
<i>Chapitre 2 – La recherche de nouveaux « principes » centrés sur l’usager du service public</i>	<i>437</i>
Conclusion	509

INTRODUCTION

- 1 LE SERVICE PUBLIC, THÈME DE PRÉDILECTION DE LA RÉFLEXION JURIDIQUE. — Si le doute est consubstantiel — dès lors qu'il lui est indispensable — à toute entreprise scientifique, l'on conviendra volontiers qu'il s'insinue plus ou moins tôt dans le cours de celle-ci. Or, il apparaît au seuil de la présente recherche doctorale consacrée aux lois du service public.

Faut-il revenir sur le service public ?

- 2 L'on peut en douter car il n'existe pas de notions du droit administratif français qui soient plus emblématiques et qui aient été mieux interrogées, examinées, disséquées, depuis plus d'un siècle maintenant, par la doctrine que celle de service public.

Le service public, qui s'entend de toute activité d'intérêt général organisée et contrôlée par une personne publique — il n'importe pas qu'elle l'exerce — et soumise, fût-ce partiellement, à un régime de droit public¹, constitue un véri-

¹ À noter que tous les auteurs ne font pas entrer l'élément formel du régime juridique dans la définition de la notion de service public, dans la mesure où il est la conséquence nécessaire de la combinaison première d'un élément matériel, l'existence d'une activité d'intérêt général, et d'un élément organique, la prise en charge de celle-ci par une personne publique. Il ne semble toutefois pas déraisonnable de l'y introduire, en justifiant ce qui peut s'apparenter à une singularité méthodologique par la dissonance du « chœur à deux voix » de la doctrine et de la jurisprudence (Jean RIVERO, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », EDCE 1955, n° 5, p. 27-36). L'une et l'autre n'abordent pas le service public avec les mêmes intentions : la première entend le *définir* — et il est alors permis de tenir compte du régime — à partir, essentiellement, de la production de la seconde qui, « ennemi[e] de la "chose en soi" » (Bernard CHENOT, « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'État », EDCE 1950, n° 4, p. 77-83, spéc. p. 82), ne fait que l'*identifier*, le qualifier — en vue d'en déduire le régime applicable.

table thème de prédilection de la théorie administrativiste. Il est au cœur d'innombrables monographies¹, plus ou moins substantielles, plus ou moins spécialisées, en particulier de thèses de doctorat², dont certaines sont récentes³. Il fait, par surcroît, l'objet d'une attention soutenue dans les manuels de la matière, qui lui consacrent toujours des développements ; il est même quelques ouvrages généraux qui lui sont dédiés⁴. Aussi bien est-il connu des étudiants

¹ Pour quelques études incontournables, Roger LATOURNERIE, « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ? », *EDCE* 1960, n° 14, p. 61-159 ; René CHAPUS, « Le service public et la puissance publique », *RDP* 1968, p. 235-282 ; Paul AMSELEK, « Le service public et la puissance publique. Réflexions autour d'une étude récente », *AJDA* 1968, p. 492-514 ; Jacques CHEVALLIER, « Essai sur la notion juridique de service public », *Publications de la faculté de droit d'Amiens* 1976, n° 7, p. 136-161 ; Didier TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut de service public », *AJDA* 1982, p. 427-439 ; Serge REGOURD, « Le service public et la doctrine : pour un plaidoyer dans le procès en cours », *RDP* 1987, p. 5-48 ; Jean-Baptiste GEFFROY, « Service public et prérogatives de puissance publique. Réflexions sur les déboires d'un couple célèbre », *RDP* 1987, p. 49-88 ; Philippe JOURDAN, « La formation du concept de service public », *RDP* 1987, p. 89-118 ; Conseil d'État, *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?*, Rapport public de 1994, La Documentation française, *EDCE* 1995, n° 46, 129 p. ; Jacques CHEVALLIER, « Le service public : regards sur une évolution », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 8-15 ; AFDA, *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014, VI-262 p.

² L'on se contentera, ici, de renvoyer à des travaux consacrés à la notion elle-même : Édouard LOP, *Essai sur la notion de service public en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Grenoble, 1950, VII-376 p. ; Jean-Louis de CORAIL, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Paul COUZINET (dir.), Toulouse, 1952, LGDJ, 1954, XII-372 p. ; Delphine ESPAGNO, *Essai de refondation de la notion de service public en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Arnaud MAZÈRES (dir.), Toulouse I, 1998, 1383 p.

³ Voir notamment Salim ZIANI, *Du service public à l'obligation de service public*, Thèse de doctorat en droit public, Gabriel ECKERT (dir.), Strasbourg, 2013, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2015, XX-442 p. Voir également *infra*, § 7.

⁴ Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p. ; Gilles GUGLIELMI, Geneviève KOUBI et Martine LONG, *Droit du service public*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Domat droit public, 4^e éd., 2016, 890 p. ; Emmanuel CADEAU, Didier LINOTTE et Raphaël ROMI, *Droit du service public*, LexisNexis, coll. Objectif droit, 2^e éd., 2014, XIII-198 p. ; Jean-Paul VALETTE, *Droit des services publics*, Ellipses, coll. Universités Droit, 2013, 318 p.

Pour des approches plus synthétiques, mais s'agissant toujours d'ouvrages pouvant être qualifiés de généraux, voir en particulier Jacques CHEVALLIER, *Le service public*, PUF, coll. Que sais-je ?, 11^e éd., 2018, 127 p. ; Pierre ESPLUGAS-LABATUT, *Le service public*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 4^e éd., 2018, VI-172 p.

L'on citera en outre des ouvrages qui, s'ils sont plus ou moins datés, n'ayant pas été ou n'étant plus mis à jour, n'en conservent pas moins un intérêt certain pour l'étude du service public : Jacques CHEVALLIER, *Le service public*, PUF, coll. Dossiers Thémis, 1971, 95 p. ; Jean-Marie AUBY et Robert DUCOS-ADER, *Grands services publics et entreprises nationales*, Tome 1, PUF, coll. Thémis Droit, 2^e éd., 1975, 423 p. ; Jean de SOTO, *Droit administratif, Théorie générale du service public*, Montchrestien, coll. Université nouvelle, Précis Domat, 1981, 785 p. ; Benoît JEANNEAU, *Droit des services publics et des entreprises nationales*, Dalloz, coll. Précis, 1984, XVII-750 p. ; Gilles GUGLIELMI, *Introduction au droit des services publics*, LGDJ, coll. Systèmes, 1994, 177 p. ; Jean-Marie PONTIER, *Les services publics*, Hachette, coll. Les fondamentaux, 1996, 160 p. ; Joël CARBAJO, *Droit des services publics*, Dalloz, coll. Mémentos. Droit public, science

auxquels est dispensé, outre un cours de droit administratif général leur permettant, dès la deuxième année de licence, de se familiariser avec la notion, un cours de droit du (ou des) service(s) public(s) en première année, généralement, de master de droit public — cours qui n'est plus celui de « grands services publics » introduit en 1954 dans les facultés, lorsque le programme était national.

Il y aurait donc une sorte de paradoxe à penser qu'en dépit d'une littérature abondante, d'aucuns diront pléthorique, le service public n'a pas tout dévoilé et qu'il reste encore des choses à dire.

- 3 LE SERVICE PUBLIC, NOTION FONDAMENTALE ET VIVANTE. — Pareil paradoxe n'est toutefois qu'apparent : la production doctrinale sur le sujet, sans cesse renouvelée et dans l'ensemble contrastée, atteste à l'inverse tout l'intérêt d'une notion fondamentale et vivante, sur laquelle il semble qu'il n'est jamais inutile de revenir.

- 4 Fondamentale, la notion de service public l'est pour au moins deux raisons.

La première tient au rôle majeur qu'elle joue à l'intérieur du champ juridique. Si elle n'occupe plus la place qu'une partie de la doctrine — celle-là même qui formait l'école du service public, où l'on retrouve des auteurs prestigieux tels que Gaston JÈZE, Louis ROLLAND ou André de LAUBADÈRE, ainsi que certains conseillers d'État à l'instar de Georges TEISSIER — a cherché à lui accorder dans la première partie du vingtième siècle¹, au prix, il faut bien l'admettre, d'une interprétation ambitieuse mais quelquefois superficielle, sinon fallacieuse, de la jurisprudence², elle conserve le statut de notion cardinale, de

politique, 3^e éd., 1997, 118 p. ; Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 2^e éd., 1997, 413 p. ; Jean-Paul VALETTE, *Le service public à la française*, Ellipses, coll. Le Droit en questions, 2000, 175 p. ; Jean-François AUBY et Olivier RAYMUNDIE, *Le service public*, Le Moniteur, 2003, 632 p. ; Renan LE MESTRE, *Droit du service public*, Gualino, coll. Manuels, 2005, 532 p. ; Stéphane BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, coll. Thémis droit, 2^e éd., 2007, 621 p.

¹ Grégoire BIGOT, « Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », *RFDA* 2008, p. 1-6.

² L'on pense évidemment à la lecture faite de la décision T. confl., 8 février 1873, *Blanco* (*Lebon* 1^{er} supplt, p. 61, concl. DAVID) et des conclusions d'Edmond DAVID (*D.* 1873, III, p. 20-22), mais aussi à l'interprétation largement retenue de l'arrêt CE, 6 février 1903, *Terrier* (*Lebon* p. 94, concl. ROMIEU). Cet arrêt a été utilisé pour justifier l'érection du service public en critère général et exclusif du champ d'application du droit administratif et de la compétence du juge administratif, sans les nuances ou réserves nécessaires qu'imposaient pourtant les conclusions éclairantes de Jean ROMIEU. Pour le commissaire du gouvernement, le critère à retenir n'était pas le service public en lui-même, mais la gestion publique du service public — révélatrice de la puissance publique —, qu'il opposait à la gestion privée ou ordinaire (*S.* 1903, III, p. 25-29, spéc. p. 28).

critère opératoire du système juridico-administratif : système qu'elle a largement servi à fonder dans le cadre de la trilogie *Terrier*¹, *Feutry*², *Thérond*³ des années mille neuf cent, à la suite de la redécouverte et de la réinterprétation de la décision *Blanco* de 1873⁴ ; système qu'elle continue de structurer en tant qu'elle permet, à la fois, de caractériser des notions-clefs du droit administratif et d'établir la compétence de la juridiction administrative⁵. Le droit administratif ne se conçoit pas sans le service public.

La seconde raison tient à la dimension politique que la notion a progressivement et solidement acquise⁶. Sans le réduire à « une coopération de services publics »⁷ — comme l'a fait Léon DUGUIT en son temps, à l'effet d'en neutraliser, suivant une approche objectiviste, la puissance, la souveraineté —, il est permis de dire de l'État républicain qu'il tire une bonne part de sa légitimité du procédé de service public, lequel, devant beaucoup aux idéaux de la Révolution⁸, accompagne les mutations de son engagement dans la vie sociale. Le service public, parce qu'il se rapporte aux fins supérieures de la collectivité, est bien plus qu'une notion juridique : c'est une réalité qui, devenue banale et familière, n'en reste pas moins hautement symbolique ; il « apparaît en France comme un véritable mythe, c'est-à-dire une de ces images fondatrices, polarisant les croyances et condensant les affects, sur lesquelles prend appui l'identité collective »⁹. L'État ne se conçoit pas sans le service public.

¹ CE, 6 février 1903, *Terrier* (*Lebon* p. 94, concl. ROMIEU).

² T. confl., 29 février 1908, *Feutry* (*Lebon* p. 208, concl. TEISSIER). Voir aussi T. confl., 11 avril 1908, *Fonscolombe c/ ville de Marseille* (*Lebon* p. 448) ; T. confl., 23 mai 1908, *Joullié c/ association du canal de Gignac* (*Lebon* p. 569).

³ CE, 4 mars 1910, *Thérond* (*Lebon* p. 193, concl. PICHAT).

⁴ T. confl., 8 février 1873, *Blanco* (*Lebon* 1^{er} supplt, p. 61, concl. DAVID).

⁵ Voir *infra*, § 54.

⁶ D'ailleurs, selon Jacques MOREAU, « le service public est moins une notion juridique que politique, dont la charge affective — positive ou négative — demeure, mais dont le maniement pratique doit s'entourer d'une certaine circonspection » (*Droit administratif*, PUF, coll. Droit fondamental, 1989, 569 p., p. 316).

⁷ Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2, *La théorie générale de l'État*, Éd. de Boccard, 3^e éd., 1928, 888 p., p. 59. Voir Évelyne PISIER-KOUCHNER, *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Thèse de doctorat en droit, Georges LAVAU (dir.), Paris II, 1970, LGDJ, coll. Bibliothèque de philosophie du droit, 1972, II-316 p.

⁸ Jean-Louis MESTRE, « La notion de service public d'après les débats de l'Assemblée nationale constituante », *EDCE* 1989, n° 40, p. 187-209.

⁹ Jacques CHEVALLIER, « Le service public : regards sur une évolution », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 8-15, spéc. p. 8. Dans le même sens, Renaud DENOIX DE SAINT MARC a pu rappeler que « les Français sont profondément attachés à l'idée de service public, et lui accordent une place centrale dans leurs représentations collectives » (*Le service public*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, coll. des rapports officiels, 1996, 88 p., p. 13). Sur la dimension mythique du service public, voir encore Lucien NIZARD, « À propos de la notion de service public : mythes étatiques et représentations sociales », *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Éditions Cujas, 1975 (X-467 p.), p. 91-98.

- 5 Vivante, la notion de service public l'est par nature ou, pour ainsi dire, par la force des choses. Car prise dans le champ politique, elle dépend de l'évolution du contexte et des circonstances ; liée à l'État dont la philosophie et la fonction varient selon les époques et l'idéologie dominante, tournée vers un but d'intérêt général dont la principale caractéristique est d'être contingent, elle est dotée d'un dynamisme certain. L'observation des faits — et tout particulièrement, dans la période contemporaine, des discours et des actions en soutien d'une certaine conception, qualifiée de française, du service public — montre ô combien elle ne peut s'envisager qu'en mouvement.

Son appréhension juridique en est immanquablement affectée. Le service public a connu des crises célèbres — que l'on songe, en particulier, à la dissociation des services publics administratifs et des services publics industriels et commerciaux¹ ou à la « dislocation » organique de la notion² — et il continue d'en traverser qui semblent de plus grande ampleur encore — que l'on songe ainsi au trouble jeté par le droit de l'Union européenne —, à tel point que l'on pourrait penser qu'il s'agit là de son état normal. Ces crises perpétuelles traduisent les interrogations et les transformations auxquelles il est confronté en tant qu'objet juridique. Elles débouchent sur des remises en question sinon des remises en cause, sur des renouvellements voire des redécoupages, ce dont témoignent de régulières variations jurisprudentielles et de nombreuses

¹ T. confl., 22 janvier 1921, *Colonie de la Côte d'Ivoire c/ Société commerciale de l'Ouest Africain* (Lebon p. 91) ; CE, 23 décembre 1921, *Société générale d'armement* (Lebon p. 1109) ; T. confl., 11 juillet 1933, *Mélinette* (Lebon p. 1237, concl. ROUCHON-MAZERAT).

² Du fait, précisément, de la consécration par le Conseil d'État de la possibilité pour des organismes de droit privé de gérer une mission administrative de service public : CE, Ass., 20 décembre 1935, *Établissements Vézia* (Lebon p. 1212) ; CE, Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire Aide et protection* (Lebon p. 417) ; CE, Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt* (Lebon p. 239) ; CE, Ass., 2 avril 1943, *Bouguen* (Lebon p. 86) ; CE, Sect., 28 juin 1946, *Morand* (Lebon p. 183) ; CE, Sect., 13 janvier 1961, *Magnier* (Lebon p. 33).

controverse doctrinales : sur sa définition¹, son statut², son appellation³, son influence sur les libertés⁴, son avenir⁵...

La notion semble néanmoins résister à l'épreuve du temps, perdurer nonobstant ces vicissitudes⁶. Selon Bernard STIRN, la « vivacité [du service public] est inséparable de ses capacités d'évolution : il n'est jamais tout à fait le même mais aucune autre notion n'a la même force pour assurer la compréhension du droit, de l'évolution de l'administration et de la cohésion de la société »⁷. Capable, tel Lazare⁸, de ressusciter, jouissant d'une « éternelle jouvence »⁹, le

¹ Il est des auteurs pour qui le service public est « indéfinissable » (Benoît JEANNEAU, *Droit des services publics et des entreprises nationales*, Dalloz, coll. Précis, 1984, XVII-750 p., p. 19), pour qui sa définition est tout bonnement « introuvable » (Emmanuel CADEAU, Didier LINOTTE et Raphaël ROMI, *Droit du service public*, LexisNexis, coll. Objectif droit, 2^e éd., 2014, XIII-198 p., p. 7), ou « impossible » dès lors que le service public est « devenu un label » (Didier TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut de service public », *AJDA* 1982, p. 427-439, spéc. 428).

² Les controverses à ce sujet sont aussi vieilles que la théorie du service public elle-même. Nombreuses, elles peuvent se résumer, dans l'ensemble et de façon simplifiée, à un débat puissance publique-service public — entre deux écoles ? — dans la définition du droit administratif. Elles se sont maintenues pendant le vingtième siècle (voir notamment René CHAPUS, « Le service public et la puissance publique », *RDP* 1968, p. 235-282 ; Paul AMSELEK, « Le service public et la puissance publique. Réflexions autour d'une étude récente », *AJDA* 1968, p. 492-514) mais semblent désormais passées de mode.

³ Didier TRUCHET, « Renoncer à l'expression "service public" », *AJDA* 2008, p. 553 ; Gérard MARCOU, « Maintenir l'expression et la notion de service public », *AJDA* 2008, p. 833 ; Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI, « Le droit, comme la langue, vit dans la conscience populaire », *AJDA* 2008, p. 1169 ; Martine LOMBARD, « Mots et valeurs du service public », *AJDA* 2008, p. 1225.

⁴ Voir en particulier Pierre DELVOLVÉ, « Service public et libertés publiques », *RFDA* 1985, p. 1-11 ; Évelyne PISIER, « Service public et libertés publiques », *Pouvoirs* 1986, n° 36, p. 143-154 ; Serge REGOURD, « Le service public et la doctrine : pour un plaidoyer dans le procès en cours », *RDP* 1987, p. 5-48.

⁵ Conseil d'État, *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?*, Rapport public de 1994, La Documentation française, EDCE 1995, n° 46, 129 p. ; Jean-Marie CHEVALIER, Ivar EKELAND et Marie-Anne FRISON-ROCHE (dir.), *L'idée de service public est-elle encore soutenable ?*, PUF, coll. Droit, éthique, société, 1999, 261 p. ; Jean-François LACHAUME, « Réflexions naïves sur l'avenir du service public », *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007 (XXX-882 p.), p. 519-535 ; Olivier DONGAR, « Faut-il repenser la notion de service public en France ? », *RRJ* 2013-2, p. 775-793.

⁶ Marcel WALINE, « Vicissitudes récentes de la notion de Service Public », *Rev. adm.* 1948, n° 5, p. 23-25 ; Pierre SANDEVOIR, « Les vicissitudes de la notion de service public industriel et commercial », *Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos*, LGDJ, 1974 (597 p.), p. 317-336.

⁷ Bernard STIRN, « La conception française du service public », *CJEG* 1993, p. 299-305, spéc. p. 305.

⁸ Roger LATOURNERIE, « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ? », *EDCE* 1960, n° 14, p. 61-159.

⁹ Formule empruntée à Benoît PLESSIX, « L'éternelle jouvence du service public », *JCP A* 2005, nos 43-44, p. 1613-1616.

service public paraît pouvoir fournir une matière inépuisable à son étude et, en quelque sorte, constituer « pour la logique juridique une manière de *défi permanent* »¹.

- 6 C'est justement à ce défi permanent que la présente recherche entend se confronter.
- 7 LES LOIS DU SERVICE PUBLIC, PORTE D'ENTRÉE À UNE ÉTUDE DU SERVICE PUBLIC. — Reste qu'il existe diverses combinaisons possibles permettant au juriste, habitué à raisonner à l'aide de concepts ou de catégories fixes, de saisir le service public. À la façon d'un kaléidoscope, celui-ci s'assemble en fragments multiples qui offrent des figures variées.

Il est possible de l'envisager à partir du particulier, selon une approche analytique, pour éventuellement en inférer le général : en s'intéressant à lui en tant que mission ou institution², parfois dans une perspective historique³ ; en se focalisant sur telle ou telle catégorie normative qu'il renferme⁴ ; en s'attachant à certains aspects seulement de son organisation ou de son fonctionnement⁵, à travers par exemple la figure de l'utilisateur⁶... Il est également possible de l'envisager depuis l'extérieur en quelque sorte, toujours pour mieux en étudier le régime propre : en se plaçant sous l'angle du droit de l'Union européenne⁷ ;

¹ Jacques CAILLOSSE, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, Les voies du droit, 2008, 421 p., p. 28.

² Stéphane DUROY, *La distribution d'eau potable en France, Contribution à l'étude d'un service public local*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques MOREAU (dir.), Paris II, 1992, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1996, XV-436 p. ; Rémi RADIGUET, *Le service public environnemental*, Thèse de doctorat en droit public, Grégory KALFLÈCHE et Éric NAIM-GESBERT (dir.), Toulouse I, 2016, 632 p.

³ Morgane LE JAN, *Le service public postal face au droit de l'Union européenne : histoire d'un compromis (1957-2012)*, Thèse de doctorat en droit public, Gilles GUGLIELMI et Muriel LE ROUX (dir.), Paris II, 2016, 699 p. ; Hélène ORIZET, *Le service public de l'éducation nationale sous la troisième République*, Thèse de doctorat en droit public, Gilles DUMONT et Grégoire BIGOT (dir.), Nantes, 2017, 567 p.

⁴ Christian CHAVANON, *Essai sur la notion et le régime juridique du service public industriel ou commercial*, Thèse de doctorat en droit, Roger BONNARD (dir.), Bordeaux, 1939, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1939, 393 p. ; Sandrine GARCERIES, *L'élaboration d'une notion juridique de service public industriel et commercial*, Thèse de doctorat en droit public, Patrice CHRÉTIEN (dir.), Cergy-Pontoise, 2010, 840 p.

⁵ Louis BAHOUAGNE, *Le financement du service public*, Thèse de doctorat en droit public, Benoît DELAUNAY (dir.), Poitiers, 2014, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2015, XIII-672 p.

⁶ Pierre LAROQUE, *Les usagers des services publics industriels et commerciaux*, Thèse de doctorat en droit, Paris, 1933, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1933, 259 p. ; Jean du BOIS de GAUDUSSON, *L'utilisateur du service public administratif*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Marie AUBY (dir.), Bordeaux, 1967, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1974, III-318 p. ; Sophie NICINSKI, *L'utilisateur du service public industriel et commercial*, Thèse de doctorat en droit public, Laurent RICHER (dir.), Paris I, 2000, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, IV-564 p.

⁷ Stéphane RODRIGUES, *Services publics et services d'intérêt économique général dans la communauté européenne : éléments de droit comparé et analyse du droit communautaire*, Thèse de doctorat

en croisant les influences de systèmes juridiques plus ou moins éloignés, selon une méthode comparatiste¹ ; en le mettant en regard des droits et libertés garantis²... Il est encore possible de l'envisager « par-dessous », du point de vue de la doctrine, de celle du Conseil d'État notamment³.

- 8 Le choix est ici fait de procéder un peu différemment, en examinant le service public de l'intérieur mais dans toute sa généralité, de manière à serrer le plus près qu'il se peut sa réalité juridique actuelle.

Pour ce faire, l'on se concentrera sur l'élément le plus essentiel, le plus fondamental du corps de règles que la notion commande, ce que l'on nomme ordinairement les *lois du service public*⁴ — dont il convient de préciser les contours à titre introductif (I) —, afin d'en proposer une *relecture* — dont il faut mettre l'utilité en lumière (II).

I | LA DÉFINITION DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 9 L'ÉLÉMENT CENTRAL DU RÉGIME JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC. — D'un point de vue juridique, il est admis que le service public se singularise par les procédés particuliers qu'il emploie, par le régime spécifique sous lequel il fonctionne : s'il n'est pas totalement soumis au droit administratif et à la compétence subséquente du juge administratif — que ce soit le fait des textes ou le fait de la jurisprudence, une part notable de droit privé s'impose à lui —, il l'est substantiellement.

Il y a bien longtemps, du reste, que l'on a pris conscience que « le service public n'est plus une institution [mais] un régime »⁵. Le soin qu'apporte le juge

en droit public, Philippe MANIN (dir.), Paris I, 1999, 852 p. ; Valérie MARTINEZ-JORDA, *Service public et droit communautaire : les mutations européennes de la notion française*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Louis AUTIN (dir.), Montpellier I, 2007, 855 p.

¹ Anne-Élisabeth VILLAIN-COURRIER, *Contribution générale à l'étude de l'éthique du service public en droit anglais et français comparé*, Thèse de doctorat en droit public, Étienne PICARD (dir.), Paris I, 2002, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2004, XIV-723 p. ; Louise GAXIE, *La construction des services publics en Europe. Contribution à l'élaboration d'un concept commun*, Thèse de doctorat en droit public, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS (dir.), Paris X, 2016, 681 p.

² Caroline BOYER-CAPELLE, *Le service public et la garantie des droits et libertés*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-François LACHAUME et Hélène PAULIAT (dir.), Limoges, 2009, 732 p.

³ Shoji HARADA, *La contribution des commissaires du gouvernement près le Conseil d'État à la construction de la théorie du service public (1873-1956)*, Thèse de doctorat en droit public, Yan LAIDIÉ et Bernard QUIRINY (dir.), Dijon, 2018, 867 p.

⁴ François FÉVRIER, *La spécificité des principes du service public. Identité, fonctions et évolution des « lois » de continuité, d'égalité et d'adaptation constante*, Thèse de doctorat en droit public, Francis CHAUVIN (dir.), Rennes I, 1999, 585 p.

⁵ Bernard CHENOT, « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'État », EDCE 1949, n° 3, p. 77-83, spéc. p. 80-81.

à identifier la notion, qu'il utilise comme « une étape de son raisonnement », « un mot de passe vers la solution recherchée »¹, afin de déterminer précisément le droit applicable aux affaires qui lui sont soumises, l'atteste avec constance.

- 10 Sans doute le régime de droit public des services publics n'est-il pas uniforme. Il varie d'un service à l'autre, en fonction de la conjonction de différentes données : l'objet de la mission, régalién, social ou économique ; la nature du service, administrative ou industrielle et commerciale ; le niveau d'organisation, national ou local ; le mode de gestion, direct ou délégué ; l'identité du gestionnaire, publique ou privée. Ce manque d'homogénéité, conséquence de la vitalité de la notion, complexifie indiscutablement l'approche du régime, approche qui ne pourrait être tentée, dès lors, qu'au pluriel — et l'on pourrait écrire, sans avoir à trop forcer le trait, qu'il y a autant de régimes juridiques qu'il y a de services publics.

Il existe néanmoins des règles générales gouvernant l'organisation et le fonctionnement des services publics pris ensemble, sans exception aucune, dans leur plus grande diversité. Ces éléments d'unité sont formalisés autour des lois du service public, qui se composent de trois grands principes : l'égalité, la continuité et l'adaptation constante. Elles ne représentent certes qu'un minimum, mais elles constituent la partie essentielle du régime juridique spécial des services publics ; elles en forment le cœur, le noyau dur. Elles sont, d'une certaine façon, « le droit commun du fonctionnement des services publics »².

- 11 STATUT ET SIGNIFICATION. — Pour éviter toute ambiguïté, leur statut général, qui est autant affaire de doctrine que de jurisprudence (A), et leur signification respective, telle qu'elle est classiquement entendue (B), doivent être présentés³.

A | STATUT

- 12 DES LOIS DE NATURE MISES EN ORDRE PAR LA DOCTRINE. — Le terme « loi » qui est ici utilisé — et qui est utilisé, à ce sujet, depuis près d'un siècle — ne doit pas prêter à confusion. Il ne renvoie pas aux règles de droit positif générales et abstraites, élaborées par l'homme et prenant place dans l'ordonnement juridique. Certains auteurs l'ont rappelé : il faut le comprendre « en langage

¹ Didier TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut de service public », *AJDA* 1982, p. 427-439, spéc. p. 429.

² Jean de SOTO, *Droit administratif, Théorie générale du service public*, Montchrestien, coll. Université nouvelle, Précis Domat, 1981, 785 p., p. 50.

³ L'on précisera qu'il ne faut tirer aucune conclusion, quant à leur importance et leur hiérarchie, de l'ordre dans lequel les principes sont présentés dans les développements qui suivent. Cet ordre peut d'ailleurs changer.

figuré »¹ pour le juriste, dans le sens de « loi provenant de la nature même des choses, de loi naturelle »², c'est-à-dire « dans un sens très général »³ ; ce sens n'est pas différent de celui que MONTESQUIEU attribuait au mot⁴, pour désigner, « dans la signification la plus étendue, [...] les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses »⁵.

Si l'égalité, la continuité et l'adaptation constante sont qualifiées de lois, c'est donc parce qu'elles sont des *données naturelles*, c'est donc parce qu'elles sont inscrites dans la nature du service public⁶, d'où elles ressortent pour renvoyer à des règles ainsi mises en cohérence, qui lui sont inhérentes, qui lui sont consubstantielles. C'est sous cette acception large, quasi physique, qu'il faut saisir la formule, sans la prendre pour une autre.

- 13 Car c'est sous cette acception large, quasi physique, que l'envisage la doctrine à qui l'on doit la mise en ordre, dans la première moitié du vingtième siècle, des grands principes structurant le régime juridique de service public.

La paternité en revient au Professeur Louis ROLLAND, bien que d'autres auteurs, non des moindres, aient également mis en relief quelques-uns des traits distinctifs du service public. Léon DUGUIT, par exemple, a pu insister sur sa continuité, observant que le procédé est une activité « d'une importance telle pour la collectivité qu'elle ne peut pas être interrompue un seul instant. Le devoir des gouvernants est d'employer leur puissance à en assurer l'accomplissement d'une manière absolument continue. La continuité est un des caractères essentiels du service public, [...] il en résulte des conséquences importantes »⁷. Pour sa part, Maurice HAURIOU a pu faire de la continuité, de la régularité un élément de définition du service public⁸, sans oublier d'accorder la place qu'elle mérite à l'égalité, « grande raison d'être de l'organisation

¹ René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 2001, 1427 p., § 775.

² Louis ROLLAND, *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1934-1935*, Les Cours de droit, 1935, 402-89 p., p. 41.

³ Louis ROLLAND, *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1938-1939*, Les Cours de droit, 1939, 394 p., p. 14.

⁴ Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIOTLANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., § 818.

⁵ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, I, Gallimard, coll. Folio Essais, 1995, 604 p., p. 87.

⁶ Cf. les célèbres conclusions de Jacques TARDIEU sur l'arrêt *Winkell* du 7 août 1909, où il écrit que la continuité est « de l'essence du service public » (S. 1909, III, p. 146-151, spéc. p. 150).

⁷ Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2, *La théorie générale de l'État*, Éd. de Boccard, 2^e éd., 1923, 719 p., p. 55-56.

⁸ Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, rééd. 12^e éd. (1933), 2002, XX-1150 p., p. 64-66. L'auteur observe, en particulier, que « la continuité et la régularité des services publics dans un pays centralisé revêtent un caractère impressionnant ; le service des postes et celui des transports fonctionnent tous les jours et, même, nuit et jour aux mêmes heures, la police veille et les armées sont toujours prêtes à la mobilisation, les chemins et les

des services publics »¹. Mais, aussi significatifs soient-ils, les développements que l'on peut relever ne revêtent pas l'ampleur des travaux de ROLLAND sur le sujet. Ce dernier est l'auteur de la première formulation claire, précise, synthétique, systématique des lois du service public, lesquelles ont d'ailleurs hérité de son nom, qu'elles ont, en retour, contribué à faire entrer dans la postérité.

C'est dans ses riches leçons² dispensées à la Faculté de droit de Paris au cours des années mille neuf cent trente et mille neuf cent quarante, à une époque où — l'on y reviendra — la notion de service public ne brille guère par son unité³, que l'éminent juriste relève une constante, qui lui sert en quelque manière de point de repère, dans l'organisation et le fonctionnement des services publics : l'existence de « lois essentielles qui les concernent et qui ne concernent pas les entreprises privées »⁴ ; leur soumission « à certaines règles ou à certaines lois qui n'atteignent point les entreprises privées »⁵, « à certaines règles générales de conduite ou, comme on dit, à des lois [...], quel que soit leur objet, quel que soit leur aménagement intérieur »⁶. Ainsi ROLLAND dessine-t-il un tripptyque où se retrouvent toujours la loi d'égalité, la loi de continuité et la loi de changement⁷, en qualifiant bien de la sorte, contrairement à ce qui est parfois avancé, chacun des trois principes⁸.

routes sont toujours entretenus, les phares sont allumés tous les soirs sur les côtes, etc. » (*ibid.*, p. 65-66).

¹ Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, rééd. 12^e éd. (1933), 2002, XX-1150 p., p. 65.

² Trop riches pour qu'il soit possible, ici, d'en rendre compte d'une façon totalement satisfaisante.

³ Fabrice MELLERAY, « Retour sur les lois de Rolland », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, coll. Études, mélanges, travaux, 2007 (1122 p.), p. 709-722.

⁴ Louis ROLLAND, *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1935-1936*, Les Cours de droit, 1936, 314-66 p., p. 65.

⁵ Louis ROLLAND, *Cours de droit administratif, DES Droit public, 1943-1944*, Les Cours de droit, 1944, 375 p., p. 36.

⁶ Louis ROLLAND, *Cours de droit administratif, DES Droit public, 1944-1945*, Les Cours de droit, 1945, 302 p., p. 248.

⁷ Cela est vrai, tout du moins, après 1934 car, jusque-là, ROLLAND paraît seulement concevoir la continuité et l'égalité en tant que lois du service public ; il n'en consacre pas moins des développements à l'adaptation constante (*Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1934-1935*, Les Cours de droit, 1935, 402-89 p., p. 36 et s. ; *Précis de droit administratif*, Dalloz, coll. Petits précis, 5^e éd., 1934, VIII-564 p., p. 16).

⁸ Le principe de continuité, sur lequel ROLLAND a pu insister tout particulièrement, parlant à son propos de « loi de nature » (*Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1934-1935, op. cit.*, p. 40), n'est pas le seul qu'il qualifie expressément de loi.

- 14 En lecteurs attentifs de ses travaux, Laurent BÉZIE¹ puis Mathieu TOUZEIL-DIVINA² ont soutenu l'existence d'une quatrième loi : celle du rattachement du service public à une personne publique. Il est vrai que Louis ROLLAND a fait de cet élément organique le premier des « caractères communs à tous les services publics »³. Néanmoins, il ne l'a jamais qualifié de loi. La raison tient certainement au fait que cet élément relève d'un autre niveau d'analyse, qu'il se situe sur un autre plan que les principes évoqués, en cela qu'il touche à la définition du service public — de même que la satisfaction d'un but d'intérêt général, qui est aussi caractère commun — et non à son régime juridique spécial — sur lequel il a certes une influence. Sans remettre en cause l'intérêt que présente la thèse d'une tétralogie, il est permis de penser que l'égalité, la continuité et l'adaptation constituent les lois classiques du service public au sens où l'entend ROLLAND.

Dans sa très grande majorité, la doctrine continue d'ailleurs de raisonner, du moins dans un premier temps, à partir d'une trinité rollandienne⁴ — ce qui n'exclut pas, il s'entend, la présence, ici ou là, d'aménagements ou de nuances que des auteurs jugent bon d'apporter⁵. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter les manuels, « anciens » ou récents, les plus autorisés.

- 15 DES PRINCIPES GÉNÉRAUX MIS EN LUMIÈRE PAR LE JUGE. — La formulation des lois du service public par la doctrine ne s'effectue pas *ex nihilo*, à partir de ce que cette dernière estime être l'ordre normal des choses s'agissant du service public. Elle résulte d'une systématisation importante de la jurisprudence administrative des premières années du vingtième siècle, le cas échéant étayée par l'observation de la doctrine y relative produite par les commissaires du gouvernement⁶. L'origine première des grands principes du service public est jurisprudentielle.

¹ Laurent BÉZIE, « Louis Rolland : théoricien oublié du service public », *RDP* 2006, p. 847-878, spéc. p. 870 et s.

² Mathieu TOUZEIL-DIVINA, « Louis Rolland, le Méditerranéen d'Alger, promoteur et sauveur du service public », in Mathieu TOUZEIL-DIVINA et Anne LEVADE (dir.), *Revue Méditerranéenne de Droit Public n° 4 – Journées (I et II) Louis Rolland, le Méditerranéen*, Lextenso-L'Építoge, 2016 (210 p.), p. 17-32, spéc. p. 31-32.

³ Notamment Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif*, Dalloz, coll. Petits précis, 9^e éd., 1947, VIII-733 p., § 23.

⁴ Voir Jérôme TRAVARD, « Jean RIVERO et les lois du service public », *AJDA* 2010, p. 987-993, l'auteur observant que « s'il a pu contester l'importance du service public comme notion explicative générale, [RIVERO] s'est, en revanche, montré intraitable sur la défense des lois du service public » (spéc. p. 988).

⁵ Ainsi, Norbert FOULQUIER présente l'adaptation constante à part de l'égalité et de la continuité, la considérant comme une « loi incomplète » dans la mesure où elle « constitue plus une modalité d'organisation du service qu'un principe invocable par les administrés » (« Le service public », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA [dir.], *Traité de droit administratif*, Tome 2, Dalloz, 2011 [XIII-711 p.], p. 45-111, spéc. p. 107.).

⁶ Par exemple, pour présenter la loi de changement, Louis ROLLAND cite les conclusions de Jean ROMIEU sur l'arrêt CE, 29 décembre 1905, *Bardy c/ ville de Bergerac*, S. 1907, III, p. 158-160,

Le juge a très tôt exprimé, en effet, son attachement aux lois de changement, de continuité et d'égalité, attachement qui ne s'est jamais démenti. Il leur a conféré un statut juridique, en en faisant, *en dehors des textes, au-delà des textes*, des *principes généraux* source de règles de droit positif, d'obligations et de prérogatives dans le cadre du service public — ces obligations et ces prérogatives postulent l'existence objective de la nature du service public. Ce statut, commun aux trois lois, est formalisé ou non ; là est la question, distincte sans être indépendante, de la valeur juridique des lois : la continuité et l'égalité reçoivent une double qualification formelle, tandis que l'adaptation n'en reçoit aucune.

- 16 Les lois de continuité et d'égalité ont d'abord été élevées au rang de principes généraux du droit, recevant, selon le point de vue adopté, valeur législative ou bien valeur infra-législative et supra-réglementaire¹. Le président ODENT estime que la continuité du service public est le premier des principes généraux du droit dégagés par le Conseil d'État² ; c'est probablement dans l'arrêt *Winkell* du 7 août 1909³ qu'il est esquissé. Pour s'en tenir à la jurisprudence postérieure à l'acte de naissance officiel de la théorie de ces principes « applicables même en l'absence de texte »⁴, l'arrêt de Section du 30 mars 1979 *Secrétaire d'État aux universités*⁵ est quelquefois cité, de même que l'arrêt *Bonjean* du 13 juin 1980 où la loi de continuité est qualifiée de « principe fondamental »⁶ ; bien qu'elle ne soit pas la plus explicite, la solution *Dehaene* du 7 juillet 1950⁷ est aussi retenue. En ce qui concerne l'égalité devant le service public, il n'est pas interdit de penser qu'un principe général du droit est employé dès l'arrêt *Chomel* du 29 décembre 1911⁸ ; l'affaire *Société des concerts du Conservatoire* du

spéc. p. 160 : « la puissance publique peut toujours, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, prendre les mesures d'autorité, réglementaires ou fiscales, qu'elle estime nécessaires en vue des besoins de la vie collective auxquels elle est chargée de pourvoir [...] ».

¹ René CHAPUS, « De la soumission au droit des règlements autonomes », *D.* 1960, Chron., p. 119-126 ; « De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles du droit administratif », *D.* 1966, Chron., p. 99-106.

² Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, 6 vol., Les Cours de droit, 1977-1981, 2245-XXXXI p., p. 1710. Voir également Benoît JEANNEAU, *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Jean RIVERO (dir.), Poitiers, 1954, Éd. du Recueil Sirey, 1954, III-287 p., p. 106.

³ CE, 7 août 1909, *Winkell* (Lebon p. 826 et 1296, concl. TARDIEU). Voir aussi CE, 28 juin 1918, *Heyriès* (Lebon p. 651).

⁴ CE, Ass., 26 octobre 1945, *Aramu* (Lebon p. 213).

⁵ CE, Sect., 30 mars 1979, *Secrétaire d'État aux universités* (Lebon p. 141).

⁶ CE, 13 juin 1980, *Bonjean* (Lebon p. 274).

⁷ CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene* (Lebon p. 426).

⁸ CE, 29 décembre 1911, *Chomel* (Lebon p. 1265). Voir par la suite CE, 10 février 1928, *Chambre syndicale des propriétaires marseillais* (Lebon p. 222) ; CE, 6 mai 1931, *Tondut* (Lebon p. 477) ; CE, 1^{er} juillet 1936, *Veyre* (Lebon p. 713) ; CE, Ass., 1^{er} avril 1938, *Société L'Alcool dénaturé de Coubert et autres* (Lebon p. 337).

9 mai 1951¹ sert toutefois de référence collective. En outre, il n'est pas déraisonnable de rattacher à la loi d'égalité les différents principes généraux intéressant l'égal accès aux emplois publics et l'égalité de traitement des agents publics².

La continuité et l'égalité ont ensuite été enrichies d'une valeur constitutionnelle³. Celle du principe de continuité résulte de la décision dite *Droit de grève à la radio et à la télévision* du 25 juillet 1979⁴, sans que le Conseil constitutionnel en précise d'ailleurs le fondement⁵ — mais faut-il s'en étonner s'agissant d'un principe extrait de la nature du service public⁶ ? Elle pouvait déjà se déduire de la décision *Dehaene* précitée, dans laquelle le juge administratif s'attache à concilier la continuité des services publics avec un droit de grève fraîchement affirmé à l'alinéa 7 du préambule de la Constitution de 1946 : on concilie tou-

¹ CE, Sect., 9 mars 1951, *Société des concerts du Conservatoire* (Lebon p. 151), le juge se référant au « principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics ». Peuvent également être évoqués les arrêts CE, Ass., 25 juin 1948, *Société du journal « l'Aurore »* (Lebon p. 289) et CE, Sect., 27 mai 1949, *Blanchard et Dachary* (Lebon p. 245). Voir Maxime LETOURNEUR, « Les "principes généraux du droit" dans la jurisprudence du Conseil d'État », EDCE 1951, n° 5, p. 19-31, spéc. p. 27.

² Sur ces principes, Bruno GENEVOIS et Mattias GUYOMAR, « Principes généraux du droit : principes de philosophie politique », *Rép. cont. adm.* Dalloz octobre 2018, § 209 et s., § 272 et s.

³ Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de qualifier l'égalité et la continuité de principes « inhérents au service public » (Cons. const., 5 août 2004, *Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*, consid. 6, n° 2004-501 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 134).

⁴ Cons. const., 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, consid. 1^{er} (n° 79-105 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 33). Le Conseil constitutionnel n'a eu de cesse de rappeler la force du principe (Cons. const., 7 août 2008, *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, consid. 7 et 8, n° 2008-569 DC, *Rec. Cons. const.* p. 359 ; Cons. const., 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, consid. 6, n° 2009-584 DC, *Rec. Cons. const.* p. 140), notamment à propos de la question du déclassement des biens publics dans le cadre d'une privatisation (Cons. const., 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, consid. 2 et s., n° 2005-513 DC, *Rec. Cons. const.* p. 67 ; Cons. const., 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, consid. 32 et s., n° 2006-543 DC, *Rec. Cons. const.* p. 120).

⁵ La continuité du service public est généralement reliée à l'idée de permanence de l'État. Celle-ci est exprimée à l'article 5 de la Constitution de 1958, qui met au nombre des obligations présidentielles celle d'assurer « le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État ».

⁶ Selon Louis ROLLAND, la continuité du service public est « une de ces prescriptions de droit constitutionnel coutumier comme il y en a dans la vie de tous les États. [...] Il ne faut pas s'imaginer que la constitution d'un État soit tout entière contenue dans les textes écrits, c'est une erreur profonde. À côté de ces textes écrits, il y a des coutumes, qui s'imposent d'autant plus vigoureusement que leur origine est plus ancienne » (*Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1934-1935, Les Cours de droit, 1935, 402-89 p., p. 40-41*).

jours des normes équivalentes. La valeur constitutionnelle du principe d'égalité devant le service public n'a été expressément consacrée qu'en 2001¹, après que le juge constitutionnel a longtemps hésité à sortir, pour se prononcer sur des questions touchant à l'organisation et au fonctionnement des services publics, des chemins les mieux balisés de l'égalité devant la loi² et de certaines de ses déclinaisons, telle celle de l'égalité devant la justice³, telle celle de l'égalité devant les charges publiques⁴, telle celle de l'égalité dans l'accès aux emplois publics⁵. Depuis lors, il n'est pas douteux que l'égalité devant le service public résulte également de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁶.

- 17 À la différence de ces deux principes, la loi d'adaptation constante du service public n'a pas de valeur juridique en ce sens qu'elle n'a fait l'objet, jusqu'aujourd'hui, d'aucune reconnaissance par le juge qui soit suffisamment claire et précise, qui ne laisse pas de place au doute : que ce soit par le juge administratif, sous la forme d'un principe général du droit ; que ce soit par le juge constitutionnel, sous la forme d'un principe de valeur constitutionnelle⁷. Comme l'a remarqué Pierre ESPLUGAS-LABATUT, il semble que « la référence à un intérêt général apprécié discrétionnairement par les pouvoirs publics afin de

¹ Cons. const., 27 juin 2001, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception*, consid. 15 (n° 2001-446 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 74).

² Ce principe est consacré à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. 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. » Voir en particulier Cons. const., 27 décembre 1973, *Loi de finances pour 1974*, consid. 2 (n° 73-51 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 25).

³ Cons. const., 23 juillet 1975, *Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale*, consid. 4 (n° 75-56 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 22).

⁴ Cons. const., 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, consid. 4 (n° 79-107 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 31). Voir Pierre DELVOLVÉ, *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, Thèse de doctorat en droit public, Georges VEDEL (dir.), Paris II, 1966, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1969, XVII-467 p.

⁵ Cons. const., 14 janvier 1983, *Loi relative au statut général des fonctionnaires*, consid. 2 et s. (n° 83-153 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 35).

⁶ Cons. const., 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, consid. 6 (n° 2009-584 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 140) ; Cons. const., 21 décembre 2018, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019*, consid. 31 (n° 2018-776 DC ; *JORF* n° 297 du 23 décembre 2018, texte n° 6).

⁷ Sauf à (sur)interpréter en ce sens la décision Cons. const., 23 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France télécom* (n° 96.380 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 107), qui vise, sans autre précision, « les principes constitutionnels régissant le service public » (consid. 6).

définir le principe d'adaptation, empêche de conférer à ce dernier un contenu normatif précis »¹.

Pourtant, ce principe n'existe pas moins sur le plan juridique que les principes d'égalité et de continuité. Il existe, en réalité, au-delà de la valeur que la jurisprudence lui reconnaît ou, plutôt, qu'elle ne lui reconnaît pas, soit au-delà de son inconsistance formelle — qui l'ampute, il ne s'agit pas de le nier, de garanties importantes. Il possède à tout le moins, à l'instar des deux autres lois du service public, le statut de principe général au point de vue matériel : eu égard à l'influence qu'il exerce sur les autorités normatives, aux conséquences qu'il emporte sur l'organisation et le fonctionnement du service public, lesquelles remontent au tout début du vingtième siècle², sa consistance juridique paraît, sur ce plan, indiscutable. Il est d'ailleurs des auteurs qui ont franchi le pas, lui accordant « la valeur d'un principe général du droit classique »³ et s'interrogeant même sur son possible statut constitutionnel⁴. Dans le fond, n'y va-t-il pas de la nature des choses ?

- 18** Les lois du service public ressemblent, en définitive, à ces « "principes infra-juridiques", qui sous-tendent, informent et justifient intellectuellement et moralement les règles du droit positif »⁵.

Il reste alors à exposer de façon sommaire, sans autre prétention qu'introductive, l'acception classique sous laquelle elles se présentent respectivement en tant que tels, en tant qu'elles fondent, dans l'intérêt général, l'application d'un ensemble d'obligations et de prérogatives caractéristiques du droit public.

B | SIGNIFICATION

- 19** LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC. — Le service public, censé répondre effectivement aux besoins collectifs ayant motivé sa création, ne peut supporter un

¹ Pierre ESPLUGAS-LABATUT, « Notion de service public – Droit interne et droit de l'Union européenne », *JCl. Adm.* 2019, fasc. 149, § 141.

² Voir les classiques jurisprudences CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* (Lebon p. 5) et CE, 11 mars 1910, *Ministre des Travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways* (Lebon p. 216, concl. BLUM).

³ Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., § 943.

⁴ *Ibid.*, § 944.

⁵ Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 2^e éd., 1997, 413 p., p. 168-169, voir aussi p. 187. Voir aussi de cet auteur, « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence récente », *AJDA* 1976, p. 596-610.

fonctionnement sporadique : il doit être exécuté avec continuité¹, notion sur laquelle un supplément de précisions doit être apporté.

Premièrement, la continuité du service public s'entend dans une dimension temporelle. Synonyme de régularité, elle signifie en effet que le service public doit « fonctionner sans heurts, sans à-coups, sans arrêts »² ; elle implique qu'il ne souffre d'aucune interruption qui ne soit pas prévue par la réglementation en vigueur. C'est ainsi que le principe a été consacré par la jurisprudence du Conseil d'État, au moment des premières grèves de fonctionnaires. C'est ainsi qu'il a été systématisé par la doctrine et qu'il est, encore aujourd'hui, étudié par quiconque s'intéresse au droit du service public.

Deuxièmement, l'exigence de continuité « n'est pas absolue mais relative »³. Elle se définit au regard du règlement du service en cause, qui lui-même tient compte de l'objet du service et de l'importance des besoins à satisfaire qui y sont attachés. Elle n'oblige que rarement les autorités administratives à garantir la permanence de leur action : tel est le cas, en particulier, pour les services de sécurité, de santé⁴ ou de distribution d'eau et d'énergie, dont on comprend qu'ils ne peuvent s'arrêter. Mais pour la plupart des services publics, et dans la mesure où cela suffit à la réalisation de leur finalité, elle suppose seulement un fonctionnement ponctuel et régulier, ce qui se concrétise par un accès limité — et néanmoins normal — à quelques heures du jour, à quelques jours de la semaine.

- 20 La continuité est certainement le principe, sinon le plus important, en tout cas le plus dense gouvernant l'organisation et le fonctionnement des services publics. S'il est impossible de revenir ici sur toutes ses applications — car « l'ensemble du droit administratif y passerait »⁵ —, les principales méritent d'être rappelées sommairement.

¹ Jean-Paul GILLI (dir.), *La Continuité des services publics*, PUF, 1973, 207 p. ; Jean-Michel BOLLE, *Le principe de continuité des services publics*, Thèse de doctorat en droit public, Jean BOULOUIS (dir.), Paris II, 1975, 307 p. ; Agnès DUPIE, « Le principe de continuité des services publics », in Marie-José GUÉDON (coord.), *Sur les services publics*, Economica, 1982 (141 p.), p. 39-54 ; Gilles GUGLIELMI, « La continuité du service public, un principe de fonctionnement ou une essence première ? », in Geneviève KOUBI, Guillaume LE FLOCH et Gilles GUGLIELMI (dir.), *La notion de continuité, des faits au droit*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2011 (330 p.), p. 267-284.

² Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, 11^e éd., 1957, X-643 p., § 23.

³ Bertrand SEILLER, *Droit administratif*, Tome 2, *L'action administrative*, Flammarion, coll. Champs université, 7^e éd., 2018, 384 p., p. 73.

⁴ CE, 29 novembre 2002, *Watrin et Kembaya* (Lebon tables, n° 215593).

⁵ Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, 6 vol., Les Cours de droit, 1970-1971, 1768-XXI p., p. 1350.

La loi de continuité justifie évidemment les limitations susceptibles d'être apportées au droit de grève des agents du service public¹ ; elle a d'ailleurs longtemps fondé sa condamnation². Elle occupe une bonne place dans la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles³. Elle n'est pas étrangère à la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire à tout chef de service⁴. Elle peut servir de principe explicatif au caractère décisoire de nombreux actes administratifs et au privilège du préalable. Elle sous-tend la théorie des fonctionnaires de fait⁵ ainsi, en partie tout du moins, que celle des collaborateurs occasionnels ou bénévoles du service public⁶. Elle produit des effets à l'égard des agents, outre la question de l'exercice du droit de grève, en matière de recrutement, d'obligation d'obéissance, d'abandon de poste. Elle donne son sens à l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité et l'insaisissabilité des biens du domaine public. Elle informe encore le régime spécial des contrats administratifs : que l'on pense ainsi aux implications de la théorie de l'imprévision⁷ ou aux divers pouvoirs (de contrôle, de direction, de sanction⁸) reconnus au concédant d'un service public.

- 21** L'ADAPTATION CONSTANTE DU SERVICE PUBLIC. — Constituant une activité d'intérêt général et l'intérêt général évoluant dans le temps et dans l'espace, il est dans l'ordre des choses que le service public puisse être adapté de manière à toujours faire ce pour quoi il a été institué. À cet égard, on ne peut mieux dire que ROLLAND : « Le service public ne se présente jamais, quel que soit pour le surplus son régime, comme une construction une fois édifiée, à laquelle on ne pourra jamais toucher, à laquelle on ne pourra pas, tout au moins toucher, pendant un certain temps. C'est une construction qui peut, à tout moment, être modifiée par l'autorité compétente. Il est impossible qu'il en soit autrement. Le service public est destiné à pourvoir à des besoins collectifs, [...] il

¹ CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene* (Lebon p. 426).

² CE, 7 août 1909, *Winkell* (Lebon p. 826 et 1296, concl. TARDIEU) ; CE, 18 juillet 1913, *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies* (Lebon p. 875).

³ CE, 28 juin 1918, *Heyriès* (Lebon p. 651).

⁴ CE, Sect., 7 février 1936, *Jamart* (Lebon p. 172). Sous cet arrêt, RIVERO écrit : « Dès l'instant où il apparaît que le pouvoir du chef de service est indispensable au fonctionnement continu et régulier du service, ce pouvoir se trouve justifié, en droit, par le principe dont il conditionne la mise en œuvre : c'est à ce point de vue que se rattache l'arrêt Jamart, lorsqu'il parle des mesures nécessaires au bon fonctionnement du service, lorsqu'il insiste plus loin sur la nécessité d'un fonctionnement régulier » (S. 1937, III, p. 113-118, spéc. p. 117).

⁵ CE, Sect., 5 mars 1948, *Marion* (Lebon p. 113).

⁶ CE, Ass., 22 novembre 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine* (Lebon p. 279).

⁷ CE, 30 mars 1916, *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux* (Lebon p. 125, concl. CHARDENET).

⁸ CE, 31 mai 1907, *Deplanque* (Lebon p. 513, concl. ROMIEU).

faut que toutes les modifications rendues nécessaires par la transformation qui s'est produite dans les besoins, puissent à tout moment être apportées. »¹

- 22** Ainsi le principe d'adaptation constante apparaît-il comme la source, pour les personnes publiques, de prérogatives bien plus que de contraintes. L'exemple topique de telles prérogatives est fourni par le pouvoir de modification unilatérale², voire de résiliation unilatérale³, dont les autorités administratives peuvent user, dans l'intérêt du service, et possiblement au nom de sa continuité, à l'égard de leurs concessionnaires. La théorie de l'imprévision déjà évoquée peut aussi être rattachée à la loi de changement.

Il résulte de l'esprit général de la loi de changement que les usagers, s'ils ont le droit de demander à l'autorité compétente la modification de l'organisation et du fonctionnement d'un service public ou de contester en justice une modification qui aurait été apportée⁴, n'ont aucun droit acquis au maintien de ce service⁵ — en dehors du cas où il est obligatoire —, non plus, *a fortiori*, qu'au maintien de son régime, et donc des prestations qu'ils ont jusque-là reçues.

- 23** Deux remarques s'imposent en dernier lieu.

D'une part, la loi de changement bénéficie d'une autonomie certaine par rapport à celle de continuité. Cela a pu être discuté⁶ car l'une et l'autre, on l'a déjà un peu dit et on le redira, emportent des conséquences qui se recoupent, qui se croisent, fondant l'application de règles de droit public communes ; l'adaptation du service public est même, dans quelques occasions, la condition première de sa continuité. Néanmoins, les deux principes ne se confondent pas : les changements opérés dans un service public ne servent pas toujours à assurer son fonctionnement régulier ; il en est même — ainsi de la diminution de l'amplitude horaire d'un service ou, hypothèse extrême, de sa suppression — qui obligent à le relativiser.

D'autre part, la loi de changement reçoit plusieurs appellations ; elle est dite de changement donc, mais encore d'adaptation, d'adaptation constante, con-

¹ Louis ROLLAND, *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1935-1936*, Les Cours de droit, 1936, 314-66 p., p. 65.

² CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* (Lebon p. 5) ; CE, 11 mars 1910, *Ministre des Travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways* (Lebon p. 216, concl. BLUM).

³ CE, Ass., 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac-Laval* (Lebon p. 246).

⁴ CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli* (Lebon p. 962).

⁵ CE, Sect., 27 janvier 1961, *Vannier* (Lebon p. 60, concl. KAHN) ; CE, Sect., 18 mars 1977, *Chambre de commerce de La Rochelle* (Lebon p. 153, concl. MASSOT).

⁶ Voir à titre d'illustration Georges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ, *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis droit public, 9^e éd., 1984, 1206 p., p. 1113 : les auteurs présentent le principe d'adaptation comme constituant « plutôt un aménagement du principe de continuité qu'une règle autonome ».

tinue ou permanente, de mutabilité, d'adaptabilité et plus rarement de « fonctionnement efficace »¹. En dépit de l'absence de synonymie parfaite entre ces termes², il paraît permis de les employer indistinctement à l'effet de désigner la même chose : le principe qui vient d'être ici défini.

- 24 L'ÉGALITÉ DEVANT LE SERVICE PUBLIC. — Le principe d'égalité, qui est « l'un des éléments centraux du patrimoine républicain français »³, n'est pas propre au service public. C'est un « principe gigogne »⁴ qui se décompose en de multiples sous-principes, parmi lesquels figure celui qui se joue spécifiquement devant les services publics et qui en touche tous les aspects.
- 25 Que ce soient les usagers⁵ — y compris les candidats-usagers — ou les agents — y compris les candidats aux emplois publics⁶ —, toutes les personnes soumises à un rapport de service public — ou ayant vocation à l'être — se voient appliquer la loi d'égalité de celui-ci : elles doivent être placées « sur un pied d'égalité »⁷, en sorte qu'elles soient égales « devant les profits, les bénéfices, les avantages et les charges des services publics »⁸.

Sous cet angle de vue, il convient de mettre de côté l'application du principe d'égalité aux tiers, comme les fournisseurs, les entrepreneurs..., dont on peut considérer qu'ils ne sont pas, en raison même de leur qualité, placés *devant* le service public. Ils bénéficient, pour le dire plus clairement, d'autres déclinaisons juridiques de l'égalité — à l'exemple de l'égalité d'accès à la commande publique — que celle gouvernant proprement l'organisation et le fonctionnement des services publics.

- 26 La loi d'égalité, si fondamentale qu'elle soit, n'en est pas moins relative. Elle se conçoit en bref de la manière suivante : elle exige des autorités administratives qu'elles traitent à l'identique les usagers ou les agents étant placés dans des situations identiques au regard du service public en cause⁹ ; mais elle les autorise, parallèlement, à opérer des différences de traitement et à établir ainsi des catégories juridiques entre les usagers ou les agents dans la mesure où ils

¹ André DEMICHEL, *Le droit administratif, Essai de réflexion théorique*, LGDJ, 1978, 220 p., p. 99.

² Gilles GUGLIELMI, Geneviève KOUBI et Martine LONG, *Droit du service public*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Domat droit public, 4^e éd., 2016, 890 p., p. 324-325.

³ Michel de VILLIERS et Thibaut de BERRANGER (dir.), *Droit public général*, LexisNexis, coll. Manuel, 7^e éd., 2017, XIX-1628 p., § 600.

⁴ François MICLO, « Le principe d'égalité et la constitutionnalité des lois », *AJDA* 1982, p. 115-131, spéc. p. 123.

⁵ CE, 29 décembre 1911, *Chomel* (Lebon p. 1265).

⁶ CE, Ass., 28 mai 1954, *Barel et autres* (Lebon p. 308, concl. LETOURNEUR).

⁷ Louis ROLLAND, *Cours de droit administratif, DES Droit public, 1944-1945*, Les Cours de droit, 1945, 302 p., p. 248.

⁸ *Ibid.*

⁹ CE, 1^{er} juillet 1936, *Veyre* (Lebon p. 713).

se trouvent dans des situations différentes au regard, toujours, du service objet de la question d'égalité¹.

Aucune distinction ne peut toutefois reposer sur un ensemble de critères dont l'emploi est interdit, tels que la race, les origines, la nationalité ou le sexe². Les critères de distinction fondés sur les croyances religieuses et les opinions politiques sont également exclus³ ; à cet égard, la doctrine parle volontiers de neutralité du service public, exigence présentée en règle générale comme le corollaire de l'égalité devant le service public⁴.

- 27 L'HYPOTHÈSE D'UNE ÉVOLUTION. — Un socle bien établi depuis plus d'un siècle, en doctrine et en jurisprudence, de trois grands principes juridiques bien connus, car situés aux fondements de la notion de service public : voilà, ainsi résumé en peu de mots, un objet de recherche dont il peut sembler, *a priori*, sans grand intérêt de faire une relecture.

Pourtant, l'utilité du sujet est certaine dès lors que, au-delà des premières apparences, l'on envisage l'hypothèse de l'évolution des lois du service public.

II | L'ÉVOLUTION DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 28 SITUATION DU PROBLÈME. — Proposer une relecture, c'est opérer un retour sur ce qui est admis, sinon sur ce qui semble acquis, à l'effet de le (re)mettre en question et d'apporter ou, en tout cas, de tenter d'apporter un éclairage nouveau. Aussi faut-il, dès le départ, de bonnes raisons de penser que le questionnement vaut la peine d'être engagé et poursuivi.

S'agissant des lois du service public, ces raisons apparaissent évidentes : elles tiennent à l'évolution des principes dans la période contemporaine.

- 29 Le service public, dont l'existence juridique est, au fond, le reflet de l'existence sociale, est un phénomène vivant qui ne peut être envisagé sans considération aucune pour le milieu dans lequel il évolue et auquel il réagit. Son intelligence est nécessairement contextuelle et relative ; elle ne peut être figée, ni absolue. Or, nul n'ignore que son environnement politique, économique, financier, social... et par suite normatif a changé dans des proportions importantes depuis la fin des années mille neuf cent soixante-dix environ. Le service public subit

¹ CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques* (Lebon p. 274).

² CE, Ass., 3 juillet 1936, *Bobard et autres* (Lebon p. 721).

³ Outre l'arrêt *Barel et autres* précité, voir CE, 8 décembre 1948, *Pasteau* (Lebon p. 464) ; CE, 3 mai 1950, *Jamet* (Lebon p. 247).

⁴ Sur la question de l'autonomie de la neutralité du service public et de sa liaison à la loi d'égalité, voir *infra*, § 539 et s.

des influences qui le dépassent et le traversent, qui le travaillent au plus profond.

- 30 Ces influences, qu'il s'agira de cerner plus précisément à l'occasion des développements suivants, sont d'ordres divers. La plus connue, parce qu'elle est certainement la principale, découle de l'érection du marché et de sa logique concurrentielle en paradigme de l'organisation sociale, où prévaut désormais un certain individualisme méthodologique. La revalorisation de l'individu et de ses droits et intérêts particuliers au-delà du marché, jusque dans la relation administrative, n'est pas non plus à négliger. Ce double mouvement renvoie au phénomène que Jean-Bernard AUBY a pu qualifier comme traduisant une « "désétatisation" de la société » par la « réduction de l'espace de l'État »¹. Du reste, il n'est pas étranger à la pression exercée par la globalisation des échanges et des rapports, quels qu'ils soient ; celle-ci a débouché, au point de vue juridique, sur une diversification des sources en même temps que sur une standardisation des modèles : le service public n'y a pas échappé. Le droit de l'Union européenne, dont on ne peut dire, pour reprendre René CHAPUS, qu'il plonge celui qui s'y reporte « dans une atmosphère de service public »², a joué, dans ce cadre d'ensemble, les premiers rôles.

Une autre influence provient de cette sorte de tropisme réformiste que manifestent les politiques dites de réforme de l'État et de modernisation administrative, si nombreuses et si rapides dans leur succession qu'elles donnent l'impression de former un continuum ; le thème de la démocratie ou citoyenneté administrative y occupe une place de choix. La contraction des marges de manœuvre financière des personnes publiques et les arbitrages budgétaires que ces dernières opèrent en conséquence — il n'est pas rare que les arbitrages en question s'unissent aux politiques de réforme — interrogent également l'organisation et le fonctionnement des services publics.

Pour diverses qu'elles soient, ces influences n'en présentent pas moins un caractère commun : elles se sont toutes développées dans un contexte marqué par le retour en force de l'idéologie libérale, dans laquelle elles ont puisé leur origine ou, à tout le moins, trouvé un terrain favorable à leur épanouissement. Il n'est pas inutile de le relever dans la mesure où cette idéologie est porteuse de valeurs qui ne sont généralement pas celles que l'on relie au service public : elle entretient avec celui-ci « une relation conflictuelle qui renvoie aux oppositions classiques État/marché, public/privé, administration/entreprise, logique sociale/logique marchande »³.

¹ Jean-Bernard AUBY, « La bataille de San Romano, Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *AJDA* 2001, p. 912-926, spéc. p. 914.

² René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 2001, 1427 p., § 743.

³ Pierre CHAMBAT, « Service public et néolibéralisme », *Annales Économies Sociétés Civilisations* 1990, n° 3, p. 615-647, spéc. p. 615.

- 31 Dans cet environnement transfiguré où se présentent de nouveaux défis, le service public est devenu un sujet d'hésitations et d'inquiétudes. Les mutations que son régime juridique, tel qu'on le conçoit de longue date, a connues et qu'il continue de connaître — l'on reviendra sur sa banalisation, sa privatisation, sa sectorialisation, sa subjectivisation — placent tous ceux qui s'attachent aux vieilles constructions savantes dans la perplexité. Elles estompent ses traits dominants, brouillent ses schémas traditionnels ; elles installent un certain désordre, faisant bouger les points de repère les plus sûrs car jusque-là les mieux établis ; et elles donnent l'impression, au bout du compte, qu'on est passé du simple au complexe¹.
- 32 FORMULATION DU PROBLÈME. — Les lois de continuité, de changement et d'égalité ne sont pas tenues à l'écart de ce dérèglement, bien au contraire. Elles sont au cœur du problème comme elles sont au cœur du régime des services publics. Pareille configuration encourage d'ailleurs la réflexion car, cependant qu'elles demeurent à la base de toute approche juridique censée valable du service public, le contexte tend à modifier leur représentation et leur mise en œuvre.
- 33 Plusieurs études, qui, bien qu'elles n'aient pas toutes été menées « à grande échelle », demeurent des références, sont venues mettre en lumière quelques-unes des évolutions des lois du service public — sachant que la plupart des manuels dédiés à la matière évoquent plus ou moins largement la question et qu'il est, au surplus, d'autres travaux qui l'abordent sans lui être spécialement dédiés ni l'envisager de front².

Doit être citée la thèse de François FÉVRIER soutenue en 1999, sous le titre *La spécificité des principes du service public. Identité, fonctions et évolution des « lois » de continuité, d'égalité et d'adaptation constante*³. L'auteur y traite notamment de « l'inflation des règles et principes du service public »⁴ et de « l'évolution accentuée des principes du service public sous l'emprise du droit communautaire »⁵. Ces développements s'inscrivent toutefois dans le cadre d'une longue réflexion qui n'entend pas proposer de relecture à proprement parler des lois du service public ; l'intention de l'auteur est plutôt d'« en éprouver le particu-

¹ Cf. Guy BRAIBANT, « Du simple au complexe. Quarante ans de droit administratif (1953-1993) », EDCE 1994, n° 45, p. 409-420.

² Que l'on pense notamment à Lucie CLUZEL-MÉTAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER (dir.), Paris II, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVII-634 p., p. 497 et s. ; Virginie DONIER, « Les droits de l'utilisateur et ceux du citoyen », RFDA 2008, p. 13-19.

³ François FÉVRIER, *La spécificité des principes du service public. Identité, fonctions et évolution des « lois » de continuité, d'égalité et d'adaptation constante*, Thèse de doctorat en droit public, Francis CHAUVIN (dir.), Rennes I, 1999, 585 p.

⁴ *Ibid.*, p. 178 et s.

⁵ *Ibid.*, p. 465 et s.

larisme », de déterminer si elles « doivent être effectivement tenues pour spécifiques du service public ou [...] être jugées comme n'y recevant qu'une application certes privilégiée, mais non réservée à ce mode d'intervention de la puissance publique »¹.

Doivent également être mentionnés des travaux de Philippe RAIMBAULT et de Virginie DONIER : le premier nommé considère, en 2005, l'existence d'un mouvement de subjectivation des lois de continuité, de changement et d'égalité² ; devant l'émergence de « nouveaux principes » de fonctionnement, la seconde s'interroge, l'année suivante, sur leur insuffisance³. Cependant, en cette matière, l'« article étalon » reste certainement celui de Didier TRUCHET, intitulé « Unité et diversité des "grands principes" du service public » et publié en 1997⁴. Le Professeur y dresse un diagnostic pessimiste des principes, doutant de leur stabilité et de leur unité ; il observe que « par touches successives, le tableau se brouille de plus en plus : leur place dans la hiérarchie des normes n'est pas identique [ce qui semble être un faux problème, puisque cela n'empêche pas le principe d'adaptation d'exister juridiquement] ; leur effectivité varie de telle manière qu'ils ne sont plus vraiment caractéristiques du service public ; ils deviennent des éléments d'un régime différencié des services publics »⁵.

- 34 Les points de vue ainsi défendus seront repris, questionnés, étayés, dépassés au regard des mutations les plus récentes, dans le cadre d'une réflexion propre visant à développer une relecture des lois du service public en forme de *bilan de santé*. L'ambition de la recherche est précisément de creuser l'idée selon laquelle une désarticulation et une complexification du régime de service public sont à l'œuvre, qui résultent d'une perte de sens des lois fondamentales le gouvernant⁶.

¹ François FÉVRIER, *La spécificité des principes du service public. Identité, fonctions et évolution des « lois » de continuité, d'égalité et d'adaptation constante*, Thèse de doctorat en droit public, Francis CHAUVIN (dir.), Rennes I, 1999, 585 p., § 4.

² Philippe RAIMBAULT, « Petite histoire d'une appropriation du droit par les citoyens : la subjectivation des "lois du service public" », in Jacques KRYNEN et Maryvonne HECQUARD-THÉRON (dir.), *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Tome 2, *Réformes-Révolutions*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005 (795 p.), p. 523-541.

³ Virginie DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219-1235.

⁴ Didier TRUCHET, « Unité et diversité des "grands principes" du service public », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 38-46.

⁵ *Ibid.*, spéc. p. 38.

⁶ Pour certains auteurs, « la dénomination "lois du service public" a perdu à peu près tout son sens aujourd'hui, tant en raison de l'hétérogénéité juridique des principes qu'elle recouvrait que de l'apparition de nouveaux principes » (Gilles GUGLIELMI, Geneviève KOUBI et Martine LONG, *Droit du service public*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Domat droit public, 4^e éd., 2016, 890 p., p. 211, en note).

À cet effet, la réflexion sera guidée par une série d'interrogations suscitées par les influences que subit le service public. Faut-il continuer à raisonner à partir des principes de continuité, de mutabilité et d'égalité lorsque l'on veut approcher et comprendre juridiquement le service public, sachant que celui-ci est de plus en plus soumis au droit ordinaire ? Ces principes représentent-ils toujours une donnée incontournable dans la connaissance de la notion, laquelle semble perdre en densité ? Dans quelle mesure et dans quelle direction leur interprétation a-t-elle changé, leur contenu a-t-il évolué du fait des nouveaux défis du service public ? Faut-il, à l'extrême, abandonner ces principes trop classiques et les remplacer ou, tout du moins, les compléter par de nouveaux, plus aptes à rendre compte du fonctionnement des services publics ? Au fond, toutes ces interrogations se rejoignent et peuvent se résumer en une question unique, autour de laquelle est organisée la présente recherche : que disent aujourd'hui les lois du service public, telles qu'elles sont pensées théoriquement et composées concrètement, sur le service public comme objet juridique ? Car à travers l'actualité des principes, c'est bien la *pérennité du service public* que l'on questionne.

- 35 TRAITEMENT DU PROBLÈME. — Relire les lois du service public implique inévitablement d'adopter une manière d'avancer, de progresser dans le raisonnement suivant l'ambition de départ ; cela suppose de suivre une démarche qui permette la recherche d'une réponse au problème posé, en vue de sa formulation.
- 36 Quelques précisions sont ainsi nécessaires sur ce qu'est et, peut-être surtout, ce que n'est pas la relecture ici proposée.

C'est une étude juridique. En tant que telle, elle postule un important travail d'exégèse des jurisprudences, administratives principalement, et des textes, qui tendent à se multiplier. Il s'agit là, du reste, du matériau premier de toute réflexion juridique. Il va sans dire que les discours politiques et les productions doctrinales — on sait l'importance de la doctrine dans la mise en ordre initiale des lois du service public — ne seront pas négligés, bien que leur appréhension et leur traitement, s'agissant tout particulièrement des premiers, soient quelquefois plus délicats.

Ce n'est pas une étude pluridisciplinaire. Le droit public, et plus spécialement le droit administratif, est la discipline retenue. En revanche, on ne peut totalement s'affranchir d'une approche transdisciplinaire : le phénomène administratif est complexe, il n'est pas seulement juridique ; il faut donc dépasser les cloisonnements trop rigides. Aussi quelques détours, plus ou moins longs, du côté de la science administrative, voire des sciences politiques et de l'économie¹, pourront-ils être utiles.

¹ Cf. Christophe LE BERRE, « La logique économique dans la définition du service public », *RFDA* 2008, p. 50-57 ; du même auteur, « L'analyse économique du service public », in *AFDA, Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014 (VI-262 p.), p. 93-106.

Ce n'est pas, non plus, une étude de droit comparé. Son ambition n'est pas de rechercher et d'expliquer les différences susceptibles d'exister entre plusieurs ordres juridiques quant à la question du service public ; elle n'est pas de présenter la diversité culturelle prévalant en la matière, à l'effet de faire ressortir ce qu'il est convenu d'appeler une spécificité française ; elle est de sonder immédiatement cette dernière et de l'observer pour elle-même. Du reste, le sujet ne semble guère se prêter à la comparaison : si toutes les sociétés connaissent des activités d'intérêt général prises en charge par les gouvernants, toutes n'y associent pas, en revanche, l'application d'un régime juridique particulier qui plus est structuré autour de grands principes communs¹.

Ce n'est pas, enfin, une étude sur l'histoire de la pensée juridique. Une telle approche eût été envisageable : il eût alors fallu revenir sur les raisons et les conditions de la formulation doctrinale des lois de continuité, de changement et d'égalité dans la première moitié du vingtième siècle — ce qu'a fait Fabrice MELLERAY dans une contribution aux *Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-François LACHAUME*². Cependant, et même si elle n'est pas ignorée, là n'est pas l'orientation choisie : l'on s'attache moins, pour ainsi dire, aux « lois de ROLLAND » qu'aux « lois du service public ».

- 37 En outre, la démarche suivie pour relire les lois du service public est directement commandée par les difficultés qu'elle fait naître. À cet égard, une triple remarque s'impose.

La richesse des questions que soulève le sujet et le foisonnement des ressources, singulièrement jurisprudentielles, qu'il suppose de traiter obligent, plus qu'invitent, à retenir une approche qui soit globale et synthétique, mais qui n'en demeure pas moins, à la base, analytique. Elle est la seule permettant ici d'avoir une vue d'ensemble.

L'étude est voulue objective : elle porte en elle le souci de n'exprimer aucun jugement de valeur, aucun parti pris sur les évolutions en cours, qu'il ne s'agit pas de regretter, dont il ne s'agit pas non plus de se réjouir, en défense ou en attaque de telle vision du service public ; il s'agit simplement de les décrire et d'essayer d'en saisir le sens et la portée au point de vue juridique. Cette précision peut surprendre tant la chose semble aller d'elle-même. Elle paraît néanmoins indispensable à l'orée d'une production sur le service public, dont on ne peut pas oublier qu'il est corrélé à l'action et aux choix politiques, qu'il est

¹ Pour des éléments de comparaison, Christian STOFFAËS (dir.), *Services publics comparés en Europe : exception française, exigence européenne*, Tomes 1 et 2, La Documentation française, 1997, 478 p. et 448 p. ; Franck MODERNE et Gérard MARCOU (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, 415 p. ; Jean-Claude BOUAL, Philippe BRACHET et Malgorzata HISZKA (dir.), *Les services publics en Europe*, Publisud, 2007, 142 p.

² Fabrice MELLERAY, « Retour sur les lois de Rolland », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, coll. Études, mélanges, travaux, 2007 (1122 p.), p. 709-722.

imprégné d'idéologie¹. Elle sonne comme une prise de conscience permettant de se prémunir, autant que faire se peut, contre d'éventuels biais cognitifs.

Bien sûr, l'objectivité est un idéal ; et sans doute, cet idéal est-il inatteignable. C'est pourquoi l'étude est relative : son ambition, dont rend compte son intitulé, est de proposer *une* relecture des principes d'égalité, de continuité et de changement parmi d'autres, qui pourraient être développées en complément, en parallèle ou en contrepoint.

38 C'est sur ces bases que l'on traitera le problème posé.

Deux hypothèses seront précisément mises à l'épreuve, qui tendent à montrer que l'axiome premier de l'évolution des lois du service public se joue à deux niveaux : d'une part, l'hypothèse selon laquelle ces grands principes ne représentent plus des données de premier rang dans le système de pensée juridique du service public (Première partie) ; d'autre part, l'hypothèse selon laquelle les principes d'égalité, de continuité, de changement ont varié dans leur contenu, qui a été revisité (Seconde partie). Il en résultera un éclairage nouveau sur la réalité juridique actuelle du service public.



Partie 1 – Un système de pensée renouvelé : sur la juste place des lois du service public

Partie 2 – Un contenu revisité : sur les variations des lois du service public

¹ Geneviève KOUBI, « L'idéologie du service public », in AFDA, *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014 (VI-262 p.), p. 41-53.

Partie 1

UN SYSTÈME DE PENSÉE RENOUVELÉ

Sur la juste place des lois du service public

- 39 LA STRUCTURATION DU SYSTÈME DE PENSÉE JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC. — En ce qu'ils sont « intimement liés à l'essence même du service public »¹, les principes généraux de mutabilité, de continuité et d'égalité se retrouvent au cœur de son système de pensée juridique — compris comme la construction théorique cohérente rendant compte de la réalité juridique du service public.
- 40 Ce système de pensée s'est structuré à partir de la fin du dix-neuvième siècle et du début du vingtième siècle, point de départ de la présente analyse. Cette période constitue, en effet, celle de l'élaboration jurisprudentielle et de la systématisation doctrinale du régime de droit public des services publics.

Les prémisses de ce régime juridique remontent au moins à l'Ancien Régime, qui n'ignore pas le phénomène de service au public ni l'expression de service public² — sous un sens, il est vrai, n'étant pas celui qui résultera de la période révolutionnaire. Toutefois, ce n'est que dans le dernier quart du dix-neuvième siècle que se développe un véritable droit administratif, ce, sous la combinaison d'au moins trois facteurs : l'autonomisation de la juridiction administrative ; l'organisation des règles de droit autour de principes généraux, où l'on

¹ René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 2001, 1427 p., § 775.

² Jean-Louis MESTRE, *Introduction historique au droit administratif français*, PUF, coll. Droit fondamental, 1985, 294 p., p. 270 et s. ; et du même auteur, « L'emploi de l'expression "service public" sous l'Ancien Régime », in Gilles GUGLIELMI (dir.), *Histoire et Service public*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 2004 (443 p.), p. 21-36. Voir également Katia WEIDENFELD, *Histoire du droit administratif, Du XIV^e siècle à nos jours*, Economica, coll. Corpus histoire du droit, 2010, 345 p., p. 293-295.

retrouve ceux gouvernant le régime de tous les services publics ; l'émergence d'une doctrine juridictionnelle et universitaire¹.

En particulier, la notion fonctionnelle de service public émerge avec force au tout début des années mille neuf cent. Elle prend alors vie juridiquement. Sortant des dernières ombres de la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion², elle s'impose « comme un dogme intouchable, une représentation acquise à partir de laquelle seulement il est possible de penser le droit administratif »³.

- 41 LE BOULEVERSEMENT DU SYSTÈME DE PENSÉE JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC. — On sait les nombreuses vicissitudes qu'a surmontées le service public au point de vue juridique. Mais les transformations qui l'affectent ces dernières décennies paraissent sans commune mesure avec les variations antérieures. La doctrine s'en est très largement fait l'écho — le thème du droit européen a alors joué un rôle d'amplificateur —, soit pour les déplorer, soit pour les relativiser sans les dénier.
- 42 Selon le Professeur Jacques CAILLOSSE, « s'il faut aujourd'hui *repenser l'identité juridique* des services publics, c'est que les grands équilibres économiques et sociaux sur lesquels celle-ci s'était durablement structurée [...] sont maintenant remis en cause »⁴.

Plusieurs causes explicatives du bouleversement contemporain de ces grands équilibres pourraient être avancées, sans qu'elles se prêtent toutes, prises isolément, à l'analyse juridique. Cette difficulté peut toutefois être surmontée en focalisant l'étude sur l'influence décisive de deux impératifs synthétiques, de deux modèles, de deux référentiels normatifs, dont les logiques, teintées de libéralisme, interfèrent sans se confondre complètement. Le premier est marchand ou économique ; il peut être qualifié de négatif en cela qu'il oblige les services publics à ne pas perturber l'ordre marchand, entendu ici comme désignant l'ensemble structuré des règles de droit liées les unes aux autres par la logique globale de l'économie de marché. Le second est gestionnaire ou managérial ; il peut être qualifié de positif en cela qu'il renvoie à la nécessité pour les services publics d'être efficacement gérés, suivant les valeurs, les méthodes et les procédés que doivent mettre en œuvre les organisations de toute nature.

¹ Sur l'influence respective de ces facteurs, voir Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Domat droit public, 12^e éd., 2018, 733 p., § 27 et s.

² Voir Jean RIVERO, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », *L'évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*, Sirey, 1956 (574 p.), p. 461-471, spéc. p. 462-465.

³ Jeanne de GLINIASTY, *Les théories jurisprudentielles en droit administratif*, Thèse de doctorat en droit public, Patrice CHRÉTIEN (dir.), Cergy-Pontoise, 2015, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2018, XVI-463 p., p. 67, § 198.

⁴ Jacques CAILLOSSE, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, Les voies du droit, 2008, 421 p., p. 52.

- 43 Ce bouleversement global se répercute nécessairement sur les lois fondamentales de continuité, de changement et d'égalité dominant et structurant le régime des services publics, sur ce qu'elles sont et ce qu'elles représentent. Des enseignements théoriques peuvent être tirés, qu'il faut essayer d'interpréter.
- Les impératifs marchand et gestionnaire s'imposent aujourd'hui aux lois du service public (Titre 1), qui tendent à devenir subsidiaires par rapport à eux (Titre 2).



Titre 1 - La subordination des lois du service public aux impératifs marchand et gestionnaire

Titre 2 - La subsidiarité des lois du service public par rapport aux impératifs marchand et gestionnaire

Titre 1

LA SUBORDINATION DES LOIS DU SERVICE PUBLIC AUX IMPÉRATIFS MARCHAND ET GESTIONNAIRE

- 44 L'ADOPTION D'UNE APPROCHE DIACHRONIQUE. — Vérifier la thèse en vertu de laquelle les lois du service public sont aujourd'hui soumises aux impératifs marchand et gestionnaire conduit à adopter une approche diachronique de leur rapport de force.

Alors qu'elles s'affirment contre eux — sur lesquels elles priment — dans le système de pensée des services publics dominant la majeure partie du vingtième siècle, les années soixante-dix et, surtout, quatre-vingt marquent une rupture importante (Chapitre 2). Le contexte politique et économique évolue sous l'influence d'idées libérales remises au goût du jour. Il s'ensuit alors une diversification des sources de droit et des contraintes de fait, synonyme d'un renforcement des impératifs marchand et gestionnaire qui, rapidement, s'imposent aux grandes lois de changement, de continuité et d'égalité (Chapitre 3).

- 45 Mais une telle approche diachronique nécessite, au préalable, de revenir sur les origines de ce rapport de force, lesquelles révèlent un antagonisme élémentaire, en quelque sorte congénital (Chapitre 1).



Chapitre 1 - L'antagonisme élémentaire des lois du service public et des impératifs marchand et gestionnaire

Chapitre 2 - L'affirmation historique des lois du service public contre les impératifs marchand et gestionnaire

Chapitre 3 - L'emprise contemporaine des impératifs marchand et gestionnaire sur les lois du service public

Chapitre 1

L'ANTAGONISME ÉLÉMENTAIRE DES LOIS DU SERVICE PUBLIC ET DES IMPÉRATIFS MARCHAND ET GESTIONNAIRE

- 46 COMPRÉHENSION DU RAPPORT D'ANTAGONISME. — L'antagonisme des principes du service public et des impératifs économique et managérial peut non seulement se comprendre en tant que rapport d'opposition, voire de contradiction, mais encore en tant qu'état de lutte entre forces cherchant à s'évincer réciproquement à l'effet d'imposer leur primauté. Il est sous-tendu par un conflit de rationalités (Section 1) dont les premières formes, les premières configurations juridiques apparaissent à la charnière du dix-neuvième siècle et du vingtième siècle, dès lors que l'activité administrative se développe (Section 2).

Section 1

UN CONFLIT DE RATIONALITÉS FONDAMENTAL

- 47 RATIONALITÉ, RATIONALITÉS. — Partant de la racine étymologique *ratio* qui signifie notamment calcul, rapport, relation, ou bien encore raisonnement, explication, Roland MINNERATH définit la rationalité comme « la propriété de l'objet qui présente à la perception une relation intelligible entre les éléments qui le composent »¹ ; « c'est son intelligibilité, sa logique interne identifiée par notre compréhension »². La rationalité est, pour utiliser d'autres termes, une reconstruction intellectuelle du réel, une représentation théorique d'un donné

¹ Roland MINNERATH, *Les organisations malades de la science. La rationalité du management*, Beauchesne, 1982, 282 p., p. 19.

² *Ibid.*

empirique, où se retrouve une série de modes de raisonnement, de catégories de pensée avec leurs enchaînements logiques, « un ensemble cohérent de propositions normatives d'ordre à la fois axiologique et praxéologique »¹.

Bâtie sur des savoirs ou des postulats — parfois des croyances — réputés objectifs², cette représentation mentale idéale ne permet de comprendre une configuration du réel que dans le contexte d'un questionnement déterminé. Elle est donc nécessairement multiforme³ : « toute méthode scientifique appartient [...] à un type déterminé de rationalité, lié à la méthode déductive, inductive, *a priori*, etc. »⁴ ; « tout corps de savoir organisé recèle une rationalité qui découle de ses hypothèses de départ, de sa méthode, de ses résultats »⁵.

- 48 Aussi des rationalités peuvent-elles s'opposer et entrer en conflit, soit, d'une part, que s'opère la confrontation de rationalités d'objets distincts qui interfèrent, soit, d'autre part, que s'affrontent plusieurs rationalités d'un même objet d'étude.
- 49 LES RATIONALITÉS EN PRÉSENCE. — De façon particulière, la rationalité juridico-administrative des services publics, dont les grands principes d'égalité, de continuité et d'adaptation constante sont caractéristiques (I), entre en conflit avec les rationalités marchande et managériale (II).

I | DES PRINCIPES CARACTÉRISTIQUES DE LA RATIONALITÉ JURIDICO-ADMINISTRATIVE IMPRÉGNANT LES SERVICES PUBLICS

- 50 DE LA RATIONALITÉ JURIDICO-ADMINISTRATIVE. — L'administration — ici entendue matériellement comme la fonction consistant pour les autorités publiques voire privées à préparer et à mettre en œuvre, par le biais des services publics, les choix du pouvoir politique qui s'impose à elles — est largement pénétrée par une rationalité juridico-administrative.

¹ Jacques CHEVALLIER et Danièle LOCHAK, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP* 1982, p. 679-720, spéc. p. 683.

² Ces savoirs et postulats s'efforcent de tenir compte du problème posé par le caractère à la fois libre et spontané des actions humaines, qui ne sont pas pour autant considérées comme arbitraires. Voir Maurice LAGUEUX, « Analyse économique et principe de rationalité », *Revue de synthèse* 1993, n° 1, p. 9-31, spéc. p. 10 et s.

³ Cf. l'idée de multivocité conceptuelle de la rationalité développée par Max WEBER. Sur ce point, voir en particulier Michel COUTU, *Max Weber et les rationalités du droit*, LGDJ, coll. Droit et société, 1995, 258 p., p. 21 et s.

⁴ Roland MINNERATH, *Les organisations malades de la science. La rationalité du management*, Beauchesne, 1982, 282 p., p. 20.

⁵ *Ibid.*, p. 21.

- 51 Formelle et déductive, cette rationalité repose sur une exigence de *régularité* qui infère la soumission des autorités administratives au respect d'un ordre juridique cohérent¹ — ce que garantit l'existence d'un contrôle juridictionnel excluant, en principe, toute considération d'opportunité². Danièle LOCHAK et Jacques CHEVALLIER constatent, en ce sens, que l'administration est le plus souvent envisagée à travers une « conceptualisation juridique »³, comme « une activité intrinsèquement juridique, conditionnée par le droit et créatrice de droit »⁴, étant entendu que « l'empreinte de la rationalité juridique n'a jamais impliqué une organisation monolithique et stéréotypée, animée par le souci exclusif de régularité et imperméable à toute considération d'efficacité »⁵.

Le développement du contentieux administratif dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle contribue à faire du droit la clef de compréhension et le prisme d'étude privilégiés de l'administration, attestant ainsi l'affirmation de l'État de droit⁶ et favorisant, plus particulièrement, la progression du modèle webérien d'une administration hiérarchique de type légal-rationnel⁷.

- 52 Portée par la conviction d'une altérité, d'une supériorité axiologique de l'État et de ses missions d'intérêt général par rapport à la société civile et aux agissements guidés par les intérêts particuliers, la rationalité de type juridico-administratif infère par surcroît la *spécificité* de l'ordre juridique considéré⁸. Si l'État « tend à affirmer sa suprématie »⁹ chaque fois qu'il intervient, c'est pour garantir, conformément à la tradition jacobine française, « qu'aucun intérêt

¹ D'ailleurs Georges VEDEL considérerait-il que le régime administratif comporte, entre autres, « le principe de légalité, qui soumet l'Administration au respect du droit » (*Droit administratif*, PUF, coll. Thémis Droit, 3^e éd., 1964, 679 p., p. 57).

² Voir CE, 9 octobre 1968, *Pigalle* (*Lebon* p. 481).

³ Jacques CHEVALLIER et Danièle LOCHAK, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP* 1982, p. 679-720, spéc. p. 687.

⁴ *Ibid.*, spéc. p. 688.

⁵ *Ibid.*, spéc. p. 682.

⁶ Jacques CHEVALLIER et Danièle LOCHAK considèrent que « la pénétration de la raison juridique dans l'appareil bureaucratique [est la] conséquence de la subordination de l'ordre administratif à l'ordre juridique » (*ibid.*, spéc. p. 686).

⁷ Michel CROZIER, « Bureaucratie », *Encyclopædia Universalis* en ligne.

⁸ Jacques CHEVALLIER évoque, à cet égard, « une spécificité irréductible de l'État au regard des autres phénomènes sociaux, et par suite de sa relation au droit » (« Changement politique et droit administratif », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989 [335 p.], p. 293-326, spéc. p. 307). Dans le même ordre d'idées, Bertrand SEILLER écrit que l'État doit « disposer de pouvoirs adaptés aux missions d'intérêt général qui lui sont confiées par la collectivité des individus le composant. La supériorité de ces missions justifie qu'il puisse imposer ses volontés aux intérêts particuliers et qu'il dispose donc de pouvoirs juridiques inconnus dans les rapports entre particuliers » (*Droit administratif*, Tome 1, *Les sources et le juge*, Flammarion, coll. Champs université, 7^e éd., 2018, 353 p., Glossaire critique, entrée « Exorbitance », p. 305).

⁹ Conseil d'État, *L'intérêt général*, Rapport public de 1999, La Documentation française, EDCE 1999, n° 50, 449 p., p. 268.

particulier, si puissant soit-il, ne puisse imposer ses objectifs au détriment de l'unité sociale et nuire à l'expression démocratique de la volonté générale »¹. Aussi le droit privé, conçu pour les rapports de particulier à particulier, est-il tenu pour inadapté à la chose publique et à sa finalité transcendante, ainsi que l'illustre la célèbre décision *Blanco* du 8 février 1873², considérée rétrospectivement comme fondatrice d'un droit administratif autonome.

Une telle représentation souffre certes d'imprécision ; et ce, même si le propos est aussitôt circonscrit à l'idée suivant laquelle sont spécifiques les seules règles de droit applicables à l'administration, qui, constituant le droit administratif, sont « destinées à la canaliser dans des activités censées irréductibles à celles qui forment le commerce des acteurs ordinaires de la vie juridique »³. Quoi qu'il en soit, elle reste solidement ancrée, au point de garantir l'unité de l'administration — si « l'Administration tend vers l'unité », c'est notamment, d'après Louis ROLLAND, grâce au « régime juridique spécial très différent de celui des entreprises privées » auquel la plupart de ses services sont soumis⁴ — et de fonder, en outre, la *summa divisio* entre le droit privé et le droit public, laquelle s'est affirmée au cours du dix-neuvième siècle en profitant de la prévalence de la conception d'un État libéral.

- 53 L'IDENTITÉ JURIDICO-ADMINISTRATIVE DES SERVICES PUBLICS. — Dès lors que l'administration est perçue comme un ensemble plus ou moins disparate de services publics relevant de l'ordre de ses fins, il suffit de constater que ces derniers sont, avec elle, imprégnés de la rationalité juridico-administrative.

Le caractère fonctionnel de la notion de service public permet, d'emblée, de le vérifier. De l'identification d'une telle mission se déduit l'application d'un régime juridique spécifique, c'est-à-dire d'un régime juridique qui a « son caractère et ses lois propres »⁵. L'élément principal et universel de celui-ci, son noyau dur en quelque manière, est composé des principes les plus généraux de continuité, de mutabilité et d'égalité — auxquels il faudrait sans doute ajouter aujourd'hui celui de neutralité — que la jurisprudence administrative dégage à partir du début du vingtième siècle, au gré des exigences de l'intérêt général à satisfaire, et que Louis ROLLAND systématise dans ses leçons parisiennes de doctorat à partir des années trente. Ces principes, consubstantiels à la nature du service public, représentent les voies d'accès à une intelligence idéal-typique de l'administration et de sa mécanique intérieure : en tant que

¹ Conseil d'État, *L'intérêt général*, Rapport public de 1999, La Documentation française, EDCE 1999, n° 50, 449 p., p. 268. Cf. au demeurant l'idée de gouvernement rationnel développée sous la Troisième République et le mythe plus ancien de la politique de la Raison.

² T. confl., 8 février 1873, *Blanco* (Lebon 1^{er} suppl., p. 61, concl. DAVID).

³ François BURDEAU, « Droit administratif », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, coll. Quadrige, 2003 (XXV-1649 p.), p. 423-431, spéc. p. 423.

⁴ Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, 11^e éd., 1957, X-643 p., § 5.

⁵ Selon la définition donnée par *Le Robert* de l'adjectif « spécifique ».

tels, ils formalisent, ils cristallisent l'identité juridico-administrative des services publics, ils l'incarnent ; pour reprendre les mots du Professeur René CHAPUS, ils font apparaître que « le droit administratif reçoit de la notion de service public son inspiration fondamentale »¹.

- 54 Ce disant, il n'est pas étonnant que la notion de service public continue d'occuper une place non négligeable dans la définition d'un certain nombre de notions-clefs du droit administratif² (telles celles d'acte administratif unilatéral³, de contrat administratif⁴, d'agent public⁵ ou encore de domaine public⁶), après avoir été érigée au début du vingtième siècle, tout du moins dans la logique de l'école du service public⁷, en critère exclusif à son application et à la compétence du juge administratif : le principal tenant de cette école, à savoir Gaston JÈZE, voit tout bonnement dans le service public la « pierre angulaire du Droit administratif français », servant « à remodeler toutes les institutions du droit public »⁸ ; quant à Louis ROLLAND, qui en est une figure non

¹ René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 2001, 1427 p., § 8.

² Sur ce point, Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., p. 127 et s.

³ CE, Sect., 13 janvier 1961, *Magnier (Lebon p. 33)* ; CE, Sect., 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises de sport (Lebon p. 576, concl. THÉRY)* ; T. confl., 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c/ Barbier (Lebon p. 789, concl. KAHN)*.

⁴ CE, Sect., 20 avril 1956, *Bertin (Lebon p. 167)*.

⁵ T. confl., 25 mars 1996, *Berkani c/ Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Lyon-Saint-Etienne (Lebon p. 535, concl. MARTIN)*.

⁶ Article L. 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques. Voir auparavant CE, Sect., 19 octobre 1956, *Société Le Béton (Lebon p. 375)* ; CE, Ass., 11 mai 1959, *Dauphin (Lebon p. 294)*.

⁷ Sur ce thème, voir Domingos PAÍVA de ALMEIDA, *L'école du service public*, Thèse de doctorat en droit public, Gérard MARCOU (dir.), Paris I, 2008, 367 p.

⁸ Gaston JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, Giard et Brière, 2^e éd., 1914, XLVIII-543 p., p. X. Cet auteur a défendu une vision que l'on peut qualifier de dogmatique du service public, ce qu'illustre assez bien, en outre, sa note sous l'arrêt CE, 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges c/ ville de Lille*, RDP 1914, p. 145-153. Répondant de façon critique aux arguments développés par Léon BLUM dans ses conclusions, qui, en vue de fonder la compétence de la juridiction administrative, tente de caractériser le contrat administratif à partir, non de son objet de service public, mais de « sa nature propre », de « sa forme et [de] sa contexture » de puissance publique (Conclusions sur CE, 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges c/ ville de Lille*, Lebon p. 909-912, spéc. p. 911) — que met en relief la présence d'une clause exorbitante du droit commun —, JÈZE écrit : « On a donc peu à peu substitué, à partir de 1903, à l'ancien critérium un critérium plus simple : celui de l'organisation et du fonctionnement des services publics. Ce critérium est tout à fait logique ; il est très simple, très facile à comprendre, très facile à interpréter. Pourquoi en changer ? Pourquoi faire des subtilités, couper des cheveux en quatre ? Pourquoi poser des règles compliquées, difficiles à appliquer et, par suite, dangereuses pour les plaideurs ? [...] Le critérium du service public est très simple, logique, satisfaisant. Restons-en là et écartons toute distinction subtile entre les contrats administratifs (??) et les contrats ordinaires ! » (*op. cit.*, spéc. p. 152-153).

moins emblématique, il a toujours présenté le droit administratif comme étant « essentiellement le droit des services publics »¹.

- 55 À noter, pour le surplus, qu'à la même époque, Maurice HAURIOU n'est pas totalement indifférent à la notion de service public² : il en admet l'importance — mais réagit vertement contre la vision absolutiste qui en est donnée — en la liant à celle de puissance publique³ dans le cadre d'une théorisation institutionnelle du droit administratif. On fera remarquer qu'il est dès lors artificiel d'opposer les deux notions, tout comme il l'est d'opposer diamétralement la position respective du Doyen de Toulouse et du Doyen de Bordeaux sur ce point⁴ — d'autant que DUGUIT⁵, contrairement à l'idée largement répandue⁶, ne faisait pas partie de l'école du service public⁷.

¹ Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif*, Dalloz, 11^e éd., 1957, 643 p., p. 15.

² Jean RIVERO, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », *L'évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*, Sirey, 1956 (574 p.), p. 461-471 ; Lucien SFEZ, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Jean RIVERO (dir.), Paris, 1964, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1966, XV-520 p., p. 134 et s.

³ Voir, outre les premières éditions de son *Précis de droit administratif*, la publication, en 1899, d'une brochure intitulée *La gestion administrative, Étude théorique de droit administratif* (Larose, IV-94 p.) : s'écartant de la théorie des actes d'autorité et de gestion, Maurice HAURIOU tend à replacer la gestion du service public au cœur du droit administratif — ce qui, du reste, préfigure une autre distinction, celle de la gestion publique et de la gestion privée du service public.

⁴ Comme sur d'autres points, du reste (cf. Jean-Arnaud MAZÈRES, « Duguit et Hauriou ou la clé cachée », in Fabrice MELLERAY [dir.], *Autour de Léon Duguit*, Bruylant, 2011 [386 p.], p. 115-138). Et cela, bien que l'on ne puisse nier finalement l'écart qui séparait les doctrines des deux maîtres, HAURIOU s'étant, à maintes reprises, montré sévère à l'égard de la doctrine duguiste, qu'il n'hésitait pas à qualifier d'anarchiste (voir « Les idées de M. Duguit », article de 1911 reproduit in Mathieu TOUZEIL-DIVINA [dir.], *Miscellanées Maurice Hauriou*, Éd. L'Épilogue, coll. Histoire[s] du Droit, 2013 [XII-362 p.], p. 1-22 ; voir déjà, avec Achille MESTRE, « Analyses et comptes rendus. L'État, le droit objectif et la loi positive, par Léon Duguit », *RDP* 1902-1, p. 346-366, spéc. p. 348 et p. 353).

⁵ Évelyne PISIER-KOUCHNER, *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Thèse de doctorat en droit, Georges LAVAU (dir.), Paris II, 1970, LGDJ, coll. Bibliothèque de philosophie du droit, 1972, II-316 p., p. 15 et s.

⁶ Ainsi, en particulier, Charles EISENMANN n'a pas manqué de resituer Gaston JÈZE « dans la ligne de la véritable pensée du célèbre publiciste qui a exercé sur sa pensée juridique probablement la plus grande de toutes les influences qu'elle a reçues, Léon Duguit (1860-1928) ; Léon Duguit est considéré unanimement en France et à l'étranger comme le fondateur de ce qu'on peut appeler la théorie — ou si l'on préfère, de la doctrine — du service public, de cette théorie ou doctrine d'après laquelle la notion de service public serait la base de la construction ou conception du droit administratif, et même, plus largement, du droit public » (*Cours de droit administratif*, Tome 1, LGDJ, 1982, 786 p., p. 24).

⁷ Fabrice MELLERAY, « École de Bordeaux, école du service public et école duguiste. Proposition de distinction », *RDP* 2001, p. 1887-1905, spéc. p. 1890 et s. ; et du même auteur, « Que sont devenues les écoles de Duguit ? », in Fabrice MELLERAY (dir.), *op. cit.*, p. 373-386, spéc. p. 382-384.

- 56 SINGULARITÉ ET INCOMPATIBILITÉ. — Ainsi la rationalité juridico-administrative imprègne-t-elle les services publics : les lois d'égalité, de continuité et de changement en constituent conjointement les traits distinctifs — distinctifs car fondamentaux.

Or, d'une telle représentation dogmatique découle l'idée que les services publics sont incompatibles avec les modes de raisonnement liés à l'économie libérale de marché d'une part, à la gestion des organisations privées d'autre part.

II | DES PRINCIPES SIGNIFIANT L'INCOMPATIBILITÉ DES SERVICES PUBLICS AVEC LES RATIONALITÉS MARCHANDE ET GESTIONNAIRE

- 57 RATIONALITÉ MARCHANDE, RATIONALITÉ GESTIONNAIRE. — Pragmatiques et inductives, les rationalités économique et managériale sont toutes les deux fondées sur une exigence d'*efficacité*, laquelle postule la combinaison optimale des moyens au service de fins particulières — que ces fins particulières tendent à un plus grand profit ou à un moindre mal — susceptibles de servir, en retour, un ensemble de fins extérieures au système.
- 58 La rationalité économique suppose que, dans un système concurrentiel, la recherche individuelle du profit par chaque opérateur procure un bienfait pour la collectivité, compte tenu de l'utilisation présumée efficace des facteurs de production et du coût minimal des biens et services offerts aux utilisateurs¹. Ce résultat n'est pas volontairement recherché ; et s'il l'était, il n'est pas sûr qu'il serait atteint². La compétition permet donc, en théorie, la maximalisation de l'utilité de chaque agent économique et, par suite, la meilleure allocation possible des ressources de la collectivité. Pour le dire encore autrement, l'interdépendance des décisions économiques est censée déboucher sur un optimum social.

¹ Plus simplement, Maurice ALLAIS écrit qu'« un homme est réputé rationnel lorsque a) il poursuit des fins cohérentes avec elles-mêmes, b) il emploie des moyens appropriés aux fins poursuivies ». Cité par Hubert BROCHIER, « Rationalité économique », *Encyclopædia Universalis* en ligne.

² Cf. la métaphore de la « main invisible » développée par Adam SMITH, selon qui chaque homme, « tout en ne cherchant que son intérêt personnel, [...] travaille souvent d'une manière beaucoup plus efficace pour l'intérêt de la société que s'il avait réellement pour but d'y travailler » (*Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, vol. 2, Flammarion, rééd. (1776), 1991, 637 p., p. 43). Sur ce point, voir notamment Florence PERRIN, *L'intérêt général et le libéralisme politique. Entre droits et intérêts particuliers (XVII^e-XIX^e siècles)*, Thèse de doctorat en études politiques, Pierre MANENT (dir.), École des hautes études en sciences sociales, 2011, Fondation Varenne, coll. Collection des Thèses, 2012, XVI-430 p., p. 281 et s.

- 59 Plus technique que la précédente, la rationalité gestionnaire implique la mise en ordre optimale et continue, par un organisme donné, de ses moyens d'action humains, matériels et financiers en fonction d'objectifs précis et prédéterminés, de telle sorte qu'il en retire directement un profit¹. Elle peut recouper la rationalité économique, laquelle peut, le cas échéant, l'engendrer. La rationalité managériale est d'ailleurs régulièrement adossée à la rationalité marchande.
- 60 Ces rationalités, qui ne sont évidemment pas hermétiques au droit quand il est conçu non pas comme une fin en soi mais comme un moyen de les réaliser, se distinguent de la rationalité juridico-administrative par leur système référentiel.
- 61 LE CONFLIT EXOGÈNE DES RATIONALITÉS JURIDICO-ADMINISTRATIVE ET ÉCONOMIQUE. — Le conflit des rationalités juridico-administrative et économique peut être qualifié d'exogène en ce qu'il oppose la logique respective de deux objets distincts qui sont susceptibles d'entrer en relation : les services publics et le marché.
- 62 La rationalité économique constitue la représentation idéale du fonctionnement de l'économie libérale de marché qui, bien que sa structure et son analyse prennent forme dès le dix-huitième siècle², impose ses valeurs et ses mérites en France dans la deuxième moitié du dix-neuvième siècle. L'idéologie libérale, se conjuguant-elle au pluriel, est construite sur l'idée centrale d'un ordre naturel bienfaisant où l'individu prime l'État et toutes les incarnations d'une souveraineté absolue³. Ainsi que le rappelle Maurice FLAMANT, elle repose sur quatre piliers, à savoir l'intérêt personnel, la concurrence, la liberté et la responsabilité, censés garantir l'établissement spontané d'automatismes au sein du marché⁴. De l'équilibre sans cesse renouvelé de l'édifice libéral, de l'ordre marchand dépend donc la validité de la rationalité économique, qui tient nécessairement pour acquises la liberté d'intervention des particuliers

¹ Danièle LOCHAK et Jacques CHEVALLIER expliquent que le management vise à « l'agencement rationnel des moyens matériels et humains, en vue d'atteindre dans des conditions optimales les objectifs fixés » (« Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP* 1982, p. 679-720, spéc. p. 680).

² Après la fondation au dix-septième siècle, singulièrement sous l'influence de John LOCKE, et plus largement sous celle des Lumières, du libéralisme philosophique et de sa traduction politique.

³ Cf. Pierre ROSANVALLON, *Le libéralisme économique. Histoire de l'idée de marché*, Éd. du Seuil, 2^e éd., 1989, X-238 p., p. VI-VII.

⁴ Maurice FLAMANT, *Histoire du libéralisme*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2^e éd., 1992, 127 p., p. 75 et s. Schématiquement, l'intérêt personnel implique que l'individu recherche son propre avantage en suivant « la pente du moindre effort » (*ibid.*, p. 75) ; la concurrence permet d'y parvenir au moyen d'une compétition dynamique ; la liberté garantit le succès de cette dernière ; la responsabilité, consistant à accepter de manière anticipée les conséquences malheureuses des actes projetés et à les supporter une fois survenues, constitue le « correctif » du « droit de prendre des initiatives et d'agir comme on l'entend » (*ibid.*, p. 77).

sur le marché, l'égalité des conditions de concurrence entre opérateurs et, de façon plus ou moins directe, la protection des consommateurs.

- 63 Or, les services publics pris dans leur ensemble, en tant qu'ils expriment la fonction étatique, contrarient un tel équilibre lorsqu'ils s'immiscent dans la sphère marchande.

D'abord, ils poursuivent une finalité discordante qui risque de priver l'individu de sa qualité d'être à la fois raisonnable, libre et responsable : l'intérêt général suppose le volontarisme des gouvernants, seuls capables de le définir, et s'oppose à l'utilitarisme des intérêts individuels qu'il transcende et qu'il déborde, même s'il peut s'en nourrir¹.

Surtout, en raison de ce but et de leur liaison à l'État, les services publics obéissent aux règles fondamentales de continuité, d'adaptation constante et d'égalité, qui justifient, en retour de leur respect absolu, l'octroi de prérogatives et privilèges juridiques et financiers exorbitants². Le monopole en est une illustration topique, de même d'ailleurs que les facilités financières des personnes publiques qui peuvent travailler sans faire de bénéfices³. De tels avantages, compte tenu de leur spécificité, sont de nature à déséquilibrer le système concurrentiel en portant atteinte aux activités privées. Cela amène à considérer, *in fine*, que les lois du service public supposent l'incompatibilité des services publics, pénétrés par la rationalité juridico-administrative, avec le marché et la logique individualiste et libérale qui le nourrit.

- 64 LE CONFLIT ENDOGÈNE DES RATIONALITÉS JURIDICO-ADMINISTRATIVE ET MANAGÉRIALE. — D'autre part, le conflit des rationalités juridico-administrative et gestionnaire peut être qualifié d'endogène, puisqu'il fait s'affronter deux représentations différentes d'un seul et même objet, constitué des services publics et de leur fonctionnement.
- 65 La thèse selon laquelle la rationalité gestionnaire, qui fait ni plus ni moins du modèle entrepreneurial un modèle de conduite, entretient un rapport d'antagonisme élémentaire avec la rationalité juridique imprégnant l'administration, a été démontrée par ailleurs, sans qu'il soit utile d'y revenir longuement.

¹ Conseil d'État, *L'intérêt général*, Rapport public de 1999, La Documentation française, EDCE 1999, n° 50, 449 p., p. 253 et s.

² Georges LAHILLONNE écrit en ce sens que « le service public implique l'idée d'inégalité des intérêts en présence, et de procédures exorbitantes pour donner plus sûrement satisfaction aux besoins de la collectivité » (*La Gestion privée des Services publics*, Thèse de doctorat en droit, Toulouse, 1931, Andrau et Laporte, 1931, 191 p., p. 65).

³ À cet égard, Maurice HAURIOU a pu noter que la commune possède « des ressources élastiques dans son budget » et « ne supporte pas les mêmes charges » que l'industriel ordinaire qui « vit de sa profession », étant entendu que « la vie de la commune est assurée par ailleurs », grâce aux contribuables (Note sous CE, 2 février 1906, *Chambre syndicale des propriétaires de bains de Paris et des départements*, S. 1907, III, p. 1-2, spéc. p. 1).

Dans un article fondateur, Jacques CHEVALLIER et Danièle LOCHAK analysent le système référentiel de ces deux rationalités suivant une démarche idéale-typique, théorique, et mettent en évidence leur contradiction¹. Ils expliquent précisément que « l'administration française a été bâtie sur des principes diamétralement opposés [à ceux du management] : son but n'était pas le rendement, mais le service du public ; et avant de rechercher l'efficacité, elle était censée veiller à la régularité de ses démarches. De ce fait, la logique managériale a été au début considérée comme inapplicable à l'administration, en tant que contraire à sa finalité propre »², finalité qui n'est pas pour les autorités administratives d'améliorer leur sort particulier suivant une aspiration utilitariste, mais de satisfaire un intérêt général qui, leur étant extérieur, les dépasse.

Alors même que, dès le début des années mille neuf cent, une problématique organisationnelle appliquée au secteur public émerge ailleurs (notamment aux États-Unis), en France, la rationalité gestionnaire, avec ses propres méthodes et propositions normatives, semble donc incompatible avec la rationalité juridico-administrative figurée par les lois du service public.

- 66 Ce conflit endogène est au demeurant relayé, sur le plan épistémologique, par la différenciation entre le droit administratif et la science administrative. Selon Émile GIRAUD, le droit administratif « expose, interprète et commente le droit en vigueur découlant des lois, des règlements et de la jurisprudence », tandis que la science administrative « a pour but pratique la recherche des conditions du bon fonctionnement de l'administration », n'accordant à celui-là que la simple valeur « d'un fait qui doit être apprécié et critiqué en fonction des résultats qu'il donne »³. Dans sa thèse, Caroline VAYROU observe même que la seconde a reculé à mesure que le premier est venu encadrer l'action publique, « comme si la construction et l'affermissement de l'un passaient par l'affaiblissement et la suppression de l'autre »⁴.
- 67 UN CONFLIT À L'EMPREINTE JURIDIQUE. — Des traces de ce conflit de rationalités fondamental sont visibles sur le terrain proprement juridique, où s'observe très tôt, sinon une mise en balance, en tout cas une mise en tension des impératifs marchand et managérial et du régime des services publics, cristallisé

¹ Jacques CHEVALLIER et Danièle LOCHAK, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP* 1982, p. 679-720, spéc. p. 683 et s. Il est important de signaler que les auteurs n'adoptent pas une démarche idéale-typique tout au long de leur article, ce qui les conduit à évoquer le croisement des rationalités.

² *Ibid.*, spéc. p. 680.

³ Émile GIRAUD, « Il faut enseigner l'administration », *RDP* 1951, p. 357-368, spéc. p. 361.

⁴ Caroline VAYROU, *Management public et droit administratif. Essai sur la juridicité des concepts managériaux*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Michel LEMOYNE de FORGES (dir.), Paris II, 2000, ANRT, 2000, 540 p., spéc. p. 54, et plus largement p. 37 et s.

autour des « principes spécifiques les plus généraux du droit administratif »¹, étant rappelé que ces principes, renvoyant à l'idée cardinale selon laquelle il y a des constantes dans le fonctionnement et l'organisation des services publics, préexistent à leur découverte.

Section 2

UNE MISE EN TENSION SÉCULAIRE

- 68 CONFIGURATIONS JURIDIQUES INITIALES DE L'ANTAGONISME. — Cette mise en tension est la résultante du développement de l'activité administrative et de son droit à la charnière du dix-neuvième et du vingtième siècles. La consécration d'un principe de non-concurrence publique (I) comme la reconnaissance de la théorie de la gestion privée des services publics (II) peuvent la déceler.

I | LA CONSÉCRATION D'UN PRINCIPE DE NON-CONCURRENCE PUBLIQUE

- 69 SERVICES PUBLICS ET THÉORIE DE L'ÉTAT MINIMAL. — Dans le contexte politique et économique du dix-neuvième siècle dominé par l'idéologie libérale, les services publics sont pensés en dehors du marché, ce qui concorde avec la théorie générale de l'État léguée par la Révolution : en tant qu'activités désintéressées de la puissance publique, ces derniers relèvent d'une « sphère politique » distincte de la « sphère économique » réservée aux prestations marchandes des personnes privées². La raison principale de leur rejet tient aux menaces que représente leur régime juridique protecteur³, tel qu'il émane dans son essence des lois de mutabilité, de continuité et d'égalité.

¹ René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 2001, 1427 p., § 8.

² Cf. les conclusions du commissaire du gouvernement DAVID sur T. confl., 8 février 1873, *Blanco*, D. 1873, III, p. 20-22. Voir Alain-Serge MESCHERIAKOFF, « Service public et marché, histoire d'un couple. Ou vie et mort du service public à la française », in AFDA, *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014 (VI-262 p.), p. 3-17, spéc. p. 5 et s.

³ Une autre raison, généralement évoquée en second, tient à la volonté de protéger les deniers publics contre les aléas du commerce.

- 70 Les économistes libéraux de l'époque sont les principaux contempteurs des services publics. Ils prônent, à des degrés variables, leur limitation systématique¹, remettent en cause leur nécessité dès lors que « tous les besoins collectifs ne sont [...] pas nécessairement du domaine de l'État »². Ils insistent tout particulièrement sur leurs dangers pour l'équilibre de l'édifice libéral, allant jusqu'à les dépeindre en « la guillotine sèche de toutes les industries libres que l'État a envie d'accaparer »³. Frédéric BASTIAT, notamment, condamne la soustraction à la concurrence des activités privées ayant intégré l'espace administratif, car elle rompt la « belle harmonie » consistant « à faire glisser le bien sur le producteur, à faire tourner le progrès au profit de la communauté »⁴. Il lui apparaît indispensable que l'action des gouvernants soit cloisonnée : « veiller à la sécurité publique, administrer le domaine commun, percevoir les contributions ; tel est [...] le *cercle rationnel* dans lequel doivent être circonscrites ou ramenées les attributions gouvernementales »⁵.
- 71 L'idéologie libérale imprime également la pensée juridique de l'époque. L'atteste, par exemple, l'importante réflexion de Maurice HAURIOU sous la décision *Association syndicale du canal de Gignac* du 9 décembre 1899 ; il écrit : « l'État n'est pas une association pour travailler ensemble à la production des richesses, il est seulement pour les hommes une certaine manière d'être ensemble, de vivre ensemble, ce qui est essentiellement le *fait politique* »⁶.

Plus encore, l'influence de la pensée libérale se ressent à travers la position d'une partie de la doctrine qui conteste l'expansion du champ d'application du droit administratif et de la compétence de la juridiction administrative,

¹ Olivia LANGLOIS, « Une lecture du service public au XIX^e siècle par les économistes libéraux », in Gilles GUGLIELMI (dir.), *Histoire et service public*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 2004 (443 p.), p. 59-82.

² Paul LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne et ses fonctions*, Guillaumin et Cie, 3^e éd., 1900, XII-487 p., p. 33.

³ Emmanuel RATOIN, « Les nouveaux monopoles », *Journal des économistes*, mai 1890, p. 179. Cité par Jean-Pierre MACHELON, « L'idée de nationalisation en France de 1840 à 1914 », in Michel BRUGUIÈRE, Jean CLINQUART, Micheline GUILLAUME-HOFNUNG et alii, *Administration et contrôle de l'économie (1800-1914)*, Librairie Droz, coll. Hautes Études médiévales et modernes, 1985 (167 p.), p. 1-46, spéc. p. 20, en note.

⁴ Frédéric BASTIAT, *Ceuvres complètes. Harmonies économiques*, Tome 6, Guillaumin et Cie, 10^e éd., 1893, 660 p., p. 550.

⁵ *Ibid.*, p. 556.

⁶ Maurice HAURIOU, Note sous T. confl., 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, S. 1900, III, p. 49-51, spéc. p. 49. La réflexion de l'auteur se poursuit notamment dans ses notes sous CE, 1^{er} février 1901, *Descroix*, S. 1901, III, p. 41-47 ; CE, 29 mars 1901, *Casanova*, S. 1901, III, p. 73-76 ; CE, 2 février 1906, *Chambre syndicale des propriétaires de bains de Paris et des départements*, S. 1907, III, p. 1-2.

perçue comme défavorable à l'usager, en préférant la notion d'autorité¹ à celle de service public dont l'approche extensive est condamnée².

- 72 LA FORMULATION DU PRINCIPE DE NON-CONCURRENCE PUBLIQUE. — Si, « dans le contexte français, le laisser-faire, laisser-passer, slogan emblématique du libéralisme économique, n'a jamais pu fonder une politique d'abstention des pouvoirs »³, la stricte délimitation de l'espace administratif se vérifie malgré tout : le rôle des autorités publiques est avant tout de garantir les équilibres globaux en réglementant les pratiques, en régulant les comportements susceptibles de bloquer l'exercice des libertés individuelles et le fonctionnement du marché.
- 73 Ainsi, quand les interventions économiques publiques commencent à se développer au tournant du dix-neuvième et du vingtième siècles, après que la société industrielle et commerciale a évolué et suscité une demande sociale de la part des classes laborieuses représentant une assise électorale non négligeable⁴, le Conseil d'État, sensible à la pensée libérale⁵, s'attache à protéger

¹ Cf. notamment la distinction entre actes de gestion et actes d'autorité formalisée par Léon AUCOC dans ses conclusions sur CE, 20 février 1869, *Pinard* (Lebon p. 188) et développée ensuite par Édouard LAFERRIÈRE, d'après qui il est nécessaire « que le caractère administratif de l'acte résulte de la nature même de [celui-ci], et non pas uniquement de la qualité de son auteur ou du but qu'il se propose » (*Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome 1, Berger-Levrault et Cie, 1887, XVIII-670 p., p. 429).

² Pour un écho jurisprudentiel, voir T. confl., 24 novembre 1894, *Loiseleur* (Lebon p. 631). Le Tribunal des conflits adopte, en l'espèce, une conception restrictive du service public : il considère que le litige résultant du dommage causé par les agents de l'État dans l'exploitation du monopole des allumettes chimiques, comparable à celui des tabacs de l'affaire *Blanco*, ne se rattache pas au fonctionnement d'une activité de service public mais plutôt à la gestion du domaine privé de l'État, et conclut à la compétence du juge judiciaire pour en connaître.

³ François BURDEAU, « Interventionnisme et droit commun. Esquisse d'une histoire », *EDCE* 2002, n° 53, p. 391-401, spéc. p. 392. Sur la question de l'interventionnisme économique public au cours du dix-neuvième siècle, voir notamment Sandrine GARCERIES, *L'élaboration d'une notion juridique de service public industriel et commercial*, Thèse de doctorat en droit public, Patrice CHRÉTIEN (dir.), Cergy-Pontoise, 2010, 840 p., p. 80 et s.

⁴ Maurice BOURGUIN rend compte de cette tendance en 1906, écrivant que « les besoins collectifs [...] sont devenus beaucoup trop complexes pour que la politique individualiste ait réussi à les satisfaire. Les œuvres d'initiative privée ne pouvaient suffire aux sociétés modernes dans les services d'intérêt général qui ne sont pas rémunérateurs : culture scientifique, enseignement populaire, assistance, transports et correspondances dans les régions écartées, etc. [...] Il est bien évident aujourd'hui [...] que l'État, s'il restait inactif, laisserait en souffrance des intérêts généraux que l'homme civilisé considère comme essentiels à son bien-être et à sa culture » (*Les systèmes socialistes et l'évolution économique*, Armand Colin, 2^e éd., 1906, 525 p., p. 304-305).

⁵ Gaston JÈZE le constate en 1914 : « le Conseil d'État est composé en majorité d'hommes dont la formation intellectuelle, au point de vue économique, remonte à une époque où triomphaient les doctrines de l'économie politique dite orthodoxe, libérale, doctrines individualistes à outrance, résolument hostiles au développement des services publics. D'autre part, au point de vue politique, [...] il n'est pas douteux que les programmes socialistes ou même interventionnistes n'ont point la faveur de la majorité » (*Les principes généraux du droit administratif*, Giard et Brière, 2^e éd., 1914, XLVIII-543 p., p. 307-308).

les individus et, plus particulièrement, l'ordre de marché. Il interprète le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, tiré du décret d'Allarde des 2 et 17 mai 1791 qu'il redécouvre, comme ne bénéficiant pas aux personnes publiques. Ce faisant, il dépasse la lettre même du texte — dont l'article 7 mentionne qu'« il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon [...] » — et fait triompher « la philosophie économique qui l'inspire, la liberté plus globale du marché, qui implique elle-même le libre jeu de la concurrence »¹.

- 74 Tel est le sens de la jurisprudence fondatrice *Casanova* du 29 mars 1901², relative à l'organisation d'un service municipal gratuit d'assistance médicale des indigents. Il faut toutefois préciser que le Conseil d'État s'était déjà prononcé, dans sa fonction consultative, contre le principe des actions économiques des communes. À cette occasion, il avait pu indiquer qu'il y aurait « les plus graves inconvénients » à voir ces dernières s'immiscer dans « des questions économiques auxquelles des *raisons d'ordre général* aussi bien que l'intérêt de leurs finances leur commandent de rester étrangères »³.

Il n'est pas douteux, au surplus, que l'élargissement de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir par cet arrêt *Casanova* — le Conseil d'État y reconnaît la possibilité pour le contribuable d'une commune de contester, à ce seul titre, les décisions ayant des incidences sur le patrimoine ou les finances de celle-ci — a contribué à « modér[er] très sensiblement [...] l'intrusion des corps communaux dans la vie industrielle et commerciale »⁴.

- 75 Seules des « circonstances exceptionnelles »⁵ permettent, en l'absence d'une délégation législative expresse, la création ou l'extension d'un service public sur le marché, ce qui suppose la réunion de deux conditions contraignantes tenant à l'existence d'un besoin essentiel de la collectivité, confondu le plus

¹ Martine LOMBARD, « À propos de la liberté de concurrence entre opérateurs publics et opérateurs privés », *D.* 1994, p. 163-169, spéc. p. 163.

² CE, 29 mars 1901, *Casanova* (*Lebon* p. 333). Voir également CE, 1^{er} février 1901, *Descroix* (*Lebon* p. 105), concernant, non pas l'institution d'un service public, mais l'appui financier d'une municipalité à une activité commerciale.

³ CE, Avis, 2 août 1894, *Pharmacie municipale de Roubaix* (*D.* 1898, III, p. 3). Pour une illustration antérieure, CE, Avis, 7 juin 1877, *Régie du gaz de la ville de Tourcoing* (*Annales des sciences politiques* 1905, n° 1, p. 201). Voir ensuite CE, Avis, 1^{er} et 15 mars 1900, *Les vidanges lilloises* (*Revue générale d'administration* 1900, Tome 1, p. 433) : tout en confirmant sa position, le Conseil d'État semble admettre la possibilité d'une intervention communale à la condition de démontrer qu'il est « pratiquement impossible d'assurer par tout autre moyen » l'activité en cause (un service de vidanges), c'est-à-dire de démontrer qu'il est pratiquement impossible de s'en remettre à l'initiative privée.

⁴ Pierre MIMIN, *Le socialisme municipal (étude de droit administratif sur la jurisprudence du Conseil d'État)*, Thèse de doctorat en droit, Paris, 1911-1912, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1912, 148 p., p. 27.

⁵ CE, 29 mars 1901, *Casanova* (*Lebon* p. 333).

souvent avec un intérêt de police¹, et à la carence de l'initiative privée². Par exemple, la création par une commune d'un service médical gratuit pour l'ensemble de ses habitants est légale quand aucun médecin n'y exerce de façon continue³ ; de même, un conseil municipal peut améliorer le service public de l'hygiène en installant un établissement de bains-douches quasi gratuits qui s'adressent à une clientèle délaissée par les établissements privés⁴.

76 Ces hypothèses restent conformes au système puisque les services publics et leurs activités accessoires, présentant un caractère supplétif, ne sont censés intervenir qu'en raison d'une carence des entreprises privées. Dès lors, leur régime spécifique, fixé autour des principes d'égalité, de continuité et de mutabilité, ne pose aucun problème sur un marché qui n'est pas concurrentiel. À la limite, le seul aménagement du principe de non-concurrence publique concerne les monopoles de fait, pour lesquels l'intervention publique est admise⁵ à la différence des autres situations monopolistiques⁶.

77 L'EXTENSION DU PRINCIPE DE NON-CONCURRENCE PUBLIQUE. — L'encadrement juridique de la concurrence publique est à la même époque complété par l'application du principe de spécialité. Au terme d'une étude de la jurisprudence y afférente, Danièle LOCHAK conclut que la référence formelle à celui-ci dissimule mal que « le principe de non-concurrence est en réalité au centre du problème »⁷.

Si, s'agissant des établissements publics, le principe de spécialité est généralement contrôlé en priorité en tant que principe de compétences, il n'en cons-

¹ Françoise DREYFUS, *Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Thèse de doctorat en droit, Prosper WEIL (dir.), Paris II, 1971, 393 p., p. 85.

² L'approche de Léon DUGUIT s'inscrit dans ce système puisqu'il n'envisage le service public comme fondement et limite du pouvoir politique qu'autant que l'activité accomplie « est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être assurée complètement que par l'intervention de la force gouvernante » (*Traité de droit constitutionnel*, Tome 1, Fontemoing et Cie, 1911, 370 p., p. 100). Il semble entendu, pour l'éminent juriste, que « les gouvernants ne peuvent [...] faire quoi que ce soit qui puisse gêner dans une mesure quelconque le libre et plein développement des activités individuelles » (*ibid.*, p. 99).

³ CE, 7 août 1896, *Bonnardot* (*Lebon* p. 642).

⁴ CE, 2 février 1906, *Chambre syndicale des propriétaires de bains de Paris et des départements* (*Lebon* p. 91).

⁵ Le principe a notamment été admis à propos des concessions d'éclairage au gaz ou à l'électricité : CE, 20 mai 1881, *Ville de Crest* (*Lebon* p. 522) ; CE, 26 décembre 1891, *Compagnie du gaz de Saint-Étienne* (*Lebon* p. 789, concl. VALABRÈGUE) ; Loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie (*JORF* du 17 juin 1906, p. 4105).

⁶ CE, 4 mars 1910, *Thérond* (*Lebon* p. 193, concl. PICHAT).

⁷ Danièle LOCHAK, « Les problèmes juridiques posés par la concurrence des services publics et des activités privées », *AJDA* 1971, p. 261-273, spéc. p. 265.

titue pas moins un moyen de prolonger et d'affermir l'interdiction de la concurrence publique en limitant les possibilités de diversification des activités économiques de service public.

Les privilèges dont peuvent jouir les concessionnaires privés de service public justifient aussi l'application d'un principe de spécialisation, lequel les enferme dans les limites prévues au cahier des charges générales et contraint leur accès au marché¹. Il s'agit, là encore, de veiller à ce que ces avantages ne soient pas utilisés directement ou indirectement pour entreprendre par ailleurs une activité commerciale funeste aux initiatives privées², le juge judiciaire pouvant mobiliser la théorie de la concurrence déloyale développée sur le fondement des articles 1382 et 1383 du Code civil à l'effet de prévenir des pratiques abusives susceptibles de désorganiser le fonctionnement du marché par la rupture fautive de l'égalité des chances³.

- 78 AUTRE CONFIGURATION JURIDIQUE DE L'ANTAGONISME. — Par principe, les autorités administratives nationales et locales ne bénéficient donc pas de la liberté du commerce et de l'industrie ; seul le législateur souverain peut déroger à l'ordre marchand en organisant un service public, encore que l'époque suggère qu'il faille aussi, dans ce cas, constater une urgente nécessité pour la collectivité. C'est là une formalisation significative du conflit de rationalités qui sous-tend l'antagonisme des lois du service public et du seul impératif économique.

La multiplication des cas de gestion privée des services publics — cependant que se développe l'activité administrative — peut, quant à elle, être interprétée comme concrétisant l'influence antagonique des rationalités gestionnaire et marchande sur la rationalité juridico-administrative.

II | LA RECONNAISSANCE DES SERVICES PUBLICS À GESTION PRIVÉE

- 79 LES ORIGINES DE LA THÉORIE DUALISTE⁴. — Les services publics excluent à l'origine la gestion privée, étant entendu que « les moyens et procédés de gestion

¹ Il existe toutefois, dans la jurisprudence judiciaire, des exceptions tenant à l'admission d'activités annexes améliorant le service. Voir en ce sens Cass. req., 19 décembre 1882, *Julien et Blanc c/ Chemin de fer de Paris-Lyon-Méditerranée* (S. 1884, I, p. 433, note LYON-CAEN).

² Voir entre autres Cass. civ., 5 juillet 1865, *Chemins de fer de l'Est* (S. 1865, I, p. 441) ; CA Paris, 2 août 1900, *Chambre syndicale des grands hôtels de Paris* (D. 1900, II, p. 481).

³ Marie-Laure IZORCHE, « Les fondements de la sanction de la concurrence déloyale et du parasitisme », *RTD com.* 1998, p. 17-52, spéc. § 2. Voir aussi Antoine PIROVANO, « La concurrence déloyale en droit français », *RIDC* 1974, p. 467-504.

⁴ Pour une étude approfondie de la question, Gérard QUIOT, *Aux origines du couple « gestion publique-gestion privée »*. Recherche sur la formation de la théorie de la gestion privée des services publics, Thèse de doctorat en droit public, Hubert CHARLES (dir.), Nice, 1992, 842 p. Voir aussi

sont publics ou privés, selon qu'ils impliquent ou non des prérogatives de puissance publique »¹. Il suffit de se reporter aux conclusions DAVID sur la décision *Blanco* pour comprendre le lien initialement établi entre service public et puissance ou gestion publique². L'hypothèse d'une gestion privée ne se rencontre alors que pour le domaine privé de l'État.

Cette théorie moniste, telle qu'elle est qualifiée par Charles EISENMANN³, ne résiste toutefois pas au développement des services publics au tout début du vingtième siècle, en particulier à leur irruption dans la sphère marchande. L'emploi de procédés de droit privé dans leur gestion, permis par le renouvellement de la conception de l'État à la suite de l'apparition de la notion de personne morale de droit public⁴, est mis en lumière par le conseiller d'État Jean ROMIEU dès l'année 1903 dans ses conclusions fameuses sur l'arrêt *Terrier*⁵ – certainement plus importantes que la solution elle-même –, avant de trouver un écho dans les décisions *Compagnie d'assurances Le Soleil* du 4 juin 1910⁶, *Commune de Mesle-sur-Sarthe* du 3 février 1911⁷ et *Société des Granits porphyroïdes des Vosges c/ ville de Lille* du 31 juillet 1912⁸, les deux dernières ayant été rendues sur les conclusions BLUM, dont le rôle dans la consécration du

René CHAPUS, *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Thèse de doctorat en droit public, Marcel WALINE (dir.), Paris, 1952, LGDJ, 1954, 583 p., spéc. p. 64 et s.

¹ Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, rééd. 12^e éd. (1933), 2002, XX-1150 p., p. 727. Dans le même ordre d'idées, Georges LAHILLONNE considère qu'il y a gestion privée quand l'administration « accomplit une opération dans les mêmes conditions qu'un simple particulier en se soumettant aux règles ordinaires du droit privé, et en faisant abstraction des droits et prérogatives spéciaux et exorbitants du droit commun qu'elle tient de la puissance publique » (*La Gestion privée des Services Publics*, Thèse de doctorat en droit, Toulouse, 1931, Andrau et Laporte, 1931, 191 p., p. 59).

² Edmond DAVID, Conclusions sur T. confl., 8 février 1873, *Blanco*, D. 1873, III, p. 20-22.

³ Charles EISENMANN, *Cours de droit administratif*, Tome 1, LGDJ, 1982, 786 p., p. 115 et s.

⁴ Alain-Serge MESCHERIAKOFF, « L'arrêt du Bac d'Eloka. Légende et réalité d'une gestion privée de la Puissance publique », *RDP* 1988, p. 1059-1081, spéc. p. 1078 et s.

⁵ Le commissaire du gouvernement remarque qu'il existe des « circonstances où l'administration doit être réputée agir dans les mêmes conditions qu'un simple particulier et se trouve soumise aux mêmes règles comme aux mêmes juridictions ». En particulier, « il peut se faire que l'administration, tout en agissant, non comme personne privée, mais comme personne publique, dans l'intérêt d'un service public proprement dit, n'invoque pas le bénéfice de sa situation de personne publique et se place volontairement dans les conditions d'un particulier, – soit en passant un de ces contrats de droit commun [...], – soit en effectuant une de ces opérations courantes, que les particuliers font journellement [...] » (Jean ROMIEU, Conclusions sur CE, 6 février 1903, *Terrier*, S. 1903, III, p. 25-29, spéc. p. 28).

⁶ T. confl., 4 juin 1910, *Compagnie d'assurances Le Soleil* (Lebon p. 446, concl. FEUILLOLEY).

⁷ CE, 3 février 1911, *Commune de Mesle-sur-Sarthe* (Lebon p. 136, concl. BLUM).

⁸ CE, 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges c/ ville de Lille* (Lebon p. 909, concl. BLUM).

couple « gestion publique-gestion privée » a pu être souligné¹. C'est dans un arrêt *Ministre du Commerce* du 6 juillet 1883² que Georges LAHILLONNE, de son côté, considère que le principe de la gestion privée des services publics est posé³.

- 80 INTERPRÉTATIONS DE LA THÉORIE DUALISTE. — La gestion privée, renvoyant précisément aux cas dans lesquels les autorités administratives se soumettent *délibérément* aux règles du droit commun, notamment à celles du Code civil, et à la compétence des tribunaux ordinaires, dénote la prise en compte d'une problématique gestionnaire au sein des services publics (A).

Dans le même temps, les tentatives de systématisation autour de principes ou catégories juridiques voulus plus objectifs dont elle fait l'objet laissent transparaître la volonté d'imposer aux services publics économiques le respect des commandements de l'économie marchande (B).

A | LA PRISE EN COMPTE D'UNE PROBLÉMATIQUE GESTIONNAIRE AU SEIN DES SERVICES PUBLICS

- 81 LA CRITIQUE GESTIONNAIRE DU RÉGIME SPÉCIFIQUE DES SERVICES PUBLICS. — La critique des services publics et de ce qui les singularise des entreprises privées nourrit le mouvement de réforme administrative prenant corps dans l'entre-deux-guerres, à tout le moins en ce qu'il porte sur les moyens et les méthodes de l'administration⁴. En effet, à côté de la critique libérale qui condamne principalement les entraves à l'ordre marchand que présuppose la mise en œuvre du régime protecteur des services publics, une critique gestionnaire met l'accent, dès le début du vingtième siècle, sur l'inefficacité et l'inefficience qui résultent de cette même mise en œuvre.

¹ Alain-Serge MESCHERIAKOFF, « Léon Blum pionnier de la gestion privée du secteur public », *Droit et économie. Interférences et interactions. Études en l'honneur du professeur M. Bazex*, Litec, 2009 (368 p.), p. 231-243.

² CE, 6 juillet 1883, *Ministre du Commerce* (D. 1883, III, p. 42).

³ Georges LAHILLONNE, *La Gestion privée des Services Publics*, Thèse de doctorat en droit, Toulouse, 1931, Andrau et Laporte, 1931, 191 p., p. 59, p. 72 et s.

⁴ En cette période, l'expression « réforme administrative » renvoie aussi, et peut-être d'abord, au mouvement de décentralisation territoriale qu'illustrent notamment la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux (*JORF* du 29 août 1871, p. 3041) et celle du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale (*JORF* du 6 avril 1884, p. 1557).

- 82 Ces deux critiques peuvent se rejoindre. Pour certains « organisateurs », tels qu'Henri FAYOL¹, la réorganisation des structures administratives doit prioritairement, mais non seulement, passer par le désencombrement de l'État de tout ce qui ne relève pas de sa fonction réputée essentielle².

Plus largement, la critique gestionnaire se retrouve en germe chez la plupart des penseurs libéraux. Réagissant aux prémices de l'extension du champ des services publics et du développement de l'État interventionniste, ces derniers « relèvent les imperfections des entreprises publiques, leur mauvaise organisation, leur médiocre rendement, les lourdes dépenses qu'elles entraînent, le formalisme dans lequel elles tombent »³. À titre illustratif, Frédéric BASTIAT estime que « tout ce qui est tombé dans le domaine du fonctionnarisme est à peu près stationnaire », si bien qu'en entrant « dans la classe des services publics, [les services privés] sont frappés, au moins dans une certaine mesure, d'immobilisme et de stérilité [...] au détriment de la communauté tout entière »⁴. Clément COLSON, de son côté, écrit que « la disproportion entre les dépenses des services publics et les résultats obtenus est un fait constant »⁵. Plus tôt, Ambroise CLÉMENT insistait sur « le génie de la complication et de la prodigalité [qui paraissait] avoir présidé à l'organisation de la plupart [des] services publics [...] dans l'intention manifeste de faire vivre aux dépens du budget la plus grande partie possible de la population »⁶.

¹ Laurence MORGANA, « Un précurseur du New Public Management : Henri Fayol (1841-1925) », *Gestion et management public* décembre 2012, n° 2, p. 4-21.

² Sur ce point, Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Mémoire pour le DES de droit public, Roland DRAGO (dir.), Paris II, 1975, Beauchesne, 1977, 271 p., p. 123 et s. Voir également les conclusions de Paul MATTER sur T. confl., 22 janvier 1921, *Colonie de la Côte d'Ivoire c/ Société commerciale de l'Ouest-Africain*, S. 1924, III, p. 34-37, spéc. p. 36.

³ Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, 11^e éd., 1957, X-643 p., § 3. À noter que Louis ROLLAND est lui-même conscient des inconvénients qu'il y a à soumettre les services publics à un régime juridique spécial. Il écrit notamment : « b) les règles spéciales sont compliquées ; elles manquent de souplesse, elles empêchent d'adapter les services aux nécessités auxquelles ils sont destinés à satisfaire ; c) le régime spécial est susceptible d'entraîner pour les agents un certain laisser-aller ; il ne les pousse pas à avoir de l'initiative, dilue ou fait disparaître leur responsabilité » (*ibid.*, § 28). Et l'éminent juriste d'admettre, sans nier pour autant « le grand avantage d'un régime particulier pour les services publics » qui est celui « d'assurer leur marche d'une façon régulière et continue », qu'« il en va autrement dans l'entreprise privée, où l'on s'adapte vite aux besoins, où chacun se sent responsable et est porté à aller de l'avant » (*ibid.*).

⁴ Frédéric BASTIAT, *Œuvres complètes. Harmonies économiques*, Tome 6, Guillaumin et Cie, 10^e éd., 1893, 660 p., p. 550-551.

⁵ Clément COLSON, *Organisme économique et désordre social*, Flammarion, 1912, 364 p., p. 236.

⁶ Ambroise CLÉMENT, « Des causes de l'instabilité des institutions gouvernementales de la France », *Journal des économistes*, Tome 22, 1849, p. 242. Cité par Olivia LANGLOIS, « Une lecture du service public au XIX^e siècle par les économistes libéraux », in Gilles GUGLIELMI (dir.), *Histoire et service public*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 2004 (443 p.), p. 59-82, spéc. p. 67, en note.

- 83 Toutefois la critique gestionnaire ne se confond pas complètement avec la critique libérale des services publics. Elle peut être abordée de façon autonome, « sans se perdre dans des discussions théoriques sur ce qui est par nature de l'ordre de l'État et sur ce qui ne l'est pas »¹, d'autant qu'elle ne se cantonne pas aux seuls services publics économiques, même s'ils sont les premiers concernés.

La démarche d'Henri CHARDON, qui privilégie la voie de l'industrialisation de la gestion des services publics à celle du désencombrement drastique et systématique de l'État, est révélatrice de cette autonomie. Elle a une vocation interne, c'est-à-dire qu'elle s'attache en priorité aux caractéristiques intrinsèques des services publics, sans pour autant dénier leur environnement : c'est parce que chacun d'eux est « une organisation destinée à produire une utilité sociale, à créer de la vie », qu'ils devraient être conduits « d'après les méthodes industrielles les plus fortes et les plus modernes »².

- 84 LA MANIFESTATION D'UNE DÉMARCHE GESTIONNAIRE DANS LES SERVICES PUBLICS. — Dans ce cadre, certains procédés ayant fait leur preuve dans les entreprises ordinaires apparaissent avantageux pour l'ensemble des organisations. C'est ce que rapporte HAURIOU dans la dernière édition de son *Précis de droit administratif et de droit public* : « le développement de l'activité administrative, pendant et depuis la guerre, a montré qu'il pouvait être utile, pour le fonctionnement des services publics ou des entreprises d'intérêt public, d'user d'une façon plus large, parallèlement aux moyens et procédés de gestion publics, de moyens et procédés de gestion privés »³ ; les premiers imposent « aux collaborateurs de l'administration : concessionnaires, entrepreneurs, fournisseurs, des sujétions et des charges qui, parfois, éloignent les meilleurs », tandis que les seconds présentent « l'avantage d'être simples et rapides, [...] de permettre l'application aux entreprises administratives de méthodes industrielles et commerciales »⁴.

Georges LAHILLONNE partage le même constat. Il écrit que les procédés ordinaires « sont susceptibles de donner de meilleurs résultats parce qu'ils sont connus de tous et qu'ils ont, en outre, le grand avantage de la simplicité »⁵. Il analyse la gestion privée des services publics « comme la conséquence logique et rationnelle du développement de l'action administrative, principalement dans le domaine économique. Elle vient faciliter la tâche des personnes

¹ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Mémoire pour le DES de droit public, Roland DRAGO (dir.), Paris II, 1975, Beauchesne, 1977, 271 p., p. 120.

² Henri CHARDON, *Le pouvoir administratif*, Perrin et Cie, 1912, 483 p., p. 91.

³ Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, rééd. 12^e éd. (1933), 2002, XX-1150 p., p. 1064-1065.

⁴ *Ibid.*, p. 1065.

⁵ Georges LAHILLONNE, *La Gestion privée des Services Publics*, Thèse de doctorat en droit, Toulouse, 1931, Andrau et Laporte, 1931, 191 p., p. 72.

publiques en les assimilant en bien des cas à des entrepreneurs ordinaires, en les mettant sur un pied d'égalité avec les particuliers »¹.

- 85 Une démarche gestionnaire apparaît tout d'abord sur le plan des moyens du service public, tout particulièrement à travers l'émergence de la théorie du contrat de droit commun de l'administration², dès lors que la privatisation de ces moyens est le résultat d'un choix analytique de la personne publique découlant du but d'intérêt général à atteindre.
- 86 Elle trouve aussi à se manifester au point de vue organique. En témoignent, par exemple, la possibilité offerte par les décrets-lois POINCARÉ des 5 novembre et 28 décembre 1926³ de constituer des sociétés d'économie mixte, ou bien la reconnaissance jurisprudentielle, implicite en 1935⁴, explicite en 1938⁵, de l'existence de personnes privées chargées de l'exécution d'un service public administratif – cette situation, à laquelle s'ajoute celle, plus classique, des concessions des activités économiques de service public, s'est ensuite développée grâce aux lois des 16 août et 2 décembre 1940⁶ créant respectivement les comités d'organisation professionnelle et les ordres professionnels et corporatifs⁷.

La privatisation du gestionnaire, qui remet partiellement en cause la soumission des services publics au droit public, est là encore la conséquence d'une décision circonstanciée des pouvoirs publics, prise en fonction des besoins

¹ Georges LAHILLONNE, *La Gestion privée des Services Publics*, Thèse de doctorat en droit, Toulouse, 1931, Andrau et Laporte, 1931, 191 p., p. 72.

² CE, 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges c/ ville de Lille* (Lebon p. 909, concl. BLUM). Voir également CE, 26 janvier 1923, *Robert Lafrégeyre* (Lebon p. 67) et CE, Sect., 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau* (Lebon p. 158), à propos de la soumission au droit privé de la situation individuelle – qui s'analyse généralement en une situation contractuelle – des agents des services publics industriels et commerciaux, à l'exception du comptable public et du directeur du service géré par une personne publique.

³ Décret-loi du 5 novembre 1926 de décentralisation et déconcentration administrative (JORF du 7 novembre 1926, p. 11894) ; Décret-loi du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales réglementant le fonctionnement des entreprises exploitées par les communes ou dans lesquelles elles ont une participation financière (JORF du 31 décembre 1926, p. 13742).

⁴ CE, Ass., 20 décembre 1935, *Établissements Vézia* (Lebon p. 1212), le Conseil d'État admettant qu'une personne privée puisse, en dehors de l'hypothèse déjà connue de la concession, gérer une activité d'intérêt public.

⁵ CE, Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire Aide et protection* (Lebon p. 417), le Conseil d'État considérant en l'occurrence que la loi confie implicitement le service public des assurances sociales à des caisses dites primaires, lesquelles constituent des organismes de droit privé.

⁶ Loi du 16 août 1940 concernant l'organisation provisoire de la production industrielle (JORF du 18 août 1940, p. 4731) ; Loi du 2 décembre 1940 relative à l'organisation corporative de l'agriculture (JORF du 7 décembre 1940, p. 6005).

⁷ Voir entre autres CE, Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt* (Lebon p. 239) ; CE, Ass., 2 avril 1943, *Bouguen* (Lebon p. 86) ; CE, Sect., 13 janvier 1961, *Magnier* (Lebon p. 33) ; CE, Sect., 22 novembre 1974, *Fédération française d'articles de sport* (Lebon p. 577) ; CE, 25 mars 1983, *SA Bureau Veritas* (Lebon p. 134).

d'intérêt général préalablement identifiés. André SÉGALAT ne dit pas autre chose quand, dans ses conclusions sur l'arrêt *Monpeurt* du 31 juillet 1942, il cherche à préciser la nature juridique conférée par la loi aux comités d'organisation : ils « ne peuvent être soumis — et en fait, ne sont pas soumis — au régime juridique des établissements publics. Qu'il s'agisse des agents, des deniers, des travaux, leur caractère professionnel exige, sur tous ces points, des solutions plus nuancées et plus souples »¹.

- 87 En définitive, le recours à la gestion privée largement entendue, qui conduit à épurer le régime juridique applicable aux services publics en éliminant une partie des procédés de droit public, dénote l'adoption d'une démarche gestionnaire au sein des services publics puisque « le choix du procédé de droit commun ne peut avoir qu'une justification : si l'administration, pour atteindre un but d'intérêt général, est sortie du droit administratif, c'est qu'en l'occurrence, l'intérêt général était, non seulement servi, mais mieux servi par le droit privé »².
- 88 TENTATIVES DE SYSTÉMATISATION DU PHÉNOMÈNE. — Il est possible de fournir une analyse concomitante, et non concurrente, de ce dualisme juridique révélateur d'une mise en tension. En effet, les tentatives de systématisation dont il est l'objet peuvent être interprétées, compte tenu de l'intensification de l'activité administrative, comme l'ébauche d'une théorie de l'interventionnisme public en économie de marché ; loin de ne constituer qu'un moyen de rationaliser le contentieux des services publics entre les deux ordres de juridiction, elles traduisent la volonté de protéger l'ordre marchand en contenant les potentialités offertes par le régime juridique spécifique de ceux-là.

B | L'EXPRESSION DES PRESCRIPTIONS MARCHANDES À L'ÉGARD DES SERVICES PUBLICS

- 89 CARACTÉRISATION DES PRESCRIPTIONS MARCHANDES. — Il est permis de penser que les règles régissant le fonctionnement du marché influencent le régime juridique des services publics dès le moment où, moyennant une atténuation

¹ André SÉGALAT, Conclusions sur CE, Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt*, S. 1942, III, p. 37-40, spéc. p. 38. À noter que dès 1938, Roger LATOURNERIE prend le soin de préciser que le service public « n'exige pas en toutes circonstances l'usage de [...] prérogatives [de puissance publique] » (Conclusions sur CE, Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire Aide et protection*, D. 1939, III, p. 65-72, spéc. p. 70). Voir encore Achille MESTRE, Note sous CE, Ass., 2 avril 1943, *Bouguen*, S. 1944, III, p. 1-3.

² Jean RIVERO, « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *RDP* 1953, p. 279-296, spéc. p. 282-283. Dans le même sens, Gabriel ECKERT écrit que l'application à l'administration du droit privé « découle de ce [qu'il] apparaît comme le moyen le plus adapté pour assurer la mise en œuvre des finalités d'intérêt général dont l'Administration ne se départit jamais » (« Droit administratif et droit civil », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA [dir.], *Traité de droit administratif*, Tome 1, Dalloz, 2011 [XVII-841 p.], p. 601-649, spéc. p. 610).

de la rigueur du principe de non-concurrence publique¹ qui vise à déterminer le bien-fondé de la seule décision d'intervention des personnes publiques, ces derniers s'y développent. En bref, l'idée est que l'intervention dans la sphère marchande appelle le respect de règles du jeu communes aux divers agents économiques.

La recherche d'une égalité des conditions de concurrence est la première de ces règles. La seconde, dont la manifestation est moins nette mais tout aussi certaine, tient à la protection du consommateur ; cette protection s'avère nécessaire bien que celui-ci soit censé profiter, par lui-même, du mécanisme concurrentiel dont il est à la fois le « moteur » et le « bénéficiaire final »².

C'est la jurisprudence qui en offre les prémisses, les premiers textes encadrant spécialement le jeu du marché n'intéressant pas les services publics³.

- 90 L'ÉGALITÉ CONCURRENTIELLE. — La règle de l'égalité concurrentielle entre services publics et entreprises privées trouve une première expression dans le contentieux fiscal⁴. Au début du vingtième siècle, le Conseil d'État dégage le principe dit de similitude des opérateurs, en vertu duquel les personnes de droit public sont assujetties dans les mêmes conditions que les personnes de droit privé dès lors qu'elles se livrent à des activités lucratives comparables⁵. Il ne pouvait en être autrement, « à peine de violer les principes mêmes de la libre concurrence »⁶.

Bien que cette règle soit plus difficile à saisir dans le contentieux administratif, l'on peut écrire, avec Guylain CLAMOUR et Stéphane DESTOURS, qu'elle est « aussi ancienne que les constructions établies autour de "l'industriel ordinaire", puis du service public à caractère industriel et commercial »⁷, lequel

¹ Voir *infra*.

² Claude LUCAS de LEYSSAC et Gilbert PARLEANI, *Droit du marché*, PUF, coll. Thémis Droit privé, 2002, XXXV-1033 p., p. 113.

³ Voir par exemple la loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services (*JORF* du 5 août 1905, p. 4813).

⁴ Grégory MARSON, « La neutralisation des distorsions de concurrence devant le juge fiscal : l'analyse économique, facteur de modernisation du contrôle juridictionnel », *RFDA* 2008, p. 785-794.

⁵ CE, 3 février 1911, *Commune de Mesle-sur-Sarthe* (Lebon p. 136, concl. BLUM).

⁶ Pierre MOULIÉ, *L'imposition des personnes publiques : État, collectivités locales, établissements publics, entreprises publiques, sociétés d'économie mixte*, Thèse de doctorat en droit public, Pierre LALUMIÈRE (dir.), Bordeaux, 1970, LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1972, IV-644 p., p. 25.

⁷ Guylain CLAMOUR et Stéphane DESTOURS, « Droit de la concurrence publique », *JCl. Collectivités territoriales* 2014, fasc. 724-10, § 129. Dans le même sens, Sébastien BERNARD, *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*, Thèse de doctorat en droit public, Joël-Pascal BIAYS (dir.), Grenoble II, 2000, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2001, XII-378 p., p. 40.

est en principe soumis au régime civil et commercial des entreprises privées¹. En effet, la catégorisation des services publics industriels et commerciaux peut être perçue comme une volonté de « réintroduire une certaine *limitation objective* de l'État »² quand il prend part à la compétition économique — et il est possible d'élargir cette idée en évoquant l'éphémère catégorie des services publics sociaux³. Les conclusions de Paul MATTER sur la décision dite *Bac d'Eloka*, en date du 22 janvier 1921, plaident en ce sens, même si, en l'occurrence, il semble que le procureur général près la Cour de cassation dénie l'existence d'un service public. Empreintes des idées libérales, elles font écho à une certaine nature des choses : c'est « naturellement », écrit-il, que l'État, lorsqu'il prend en charge des services « de nature privée », « qui pourraient être organisés par toute personne ou toute société », perd le bénéfice d'un droit exorbitant et son privilège de juridiction⁴.

- 91 Hors de la théorie jurisprudentielle, l'introduction du principe d'équilibre financier par le décret du 30 juillet 1937⁵, qui impose l'équilibre en recettes et en dépenses du compte prévisionnel d'exploitation des services publics locaux à caractère industriel et commercial, et qui interdit, par suite, aux communes et départements de prendre en charge sur leur budget propre des dépenses au titre de ces services, s'inscrit dans le même ordre d'idées : ce principe vise non seulement à protéger les deniers publics mais encore à garantir l'égalité des conditions de concurrence entre services publics et activités privées.
- 92 LA PROTECTION DES USAGERS-CONSOmmATEURS. — D'autre part, l'analyse ou en tout cas l'interrogation du statut de l'utilisateur est ancienne. Parce que le développement de l'activité administrative conduit à mettre l'administration en rapport direct avec un plus grand nombre d'utilisateurs⁶, il n'est pas étonnant que « l'idée de défense des consommateurs [soit] d'abord apparue, à la fin du

¹ T. confl., 22 janvier 1921, *Colonie de la Côte d'Ivoire c/ Société commerciale de l'Ouest Africain* (Lebon p. 91) ; CE, 23 décembre 1921, *Société générale d'armement* (Lebon p. 1109).

² Alain-Serge MESCHERIAKOFF, « L'arrêt du Bac d'Eloka. Légende et réalité d'une gestion privée de la Puissance publique », *RDP* 1988, p. 1059-1081, spéc. p. 1080. Gabriel ECKERT considère aussi qu'il s'agit là de la « première tentative visant à une application purement objective du droit commercial » (*Droit administratif et commercialité*, Thèse de doctorat en droit public, Jean WALINE [dir.], Strasbourg, 1994, 854 p., p. 309).

³ T. confl., 22 janvier 1955, *Naliato* (Lebon p. 614).

⁴ Paul MATTER, Conclusions sur T. confl., 22 janvier 1921, *Colonie de la Côte d'Ivoire c/ Société commerciale de l'Ouest-Africain*, S. 1924, III, p. 34-37, spéc. p. 36.

⁵ Décret du 30 juillet 1937 relatif aux services industriels des départements et des communes (*JORF* du 31 juillet 1937, p. 8664). Le principe figure aujourd'hui dans le Code général des collectivités territoriales, aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 pour les communes, et L. 3241-4 et L. 3241-5 pour les départements.

⁶ Georges LAHILLONNE, *La Gestion privée des Services Publics*, Thèse de doctorat en droit, Toulouse, 1931, Andrau et Laporte, 1931, 191 p., p. 71.

XIX^e siècle, dans l'ordre des services (ligue des abonnés du téléphone, fédérations de lignes de voyageurs) »¹. Dans ses conclusions sur l'arrêt *Syndicat des propriétaires et contribuables du Quartier-Croix-de-Seguey-Tivoli* du 21 décembre 1906, concernant la suppression de lignes du réseau des tramways de Bordeaux, Jean ROMIEU se pose déjà la question de savoir, « lorsqu'une commune (ou toute autre personne publique) crée un service public industriel, et spécialement lorsqu'elle le concède, quelle est la situation juridique des citoyens vis-à-vis de ce service public, en tant que consommateurs, usagers, bénéficiaires du service, en tant que constituant ce qu'on appelle "le public" »².

- 93 À cet égard, l'intervention mécanique du droit ordinaire et des juridictions judiciaires dès lors qu'est identifié un service public industriel et commercial permet d'atténuer, dans une certaine mesure, le déséquilibre inhérent au lien unissant l'utilisateur, placé dans la position du consommateur, et le service dont le fonctionnement est orienté vers les nécessités de la vie administrative.

Quoique le Code civil de 1804 ne conçoive les relations entre les contractants que sur la base des principes de l'égalité entre les sujets de droit et de l'autonomie de la volonté, ce qui procède déjà d'un esprit sensiblement différent de celui du droit administratif, certaines dispositions contiennent une exigence latente de protection des consommateurs, en tant qu'elles tiennent compte d'une inégalité des parties. Par exemple, l'article 1602 prévoit que « le vendeur est tenu d'expliquer clairement ce à quoi il s'oblige » et que « tout pacte obscur ou ambigu s'interprète contre [lui] ». Les articles 1641 à 1648 envisagent, quant à eux, la garantie des vices cachés.

Il arrive aussi, comme l'explique Sophie NICINSKI dans sa thèse³, que les juridictions ordinaires incluent, sur le fondement des articles 1135 et 1147 du Code civil, une obligation de sécurité dans des contrats proposés aux usagers des services publics industriels et commerciaux⁴.

François BEROUJON a montré, pour sa part, que la jurisprudence judiciaire du milieu du dix-neuvième siècle s'est attachée à garantir l'équilibre contractuel des parties dans l'exécution du service public, jetant ainsi les bases de

¹ Jacques CHEVALLIER, « Les droits du consommateur usager de services publics », *Dr. soc.* 1975, p. 75-88, spéc. p. 77.

² Jean ROMIEU, Conclusions sur CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du Quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, *D.* 1907, III, p. 41-43, spéc. p. 41-42.

³ Sophie NICINSKI, *L'utilisateur du service public industriel et commercial*, Thèse de doctorat en droit public, Laurent RICHER (dir.), Paris I, 2000, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, IV-564 p., § 572, § 1414 et s.

⁴ Cass. civ., 21 novembre 1911, *Compagnie générale transatlantique* (S. 1912, I, p. 73, note LYON-CAEN) ; Cass. civ., 27 janvier 1913, *Chemin de fer du midi* (S. 1913, I, p. 177, concl. SARRUT et note LYON-CAEN).

certaines obligations contemporaines du droit de la consommation¹. Ainsi, le juge ordinaire a pu empêcher l'application de clauses unilatéralement imposées par la partie en situation de force, en l'occurrence le concessionnaire de l'éclairage au gaz d'une municipalité² ; il a pu encore condamner la pratique d'une compagnie de distribution de gaz qui, en quelque façon, subordonnait la souscription d'un abonnement à l'achat des seuls appareils qu'elle employait et commercialisait³.

- 94 De manière globale, la privatisation du lien individuel unissant l'usager et le service public permet de soumettre au contrôle des tribunaux civils les clauses exorbitantes du droit commun éventuellement présentes dans le contrat en cause⁴, celles-là mêmes qui expriment, mieux que toute autre, les contraintes spécifiques imposées dans l'intérêt général. Elle conduit également à placer la réparation des dommages causés à l'usager dans le champ du droit privé, même lorsque l'action vise une personne publique et met en cause un ouvrage ou un travail public⁵.



- 95 LA CRISE DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC. — En suscitant la mise en tension des impératifs économique et gestionnaire et du régime spécifique des services publics, dont l'essence est exprimée de la façon la plus significative par les principes généraux de continuité, de mutabilité et d'égalité, le développement de la vie administrative sape la simplicité originelle du système de pensée juridico-administratif.

Dès lors, et parce qu'« un concept juridique doit, par définition même, déterminer l'application d'un certain régime de droit [...], la notion de service public n'est plus susceptible de jouer le rôle fondamental qui est le sien »⁶. Elle est atteinte, « aux yeux du moins de la quasi-universalité de la doctrine, [...] d'une consommation si profonde que tout espoir d'avenir lui est à peu près

¹ François BEROUJON, *L'application du droit de la consommation aux gestionnaires de services publics. Éléments de réflexion sur l'évolution du droit des services publics*, Thèse de doctorat en droit public, Catherine RIBOT (dir.), Grenoble II, 2005, 500 p., p. 350-355.

² CA Rouen, 5 mai 1846, *Pauwels et Visinet c/ Marinier-Lamy* (D. 1846, II, p. 175).

³ CA Paris, 5 mars 1846, *Dubochet et Pauwels c/ Plu* (D. 1846, IV, n° 354).

⁴ CE, Sect., 13 octobre 1961, *Établissements Campanon-Rey* (Lebon p. 567) ; T. confl., 17 décembre 1962, *Bertrand* (Lebon p. 831, concl. CHARDEAU).

⁵ CE, 25 avril 1958, *Barbaza* (Lebon p. 228) ; CE, 13 janvier 1961, *Département du Bas-Rhin* (Lebon p. 38).

⁶ Georges MORANGE, « Le déclin de la notion juridique de service public », D. 1947, p. 45-48, spéc. p. 45.

retiré »¹. Bref, elle connaît, en tant qu'« assise commode et solide »² du droit administratif, en tant que critère exclusif et complet des règles spécifiques qui composent celui-ci³ — à supposer qu'elle ait jamais joué un tel rôle⁴ —, ce qu'il est convenu d'appeler une *crise*⁵.

- 96 Une analyse approfondie montre pourtant que les lois du service public ne sortent pas diminuées de cette mise en tension. Bien au contraire, elles s'affirment historiquement contre les impératifs marchand et gestionnaire, sur lesquels elles prennent le pas, assurant ainsi l'unité et la stabilité du système de pensée juridico-administratif des services publics jusque dans les années mille neuf cent quatre-vingt.

¹ Roger LATOURNERIE, « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ? », EDCE 1960, n° 14, p. 61-159, spéc. p. 81.

² André de LAUBADÈRE, « Réflexions sur la crise du droit administratif français », *D.* 1952, p. 5-8, spéc. p. 5.

³ À ce propos, Claude LECLERCQ considère que l'introduction par le juge des conflits, dans la décision *Effimieff* du 28 mars 1955 (*Lebon* p. 617), de l'expression « mission de service public » n'est pas anodine. Cela traduit un « élargissement de la notion », lequel postule « qu'elle ne puisse pas servir de critère d'application du droit administratif, mais qu'elle soit le critère d'un droit beaucoup plus vaste, hybride, à la fois administratif et privé » (« La mission de service public », *D.* 1966, p. 9-14, spéc. p. 10, voir aussi p. 14).

⁴ Ce dont on peut douter en relisant notamment Bernard CHENOT, qui rappelle, au milieu du vingtième siècle, que « le Conseil d'État va au fait [et] ne s'embarrasse pas de théorie » (« La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'État », EDCE 1950, n° 4, p. 77-83, spéc. p. 79).

⁵ Jean-Louis de CORAIL, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Paul COUZINET (dir.), Toulouse, 1952, LGDJ, 1954, XII-372 p.

Chapitre 2

L’AFFIRMATION HISTORIQUE DES LOIS DU SERVICE PUBLIC CONTRE LES IMPÉRATIFS MARCHAND ET GESTIONNAIRE

- 97 LA TRANSFORMATION DÉTERMINANTE DU RÔLE DE L’ÉTAT. — L’évolution au cours du vingtième siècle de la conception que se font les gouvernants de leur propre rôle dans le domaine économique et social, illustrée par la progression non linéaire de l’image de l’État-providence¹, suscite la mise en avant des grandes lois du service public et des modes de pensée juridico-administratifs qu’elles rassemblent (Section 1). Ces dernières se trouvent corrélativement sanctuarisées, demeurant hermétiques à l’influence des impératifs économique et gestionnaire (Section 2).

Section 1

LA MISE EN AVANT DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 98 L’HORIZON DÉGAGÉ DE L’ÉTAT-PROVIDENCE. — Le contexte politique et économique de l’État-providence tend, en effet, à stimuler la fonction légitimante des principes de continuité, de mutabilité et d’égalité (I), ce qui contribue à refouler les modes de pensée économiques et gestionnaires (II).

¹ Douglas E. ASHFORD, « Une approche historique de l’État-providence », *RFAP* 1986, p. 495-510. Pour une vue générale de cette progression, voir notamment François EWALD, *L’État providence*, Grasset, 1986, 608 p. ; François-Xavier MERRIEN, *L’État-providence*, PUF, coll. Que sais-je ?, 3^e éd., 2007, 127 p.

I | UNE FONCTION LÉGITIMANTE STIMULÉE

- 99 LA FONCTION LÉGITIMANTE DES LOIS DU SERVICE PUBLIC. — S'il est admis que la notion d'intérêt général¹ sert de justification globale à l'administration — qui « ne doit se décider que par des motifs tirés de l'intérêt public »² — et à l'application du droit administratif — qui est « un droit téléologique [...] orienté, finalisé », si bien que « là où est l'intérêt général, il paraît normal qu'il y ait droit public »³ —, il faut bien reconnaître qu'elle est trop fuyante pour en constituer le fondement exclusif dès lors qu'un service public est susceptible de fonctionner suivant des procédés du droit privé⁴.

En réalité, « lorsqu'un organisme est chargé, soit par la loi, soit en vertu de la loi par l'Administration, d'une activité à accomplir dans l'intérêt général, les actes accomplis à ce titre donnent lieu à application des règles spéciales lorsqu'ils sont typiquement étatiques, c'est-à-dire [...] lorsqu'ils sont marqués du sceau de la puissance publique, du sceau de l'autorité »⁵. Il y a là un rapport de corrélation étroite entre les buts supérieurs de l'action administrative et ses moyens exorbitants qui, une fois admises les limites de l'État de droit, ne se laisse pas aisément appréhender sur le plan juridique.

- 100 Les grandes lois d'adaptation constante, de continuité et d'égalité permettent justement d'en prendre la relative mesure, traçant un trait d'union entre les premiers et les seconds, offrant un point de passage entre les faits et le droit.

¹ Didier LINOTTE, *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Marie AUBY (dir.), Bordeaux I, 1975, VII-451 p. ; Didier TRUCHET, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Thèse de doctorat en droit public, Jean BOULOUIS (dir.), Paris II, 1975, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1977, 394 p.

² CE, 22 janvier 1901, *Pagès* (Lebon p. 315).

³ Didier TRUCHET, *op. cit.*, p. 370. Nombre d'auteurs se sont penchés sur le rapport entre les finalités et les moyens de l'action administrative. En particulier, Marcel WALINE, s'interrogeant sur la question de savoir « pourquoi de tels pouvoirs, absolument inconnus en droit privé, ont [...] été conférés aux autorités administratives », explique que c'est « en considération de ce qu'elles poursuivent une tâche d'utilité publique, et de ce qu'il est d'intérêt public qu'elles puissent surmonter, pour la réaliser, tous les obstacles ». Selon lui, « l'idée d'utilité publique est à la base du droit administratif » (*Traité élémentaire de droit administratif*, Sirey, 5^e éd., 1950, 630 p., p. 9). De même, Roger LATOURNERIE voit « dans l'intérêt public à la fois l'axe et le pivot de tout notre droit administratif, le moteur, le régulateur et, le cas échéant, le frein de l'ensemble de l'activité administrative » (« Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ? », *EDCE* 1960, n° 14, p. 61-159, spéc. p. 104).

⁴ Roger LATOURNERIE, *op. cit.*, p. 85 et p. 105.

⁵ Charles EISENMANN, *Cours de droit administratif*, Tome 1, LGDJ, 1982, 786 p., p. 753.

Elles s'analysent en des sujétions générales caractéristiques de la puissance publique¹, qui obligent l'administration à satisfaire convenablement aux exigences de l'intérêt général dont elles découlent, et qui fondent, à ce titre, la mise en œuvre d'un ensemble de prérogatives et d'obligations spécifiques du droit public dans le cadre des services publics². Ainsi, jouant le rôle d'expédients, elles transposent dans la forme juridico-administrative un intérêt général dont la définition est affaire d'opportunité politique ; elles modèlent et concrétisent partiellement mais substantiellement l'intention des gouvernants, lui confèrent une réalité, une existence juridique³. Plus avant, elles garantissent le placement des services publics dans les conditions juridiques adéquates, c'est-à-dire exactement appropriées à l'objet qui leur est assigné, par application de ce que le Président Roger LATOURNERIE appelle la *règle de la proportionnalité des moyens aux fins*⁴. Et elles amènent à constater, dans le long sillage de René CHAPUS, que « le droit administratif, régissant principalement des activités de service public, est en lui-même essentiellement un régime juridique destiné à assurer le plus grand service des membres de la collectivité »⁵ ; « tel qu'il est, le droit administratif est ce qu'il doit être : un droit qui est au service, non pas seulement d'une fin déterminée, mais aussi de la fin la plus légitime qui soit »⁶.

Bref, elles revêtent une dimension instrumentale, attendu que, par leur truchement, le régime de droit public des services publics paraît en tout point légitime.

- 101 LE DÉVELOPPEMENT DE LA NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL. — Aussi, fort logiquement, le développement de la notion d'intérêt général à partir du début du vingtième siècle stimule-t-il la fonction légitimante de ces principes généraux.

À cette époque, « l'usage de la puissance d'État ne suffit plus par lui-même à assurer la légitimité de l'action administrative qui se voit soumise à une con-

¹ Hervé de GAUDEMAR, « Les sujétions de puissance publique », in AFDA, *La puissance publique*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2012 (X-314 p.), p. 197-208.

² Selon Georges VEDEL, « prérogatives et sujétions sont [...] intimement liées car le propre d'un "État de droit" est qu'aucune autorité ne s'y exerce arbitrairement » (« Les bases constitutionnelles du droit administratif », EDCE 1954, n° 8, p. 21-53, p. 43).

³ François FÉVRIER écrit ainsi que les lois du service public « traduisent, de façon particulière, non seulement les besoins qui justifient cette fin [d'intérêt général], mais aussi les conditions dans lesquelles elle devra être réalisée » (*La spécificité des principes du service public. Identité, fonctions et évolution des « lois » de continuité, d'égalité et d'adaptation constante*, Thèse de doctorat en droit public, Francis CHAUVIN [dir.], Rennes I, 1999, 585 p., § 269).

⁴ Roger LATOURNERIE, « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ? », EDCE 1960, n° 14, p. 61-159, spéc. p. 104-105, p. 120-121, p. 124 et s.

⁵ René CHAPUS, « Le service public et la puissance publique », RDP 1968, p. 235-282, spéc. p. 259.

⁶ *Ibid.*, spéc. p. 260.

trainte nouvelle de but : l'organisation des services publics appelés par le développement de la solidarité sociale »¹. La Première Guerre mondiale, faisant émerger un consensus politique et idéologique, sert de point de repère dans la transformation du rôle de l'État, bien que les interventions publiques se développent dans le domaine économique et social dès la fin du dix-neuvième siècle². Le conflit et les circonstances qui lui succèdent, marqués par la hausse du prix des denrées alimentaires, les difficultés des concessionnaires de services publics locaux³ et les nécessités de la reconstruction, rendent inéluctable l'action des pouvoirs publics, d'autant qu'ils favorisent l'enracinement de la doctrine solidariste, symbolisée par celle du service public⁴, et la progression des forces politiques socialistes. Les décrets-lois POINCARÉ des 5 novembre et 28 décembre 1926⁵ sont particulièrement illustratifs de cette évolution : d'après l'exposé des motifs du premier, « la guerre et l'après-guerre ont affirmé l'aptitude et le droit des communes dans la création et la direction de tous les services publics destinés à assurer la vie économique et sociale de la cité ». Rapidement, la notion d'intérêt général ne se résume plus à celle d'ordre public ou d'intérêt de police. La crise économique de 1929, l'arrivée au pouvoir du Front populaire ou la Seconde Guerre mondiale incitent, à la suite, les personnes publiques à identifier de plus en plus d'activités recelant un intérêt général caractérisé et justifiant l'institution de services publics, dont le nombre augmente mécaniquement⁶.

¹ Jacques CHEVALLIER et Danièle LOCHAK, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP* 1982, p. 679-720, p. 704.

² L'attestent, par exemple, la création du Conseil supérieur de l'Instruction publique en 1880 (Loi du 27 février 1880, *JORF* du 28 février 1880, p. 2305), la fondation de la Direction de l'Assistance publique au ministère de l'Intérieur en 1886 puis du Conseil supérieur de l'Assistance publique deux ans plus tard (Didier RENARD, « Assistance publique et bienfaisance privée, 1885-1914 », *Politiques et management public* 1987, vol. 5, n° 2, p. 107-128), l'organisation du service de l'Assistance médicale gratuite en 1893 (Loi du 15 juillet 1893, *JORF* du 18 juillet 1893, p. 3681), ainsi que les diverses actions en matière d'hygiène, de salubrité publiques. En 1911, DUGUIT note déjà qu'il y a dans le développement de l'interventionnisme public « quelque chose d'essentiellement variable, d'évolutif au premier chef », et « qu'à mesure que la civilisation se développe, le nombre des activités susceptibles de servir de support à des services publics, augmente et le nombre des services publics s'accroît par là même » (*Traité de Droit constitutionnel*, Tome 1, Fontemoing et Cie, 1911, 370 p., p. 100-101).

³ Jean-Jacques BIENVENU et Laurent RICHER, « Le socialisme municipal a-t-il existé ? », *Revue historique de droit français et étranger* 1984, n° 2, p. 205-223, spéc. p. 215-217.

⁴ Robert LAFORE, « Solidarité et doctrine publiciste. Le "solidarisme juridique" hier et aujourd'hui », in Maryvonne HECQUARD-THÉRON (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, LGDJ, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2009 (374 p.), p. 47-82.

⁵ Décret-loi du 5 novembre 1926 de décentralisation et déconcentration administrative (*JORF* du 7 novembre 1926, p. 11894) ; Décret-loi du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales réglementant le fonctionnement des entreprises exploitées par les communes ou dans lesquelles elles ont une participation financière (*JORF* du 31 décembre 1926, p. 13742).

⁶ Sur l'extension de l'intérêt général conçu comme but du service public, voir Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., § 63 et s.

- 102 L'OBJECTIVATION D'UN INTÉRÊT GÉNÉRAL CONSTRUCTIVISTE. — L'inclination, l'aspiration à construire un modèle social l'emporte alors sur l'idée d'une régulation spontanée de la société civile, qui, suivant une approche utilitariste, laisserait émerger un optimum économique et social.
- 103 Se trouve confortée la dimension *holiste* traditionnelle de l'intérêt général, selon laquelle il réalise la fusion des volontés individuelles, transcende les intérêts particuliers¹, et s'impose à eux sans forcément s'y opposer. Cet intérêt général n'infère évidemment pas la négation de l'individu puisque la raison d'être des services publics est la satisfaction des usagers², sans lesquels ils « fonctionnerai[ent] dans le vide »³. Il infère cependant la négation de la philosophie individualiste au sens où l'entend HAYEK, en cela qu'elle reconnaît « l'individu comme juge en dernier ressort de ses propres fins »⁴. La perception de l'individu se veut sociale, collective, impersonnelle en quelque sorte⁵, par le prisme du procédé de service public et sur la base de l'idée de solidarité et d'uniformité ; et à supposer, comme le fait Roger BONNARD, que l'intérêt général soit une somme d'intérêts individuels, « ce sont des intérêts individuels anonymes : les intérêts des individus qu'on ne connaît pas et qu'on ne veut pas connaître individuellement »⁶.
- 104 Par là même, se trouve confortée la dimension *volontariste* de l'intérêt général⁷, dont les gouvernants apparaissent comme seuls garants du fait de leur « position d'extériorité sociale »⁸ et de leur origine démocratique — il faudrait

¹ L'expression est empruntée à François RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986, 246 p., p. 28.

² Pour un aperçu du traitement de la question de l'individualisme dans la doctrine publiciste au début du vingtième siècle, voir Marcel WALINE, *L'individualisme et le Droit*, Dalloz, rééd. 2^e éd., 2007, XIII-436 p., p. 45 et s.

³ Léon DUGUIT, « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », *Mélanges Maurice Hauriou*, 1929, 832 p., p. 251-284, spéc. p. 253.

⁴ Friedrich August von HAYEK, *La route de la servitude*, Librairie de Médecis, 1945, 179 p., p. 49.

⁵ Comme l'écrit Sophie NICINSKI, dont le propos vaut tout aussi bien à l'égard des agents des services publics, « l'usager ne se conçoit pas individuellement, ou, tout du moins, son individualité ne s'exprime qu'à travers l'ensemble de ses congénères » (*L'usager du service public industriel et commercial*, Thèse de doctorat en droit public, Laurent RICHER [dir.], Paris I, 2000, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, IV-564 p., § 90).

⁶ Roger BONNARD, *Précis de Droit administratif*, LGDJ, 3^e éd., 1940, 795 p., p. 86.

⁷ Il faut ici rappeler l'opposition doctrinale entre les partisans d'un plein volontarisme étatique, comme Gaston JÈZE par exemple, et ceux refusant de prêter à l'État un volontarisme comparable à celui des individus, tels que Léon DUGUIT ou Roger BONNARD. À propos des deux derniers auteurs, voir Jean-Michel BLANQUER, « Léon Duguit et le lien social », in Séverine DECRETON (dir.), *Service public et lien social*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1999 (425 p.), p. 77-92 ; Jean-François GIACCUZO, « L'individualisme dans l'œuvre de Roger Bonnard », *RFDA* 2015, p. 193-201.

⁸ Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, PUF, coll. Thémis Droit, 4^e éd., 2007, XVI-628 p., p. 580.

aussi mentionner les juges dès lors qu'ils statuent au nom du peuple. Il s'agit pour les gouvernants, non pas d'« exhorter les individus à devenir meilleurs », mais de « déterminer les modalités institutionnelles qui [peuvent] favoriser l'harmonie sociale, alors même qu'il n'est pas possible de compter sur la vertu des hommes »¹ ; comme l'explique Jacques CHEVALLIER, « c'est le principe d'ordre et de cohésion qui permet de faire tenir ensemble les éléments constitutifs de la société et de ramener celle-ci à l'unité »². Certaines de ces modalités institutionnelles peuvent s'imposer aux gouvernants ; d'autres, en revanche, doivent être recherchées par eux, ainsi que le permet la nature représentative de leur mandat. La détermination du contenu de l'intérêt général reste donc largement tributaire de l'interprétation qu'ils portent, laquelle est, au surplus, conditionnée par le caractère contingent de la notion³.

- 105 Les lois du service public concrétisent cet intérêt général *constructiviste*⁴ ; elles l'objectivent, réfrénant d'une certaine manière, sans les annihiler, « les risques et les menaces du subjectif et de l'instable »⁵ qui s'en déduisent. De l'égalité et de la neutralité, qui supposent, conformément à l'idéal révolutionnaire, la généralité et l'impartialité du traitement des personnes entrant en relation avec le service, ainsi que de la continuité et de l'adaptation constante, qui renvoient, en dernière analyse, à la maîtrise normative du fonctionnement de l'entité étatique globalement entendue, découle un droit unilatéral, largement réglementaire, portant l'empreinte de la puissance publique et marqué par l'abstraction, tant dans sa production que dans son application.

Cela est étayé, au reste, par le refus classique de la doctrine⁶ de reconnaître ces principes généraux comme sources de droits publics subjectifs⁷, c'est-à-

¹ Conseil d'État, *L'intérêt général*, Rapport public de 1999, La Documentation française, EDCE 1999, n° 50, 449 p., p. 268.

² Jacques CHEVALLIER, « Déclin ou permanence de l'intérêt général ? », *L'intérêt général. Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Dalloz, 2015 (693 p.), p. 83-93, spéc. p. 84.

³ Dès 1916, dans ses conclusions sur l'arrêt *Astruc*, Louis-François CORNEILLE relève l'idée que « l'énumération des services publics ne peut être donnée *ex cathedra*, et de façon absolument précise, et que la notion ne comporte point un critérium fixe et immuable ». Ralliant la thèse de Gaston JÈZE, il observe que « la notion du service public est une notion en quelque sorte subjective ; elle dépend, pour la plus grande part, de l'intention de l'autorité chargée d'organiser le service » (Conclusions sur CE, 7 avril 1916, *Astruc*, RDP 1916, p. 368-377, spéc. p. 373).

⁴ Au sens politique du terme. Cf. le rationalisme constructiviste ou constructivisme social critiqué par Friedrich August von HAYEK.

⁵ Serge REGOURD, « Le service public et la doctrine : pour un plaidoyer dans le procès en cours », RDP 1987, p. 5-48, spéc. p. 20.

⁶ Voir toutefois Roger BONNARD, « Les droits publics subjectifs des administrés », RDP 1932, p. 695-728 ; et du même auteur, *Précis de droit administratif*, LGDJ, 4^e éd., 1943, 786 p., p. 73 et s.

⁷ Sur cette question, voir Norbert FOULQUIER, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX^e au XX^e siècle*, Thèse de doctorat en droit public, Franck MODERNE (dir.), Paris I, 2001, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2003, XVIII-805 p., § 567 et s. ; Jean-François LACHAUME, « Quels droits publics subjectifs

dire de « droits de créance »¹ que les particuliers, pris en qualité de sujets actifs, pourraient opposer à la puissance publique. La doctrine considère spécialement que les usagers, y compris quand ils sont liés par contrat à un service public industriel et commercial², n'ont pas de « droit au fonctionnement des services publics »³ ; placés dans une situation objective, légale et réglementaire, ils n'ont pas « le pouvoir d'exiger des gouvernants, par une action en justice, l'organisation d'un service public, et, ce service public étant organisé, l'accomplissement des prestations concrètes qu'il implique »⁴.

- 106** INFLUENCE CENTRALE DES LOIS DU SERVICE PUBLIC. — Le contexte dominant la majeure partie du vingtième siècle, soit celui de l'État-providence, est donc propice à l'affirmation des principes de mutabilité, de continuité et d'égalité, dont la fonction légitimante est stimulée. Ces principes fournissent alors une justification aux règles spécifiques du droit public, tout particulièrement à celles constituant des prérogatives de puissance publique⁵, mises en œuvre dans le cadre des services publics ; et, ce faisant, ils structurent le système de pensée juridico-administratif de ces derniers, dont ils composent l'élément central, la clef de voûte en quelque sorte.

Conséquemment, les formes et catégories des raisonnements économique et gestionnaire se trouvent rejetées au second plan.

pour les usagers des services publics ? », in AFDA, *Les droits publics subjectifs des administrés*, LexisNexis-Litec, coll. Colloques et débats, 2011 (X-238 p.), p. 115-129, spéc. p. 116-117.

¹ Maurice HAURIU, Note sous CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, S. 1907, III, p. 33-37, spéc. p. 36. Voir aussi de cet auteur, Note sous CE, 20 janvier 1911, *Chapuis, Porteret et Pichon*, S. 1911, III, p. 49-50.

² Pierre LAROQUE, *Les usagers des services publics industriels et commerciaux*, Thèse de doctorat en droit, Paris, 1933, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1933, 259 p., p. 86 et s.

³ Léon DUGUIT, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics (À propos d'un récent arrêt du Conseil d'État, 21 décembre 1906, *Syndicat Croix de Seguey-Tivoli*) », RDP 1907, p. 411-439, spéc. p. 420.

⁴ *Ibid.* Léon DUGUIT confirmera son point de vue quelques années plus tard, en écrivant que, « comme les agents du service, les usagers se trouvent dans une situation qui n'a rien de contractuel : elle est purement et exclusivement légale, et je l'appelle objective » (« De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », *Mélanges Maurice Hauriou*, 1929 [832 p.], p. 251-284, spéc. p. 258).

⁵ Philippe RAIMBAULT, « Petite histoire d'une appropriation du droit par les citoyens : la subjectivation des "lois du service public" », in Jacques KRYNEN et Maryvonne HECQUARD-THÉRON (dir.), *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Tome 2, *Réformes-Révolutions*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005 (795 p.), p. 523-541, spéc. p. 525.

II | DES MODES DE PENSÉE ÉCONOMIQUES ET GESTIONNAIRES REFOULÉS

- 107 SITUATION RESPECTIVE. — D'une part, les lois du service public tendent à déconsidérer la rationalité économique en tant qu'elles suscitent, dans un nombre non négligeable d'hypothèses, la défaillance du marché et justifient d'importants aménagements au principe de non-concurrence publique (A).

D'autre part, en raison même de leur fonction légitimante, elles surplombent le raisonnement gestionnaire qui se trouve, d'une certaine manière, absorbé (B).

A | UNE DÉFAILLANCE DU MARCHÉ SUSCITÉE

- 108 LE RENVERSEMENT DE PERSPECTIVE. — Quoique la conception du rôle de l'État évolue dès la Première Guerre mondiale au moins, sur le plan proprement juridique le renversement de perspective n'est pas immédiat : les services publics et leur régime protecteur demeurent supplétifs.

Dans son célèbre arrêt *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* du 30 mai 1930¹, le Conseil d'État considère ainsi que les décrets-lois POINCARÉ « n'ont eu ni pour objet, ni pour effet d'étendre en matière de services industriels et commerciaux les attributions conférées aux conseils municipaux par la législation antérieure », et rappelle en des termes rénovés une ligne jurisprudentielle rigoureuse maintes fois confirmée² : « les entreprises ayant un caractère commercial restent, en règle générale, réservées à l'initiative privée » ; les gouvernants ne peuvent s'en charger que « si, en raison de circonstances particulières de temps ou de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière »³.

- 109 C'est à partir de 1933, dans un contexte politique et économique qui a encore changé, que la jurisprudence administrative semble abandonner « le ton de l'excommunication majeure et [...] admettre que l'intérêt public ne coïncide

¹ CE, Sect., 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* (Lebon p. 583). Pour une confirmation, CE, Sect., 27 février 1931, *Giaccardi* (Lebon p. 225).

² Voir notamment CE, 26 juillet 1907, *Espagnol* (Lebon p. 727) ; CE, 6 mars 1914, *Syndicat de la boucherie de la Ville de Châteauroux* (Lebon p. 308) ; CE, 21 janvier 1921, *Syndicat des agents généraux des compagnies d'assurances du Territoire de Belfort* (Lebon p. 82) ; CE, 11 juin 1926, *Raynaud* (Lebon p. 591).

³ Les circonstances visées par le juge administratif ne sont plus qualifiées d'exceptionnelles mais, après tout, comme le remarque l'annotateur de l'arrêt, « c'est le propre [...] de toutes les circonstances d'être "de temps et de lieu" ; et l'on ne conçoit, d'autre part, aucune circonstance qui ne soit "particulière" » (Raphaël ALIBERT, Note sous CE, Sect., 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, S. 1931, III, p. 73-76, spéc. p. 74).

pas toujours avec l'observance intégrale et tyrannique du dogme libéral »¹. Les arrêts *Planche*² et *Zénard*³ sont caractéristiques de ce basculement.

Dans la première affaire, où l'exploitation déficitaire de la régie départementale des voies ferrées du Rhône met en péril la satisfaction des besoins du public en matière de transport, le Conseil d'État reconnaît au conseil général le droit de remplacer une partie des trains par des automobiles et celui de prolonger l'itinéraire initial jusqu'au chef-lieu de département, bien qu'une entreprise privée intervienne déjà sur cette portion. Dans la seconde affaire, il juge que la Ville de Reims peut maintenir sa boucherie dans l'optique de régulariser les cours d'une denrée de première nécessité, quand bien même les circonstances ayant motivé sa création pendant la guerre, notamment la fermeture des boucheries privées, ont disparu.

Dans l'une comme dans l'autre, la concurrence faite aux particuliers par le service public est permise parce qu'il est le mieux à même de répondre aux besoins collectifs : le maintien sur l'ensemble du territoire de la régie départementale, qui a vocation à fonctionner de manière continue et à être également accessible⁴, nécessite qu'elle puisse rivaliser avec l'entreprise privée sur les secteurs rentables et ainsi financer, par un mécanisme de péréquation, les segments déficitaires ; d'autre part, la boucherie municipale est la seule capable, grâce à ses ressources et moyens spécifiques, de maintenir le prix de la viande à un niveau adapté, de sorte à garantir l'égal accès de tous au service.

- 110 L'EXPLICITE PROMOTION JURISPRUDENTIELLE DES PRINCIPES. — Les règles de continuité, d'adaptation constante et d'égalité, consubstantielles à l'intérêt général, jouent dès lors un rôle déterminant dans le développement des services publics sur le terrain économique et social, servant parfois, il est vrai, de prétextes à l'octroi de privilèges indus. Elles créent, en quelque sorte, la carence

¹ Raphaël ALIBERT, Note sous CE, 19 mai 1933, *Blanc* et 23 juin 1933, *Planche et Lavabre*, S. 1933, III, p. 81-88, spéc. p. 81. Deux ans plus tard, René CAPITANT constate dans le même sens que « le Conseil d'État n'est plus, comme au temps où siégeaient à sa tête des partisans incorruptibles de l'orthodoxie libérale, le gardien vigilant et impassible de la loi de 1791, mais bien plutôt l'arbitre éclectique qui pèse les doctrines et décide sans préjugé de leur valeur respective » (Note sous CE, 4 janvier 1935, *De Lara*, D. 1936, III, p. 1-5, spéc. p. 3).

² CE, 23 juin 1933, *Planche* (*Lebon* p. 682).

³ CE, Ass., 24 novembre 1933, *Zénard* (*Lebon* p. 1100).

⁴ Selon le commissaire du gouvernement René RIVET, la puissance publique doit veiller à ce que « l'organisation d'un service d'utilité primordiale pour tous soit, tant au point de vue du tracé des parcours qu'à celui des horaires ou des tarifs, inspirée, avant tout, par le souci de l'intérêt général, qu'il s'agit de satisfaire » (Conclusions sur CE, 23 juin 1933, *Planche*, S. 1933, III, p. 81-86, spéc. p. 83).

du marché en plaçant les services publics locaux ou nationaux dans une position de *supériorité* par rapport aux entreprises privées pour répondre à la demande sociale¹, que celle-ci soit solvable ou non².

- 111 Il ressort particulièrement de la jurisprudence administrative, en effet, que le caractère de plus grand service des premiers concourt à la légitimation d'un très grand nombre d'atteintes portées aux initiatives lucratives des secondes.

Assoupli, le critère tiré de l'insuffisance du secteur privé devient secondaire, pour ne pas dire inconséquent³ : renvoyant de façon traditionnelle à l'absence d'initiatives privées, il s'étend aux hypothèses d'une carence partielle⁴ ou temporaire⁵ ; surtout, son appréciation sous l'angle qualitatif se développe. Pour caractériser une telle insuffisance, le juge fait valoir, plus ou moins explicitement, les grands principes gouvernant le fonctionnement des services publics. Cette démarche, qui préside aux solutions des arrêts *Planche* et *Zénard*⁶, le conduit par exemple à souligner le « mauvais état d'entretien et [les] interruptions de fonctionnement » d'une entreprise ordinaire par référence à la nécessaire continuité du service public⁷, ou encore à constater qu'à la diffé-

¹ En ce sens, René CAPITANT, Note sous CE, 4 janvier 1935, *De Lara*, D. 1936, III, p. 1-5, spéc. p. 3. Voir déjà Jacques TARDIEU, Conclusions sur CE, 7 août 1909, *Winkell*, S. 1909, III, p. 146-151, spéc. p. 150 : « Quand l'État, les départements ou les communes se substituent à la libre initiative des particuliers pour organiser un service public, c'est le plus souvent afin de procurer à tous les habitants de la France, sur les points les plus reculés du territoire, la satisfaction de besoins généraux auxquels l'initiative privée ne pourrait assurer qu'une satisfaction incomplète et intermittente. [...] La continuité est donc de l'essence du service public ».

² C'est ce que Maurice HAURIOU exprime, en écrivant : « Des entreprises privées feraient des routes, elles feraient des chemins de fer, elles assureraient même la police ; seulement elles ne le feraient que là où elles auraient chance de trouver une rémunération. Elles ne construiraient pas de chemins de fer fonctionnant à perte, ce que réalise l'administration publique, parce qu'elle ne part pas de l'idée du gain, mais au contraire du désir de satisfaire également tout le public » (*Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, rééd. 12^e éd. [1933], 2002, XX-1150 p., p. 65).

³ Voir en particulier CE, 23 décembre 1970, *Préfet du Val d'Oise c/ Commune de Montmagny* (Lebon p. 788).

⁴ CE, Sect., 22 novembre 1935, *Chouard, Lévy et autres* (Lebon p. 1080) ; CE, 17 février 1956, *Siméon* (Lebon p. 74).

⁵ Outre l'affaire *Zénard* précitée, voir CE, 23 juin 1933, *Lavabre* (Lebon p. 677) ; CE, Sect., 12 novembre 1938, *Goldberg et Lichtenberg* (Lebon p. 822).

⁶ Ne préside-t-elle pas déjà, de quelque manière, à la solution rendue dans CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* (Lebon p. 5) ? En tout état de cause, le juge s'appuie sur la loi de changement pour justifier les atteintes portées par la personne publique à la situation du concessionnaire privé qui refuserait de moderniser le service public.

⁷ CE, 25 juillet 1986, *Commune de Mercœur* (n° 56334), concernant la création par une commune d'un bar-restaurant afin de pallier les dysfonctionnements de l'unique hôtel-café-restaurant existant.

rence des personnes publiques qui doivent garantir l'égal accès au service public, l'initiative privée apporte une réponse incomplète aux besoins sociaux en ne s'adressant qu'aux usagers sur lesquels elle peut se rémunérer¹.

Et s'il est alors recouru au régime de service public, c'est qu'un intérêt public, critère devenu principal², l'exige. Or la notion s'entend plus largement, encore que certains des nouveaux besoins puissent être reliés aux compétences légales des personnes publiques.

- 112 Par suite, peuvent être rattachées à ce système les solutions par lesquelles le juge admet la création d'activités, souvent de plus grand profit, qui constituent l'amélioration nécessaire ou le complément normal d'un service, en se détachant du critère tiré de la carence du marché pour faire prévaloir l'intérêt public à satisfaire³ — ce qui a d'ailleurs ouvert une brèche dans la mise en œuvre du principe de spécialité des établissements publics⁴. Référence est généralement faite au bon fonctionnement du service, en particulier à son équilibre budgétaire, pour justifier des exceptions au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. À titre d'illustration, dans l'arrêt *Siméon* du 17 février 1956⁵, le Conseil d'État précise, après avoir admis l'extension du service communal de fabrication de glace alimentaire, que si la capacité de production de l'usine dépassait les besoins définis, l'excédent « constituait seulement une marge de sécurité destinée à assurer la continuité du service ». Sa « bonne gestion » ou son « efficacité » conduit même l'autorité administrative organisatrice, en lien avec la nécessité d'une bonne utilisation du domaine public ou

¹ CE, 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre* (Lebon p. 563), le juge indiquant, à propos de la concurrence faite à des chirurgiens-dentistes par un service municipal de soins dentaires, que si le principe d'égalité « ne s'oppose pas à ce que les usagers d'un service public de la nature de celui dont s'agit supportent des tarifs différents ou même bénéficient éventuellement de la gratuité complète selon qu'ils sont ou non assurés sociaux, ou bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite, il implique, en revanche, nécessairement que l'accès au service public communal ne soit pas interdit à un habitant de la commune pour le seul motif que ses revenus lui permettent de recourir aux soins de praticiens privés ».

À noter, au surplus, que l'accessibilité tarifaire du service public est parfois évoquée à titre complémentaire pour constater la carence de l'initiative privée : CE, Sect., 12 juin 1959, *Syndicat des exploitants des cinématographes d'Oranie* (Lebon p. 363) ; CE, 17 avril 1964, *Commune de Merville-Franceville* (Lebon p. 231).

² Catherine TEITGEN-COLLY, *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Pierre LAVIGNE (dir.), Paris I, 1978, Economica, 1981, 536 p., p. 141-142.

³ CE, Sect., 12 avril 1935, *SA des glaciers toulousaines et du Bazacle* (Lebon p. 511) ; CE, Ass., 12 juillet 1939, *Chambre syndicale des maîtres buandiers de Saint-Etienne* (Lebon p. 478) ; CE, Ass., 27 février 1942, *Mollet, Dehouve et autres* (Lebon p. 64) ; CE, Sect., 18 décembre 1959, *Delansorne* (Lebon p. 692) ; CE, Sect., 23 juin 1972, *Société la plage de la forêt* (Lebon p. 477) ; CE, 4 juillet 1973, *Syndicat national des entreprises de diffusion* (Lebon p. 462).

⁴ Voir notamment CE, Sect., 14 octobre 1955, *Association des concerts Colonne et autres* (Lebon p. 483).

⁵ CE, 17 février 1956, *Siméon* (Lebon p. 74). Voir aussi CE, 4 juin 1954, *Berthod* (Lebon p. 335).

celle d'assurer la sécurité publique, à le protéger de toute pression concurrentielle en lui octroyant un droit exclusif d'exploitation¹.

- 113** L'IMPLICITE PROMOTION TEXTUELLE DES PRINCIPES. — Parallèlement, l'affaiblissement du principe de non-concurrence publique est appuyé par quelques habilitations normatives qui, significatives d'une « profonde inflexion de la conception du droit » devenu un instrument de l'État-providence², permettent d'investir des secteurs intéressant l'intérêt général, singulièrement par la voie du service public organisé sous forme de monopole. Les lois de nationalisation, notamment d'après-guerre³, en fournissent une bonne illustration, de même que l'alinéa 9 du préambule de la Constitution de 1946. La loi de décentralisation du 2 mars 1982⁴ offre aux collectivités territoriales de nouvelles possibilités d'interventions économiques, directes ou indirectes, sans toutefois revenir sur le système. Certains textes donnent aussi une définition élargie du principe de spécialité, principalement dans le souci de développer des activités de plus grand profit au soutien d'activités de plus grand service⁵.
- 114** Et si, en 1982, le juge constitutionnel érige la liberté d'entreprendre en principe à valeur constitutionnelle⁶, plutôt d'ailleurs qu'une liberté du commerce et de l'industrie très affaiblie, celle-là reste aménageable par le législateur dès lors qu'il existe un intérêt général et que les autres principes constitutionnels sont respectés.
- 115** ÉLARGISSEMENT DE L'ANALYSE. — Dans le système de pensée des services publics en vigueur tout au long de l'État-providence, les modes de raisonnement

¹ Voir déjà CE, Sect., 29 janvier 1932, *Société des Autobus antibois* (Lebon p. 117), mais surtout CE, Ass., 16 novembre 1956, *Société Desaveine et Société des Grandes Tuileries Perrusson et Desfontaines* (Lebon p. 440 et p. 441) ; CE, Sect., 2 juin 1972, *Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes* (Lebon p. 407).

² Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, PUF, coll. Thémis Droit, 4^e éd., 2007, XVI-628 p., p. 168.

³ Voir, à titre illustratif, la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz (*JORF* du 9 avril 1946, p. 2951).

⁴ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (*JORF* du 3 mars 1982, p. 730).

⁵ La loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur (*JORF* du 16 juillet 1980, p. 1783) enrichit la mission d'EDF pour lui permettre de « contribuer au développement de la production combinée d'électricité et de chaleur ». La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (*JORF* du 31 décembre 1982, p. 4004) habilite la SNCF « à exercer toutes activités qui se rattachent directement ou indirectement à [sa] mission ».

⁶ Cons. const., 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation* (n° 81-132 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 18).

économiques sont donc concurrencés et refoulés. Les services publics se fondent dans l'équation keynésienne ; ils s'imposent comme le « contrepoids »¹ privilégié à l'économie marchande qui, individualiste et aléatoire, ne serait pas capable d'assurer l'interdépendance sociale, et ce, dans la mesure où les grandes lois gouvernant leur fonctionnement offrent les conditions nécessaires pour servir cette fin supérieure.

À la suite de cette analyse, il apparaît plus largement que les formes et les catégories de pensée gestionnaires sont absorbées par le raisonnement juridico-administratif.

B | UN RAISONNEMENT GESTIONNAIRE ABSORBÉ

- 116 DES PRINCIPES RECOUPANT « L'IDÉE D'ENTREPRISE ». — Le finalisme des principes de mutabilité, de continuité et d'égalité, qui dessinent les contours d'une part substantielle du régime spécifique des services publics en fonction de besoins d'intérêt général préalablement caractérisés, étaye l'idée que l'administration se conçoit, au point de vue matériel, non seulement comme une fonction-procédé mais également comme une fonction-finalité². Elle est « l'action vitale »³ du pouvoir politique ; « il est la tête, elle est le bras de la société »⁴ ; à ce titre, quand il décide de créer ou d'étendre une mission de service public, elle ne peut se résoudre à agir « dans une sorte d'indifférentisme gestionnaire »⁵, sans se soucier des effets de son action.

Les lois du service public en assurent, de façon fondamentale, la cohérence, la discipline. Elles l'orientent et la balisent d'après les buts à atteindre, « dériv[ant], chacune à leur manière, de l'application aux conditions spécifiques de la gestion publique des exigences générales d'efficacité »⁶ — ce qui ne remet pas en question le primat accordé à la rationalité juridico-administrative étant

¹ Jacques CHEVALLIER, « Les nouvelles frontières du service public », *Regards croisés sur l'économie* 2007, n° 2, p. 14-24, spéc. p. 17.

² Cf. la distinction des notions de « fonction-objet » et de « fonction-fin » qu'a développée Gérard TIMSIT dans sa thèse (après Charles EISENMANN) : *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Charles EISENMANN (dir.), Paris, 1960, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1963, VI-329 p., spéc. p. 10-14.

³ Louis-Antoine MACAREL, *Cours de droit administratif*, Tome 1, Thorel, 1844, VIII-679 p., p. 12.

⁴ *Ibid.*

⁵ Caroline VAYROU, *Management public et droit administratif. Essai sur la juridicité des concepts managériaux*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Michel LEMOYNE de FORGES (dir.), Paris II, 2000, ANRT, 2000, 540 p., p. 27.

⁶ Paul ORIANNE, « Droit et gestion publique », *Bulletin international de l'administration publique* octobre-décembre 1975, n° 36, p. 39-75, spéc. p. 65.

donné que le droit, le droit administratif précisément, reste le vecteur de l'entreprise de rationalisation. Elles recourent « l'idée d'*entreprise* »¹ que Louis ROLLAND décèle dans la notion même de service public : l'éminent juriste appréhende le service public comme « une entreprise ou une institution d'intérêt général vivante »², « un ensemble vivant et ordonné »³, « un phénomène de vie »⁴, car « il y a dans tout service un agencement de personnel, de matériel, de procédés juridiques et techniques tendant à obtenir un certain résultat »⁵, étant précisé que, pour lui, les « règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics et aux rapports de ceux-ci avec les particuliers » composent le droit administratif⁶.

- 117 LA CORRESPONDANCE IDÉALE DES MOYENS ET DES FINS. — Après tout, « la véritable raison d'être du droit administratif, qui lui donne par elle-même sa spécificité », n'est-elle pas, comme l'écrit Jean-François LACHAUME, « d'assurer l'efficacité de l'action administrative tout en conciliant cette dernière avec les exigences d'un État de droit »⁷ ? N'est-ce pas là, au demeurant, l'interprétation largement donnée et finalement retenue de la décision *Blanco*⁸, par laquelle le Tribunal des conflits conclut, en 1873, à l'inadaptation des principes du Code civil aux contraintes du service public des tabacs et à l'exercice de conciliation des droits de la puissance publique avec ceux des particuliers ?
- 118 Les lois de changement, de continuité et d'égalité expriment une correspondance idéale entre les procédés de droit public employés et les buts recherchés dans le cadre des services publics, ces procédés étant considérés comme supérieurs aux procédés de gestion privés. En cela, elles englobent ou plutôt absorbent largement le raisonnement gestionnaire.

¹ Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, 11^e éd., 1957, X-643 p., § 2. Voir aussi de cet auteur, *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1934-1935*, Les Cours de droit, 1935, 402-89 p., p. 14 et s.

² Louis ROLLAND, *Cours de droit administratif, DES Droit public, 1944-1945*, Les Cours de droit, 1945, 302 p., p. 209.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 211.

⁵ Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, 11^e éd., 1957, X-643 p., § 2. LATOURNERIE écrit dans un sens similaire qu'il est « "dans la nature même" de la notion du service public de s'ordonner lui-même, par une sorte de logique et de nécessité internes, autour de ou plutôt en direction de l'objectif qui lui est assigné » (« Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ? », EDCE 1960, n° 14, p. 61-159, spéc. p. 127).

⁶ Louis ROLLAND, *op. cit.*, § 1.

⁷ Jean-François LACHAUME, « La définition du droit administratif », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome 1, Dalloz, 2011 (XVII-841 p.), p. 101-143, spéc. p. 106.

⁸ T. confl., 8 février 1873, *Blanco* (Lebon 1^{er} supplt, p. 61, concl. DAVID).

Ainsi doivent se comprendre les prérogatives et les obligations qu'elles engendrent. Un exemple topique est fourni par les pouvoirs dont dispose l'autorité administrative vis-à-vis du cocontractant qu'elle charge de la gestion du service, en particulier par son pouvoir de contrôle, de direction, voire de sanction¹ et son pouvoir de modification unilatérale², qui peut déboucher sur un pouvoir de résiliation unilatérale. Le recours conditionné à la théorie de l'imprévision³, le pouvoir de limiter l'exercice du droit de grève⁴, l'impossibilité d'établir des différences de traitement sans qu'existe une différence de situation objectivement appréciable ou une nécessité d'intérêt général en rapport avec le service⁵ ou, de manière plus générale, la reconnaissance à tout chef de service d'un pouvoir réglementaire permettant « de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration »⁶, sont d'autres illustrations témoignant, d'une manière ou d'une autre, d'une telle correspondance.

Dans le même ordre d'idées, la théorie du service public virtuel, développée à partir des jurisprudences *Compagnie maritime de l'Afrique Orientale* du 5 mai 1944⁷ et *Société Radio-Atlantique* du 6 février 1948⁸, s'intéresse aux hypothèses dans lesquelles les personnes publiques décident de soumettre *a posteriori* une activité privée, qui s'exerce sur le domaine public⁹, à un régime juridique d'attribution où se retrouve « le minimum vital du régime juridique des services publics »¹⁰. Or, si cette activité ne peut plus être gérée librement, n'est-ce pas parce que la puissance publique juge nécessaire de mettre en conformité, en

¹ CE, 31 mai 1907, *Deplanque* (Lebon p. 513, concl. ROMIEU).

² CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* (Lebon p. 5) ; CE, 11 mars 1910, *Ministre des Travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways* (Lebon p. 216, concl. BLUM).

³ CE, 30 mars 1916, *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux* (Lebon p. 125, concl. CHARDENET) ; CE, Ass., 9 décembre 1932, *Compagnie des tramways de Cherbourg* (Lebon p. 1050, concl. JOSSE).

⁴ CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene* (Lebon p. 426). Voir auparavant CE, 7 août 1909, *Winkell* (Lebon p. 826 et 1296, concl. TARDIEU).

⁵ CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques* (Lebon p. 274).

⁶ CE, Sect., 7 février 1936, *Jamart* (Lebon p. 172). Voir auparavant CE, 4 mai 1906, *Babin* (Lebon p. 362, concl. ROMIEU), sur lequel Jean ROMIEU conclut que « c'est en principe le pouvoir exécutif qui règle l'organisation interne des services publics et les conditions de leur fonctionnement qui ne lèsent pas les droits des tiers » (Lebon p. 362-365, spéc. p. 363). Cf. Jean-Claude DOUENCE, *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Marie AUBY (dir.), Bordeaux, 1965, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1968, XIII-534 p., spéc. p. 365 et s.

⁷ CE, Sect., 5 mai 1944, *Compagnie maritime de l'Afrique orientale* (Lebon p. 129).

⁸ CE, 6 février 1948, *Société Radio-Atlantique* (Lebon p. 65).

⁹ Dans l'arrêt de Section du 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence* (Lebon p. 155), qui réactive la théorie, le Conseil d'État ne prête pas attention au lieu où se déroule l'activité privée d'intérêt général.

¹⁰ Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., § 367.

quelque sorte, le régime appliqué avec l'intérêt général visé, ce qui rejoint le traitement particulier de la rationalité économique¹ ? La décision de ne pas abandonner l'activité privée emporte l'observation d'« obligations de service public »², notamment des contraintes de continuité³ ou d'égalité et de neutralité⁴, étant entendu qu'il n'est pas toujours évident d'en apprécier le dosage, la consistance.

En outre, l'analyse pourrait être étendue aux personnes privées qui, associées à des missions d'intérêt général, se voient imposer par le législateur un certain nombre de contraintes renvoyant ou susceptibles de renvoyer aux lois du service public⁵ : tel est le cas, par exemple, des établissements d'enseignement privé tenus de respecter, entre autres contraintes, l'égalité d'accès au service⁶, ou bien des établissements hospitaliers privés soumis, en particulier, à des obligations de continuité et d'égalité de traitement⁷.

- 119 L'INFAILLIBILITÉ DE LA GESTION PUBLIQUE. — Tous ces développements attestent la mise en avant des principes généraux de mutabilité, de continuité et d'égalité. Il en ressort, en définitive, que les différents modes de pensée et leurs conséquences respectives s'ajustent suivant un système cohérent, dans lequel la gestion publique des services publics est conçue en dernière analyse comme *infaillible*.

Cette conclusion intermédiaire est immédiatement confirmée par l'idée de sanctuarisation des lois du service public, qui autorise à penser que la gestion publique est également *irréductible* à la gestion privée.

¹ Le commissaire du gouvernement Bernard CHENOT considère que la jurisprudence, outre qu'elle se fonde sur l'utilisation anormale du domaine public, « semble renfermer, au moins en germe, l'idée qu'un service régulier de transports publics ne peut pas être abandonné à l'entière fantaisie d'une initiative privée. [...] La carence de l'entreprise ou son fonctionnement désordonné mettraient en péril les intérêts généraux dont l'administration a la charge, au même titre que l'arrêt de n'importe quel service concédé » (Conclusions sur CE, Sect., 5 mai 1944, *Compagnie maritime de l'Afrique orientale*, RDP 1944, p. 241-245, spéc. p. 245).

² CE, Sect., 5 mai 1944, *Compagnie maritime de l'Afrique orientale* (Lebon p. 129).

³ CE, 6 février 1948, *Société Radio-Atlantique* (Lebon p. 65) ; Cons. const., 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, consid. 15 (n° 86-217 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 141).

⁴ Décision *Loi relative à la liberté de communication* précitée.

⁵ En ce sens, Jacques CHEVALLIER, « L'association au service public », *JCP* 1974, I, n° 2667, § 25 et s., spéc. § 27.

⁶ Article 1^{er} de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés (*JORF* du 3 janvier 1960, p. 66).

⁷ Article 3 de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière (*JORF* du 3 janvier 1971, p. 67). Le principe d'adaptation constante n'est pas non plus sans incidence sur le fonctionnement des établissements privés qui, en tant qu'ils participent au service public hospitalier, sont impliqués dans la planification sanitaire mise en place par cette loi pour tenir compte « de l'importance et de la qualité de l'équipement public et privé existant, ainsi que de l'évolution démographique et du progrès des techniques médicales » (article 44).

Section 2

LA SANCTUARISATION DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

120 SANCTUARISATION DES LOIS ET UNITÉ DU RÉGIME DES SERVICES PUBLICS. — Il n'est pas fortuit que l'émergence jurisprudentielle et la découverte doctrinale, par Louis ROLLAND, des grandes lois du service public coïncident avec le mouvement de théorisation de la gestion privée des services publics. Il s'agit alors de maintenir l'unité du régime juridique des services publics¹, et donc de la notion même de service public, « à peine d'en altérer la nature »². Le Professeur Fabrice MELLERAY l'a rappelé³, expliquant comment les lois d'égalité, de changement et de continuité ont constitué le « moyen de renouveler l'école du service public »⁴, de préserver « l'unité de la notion de service public »⁵ face à l'expansion des services publics à gestion privée.

L'idée de sanctuarisation de ces principes généraux, corrélative à leur mise en avant, fait écho à cette préoccupation d'unité, de stabilité. Au-delà des questions afférentes à leur développement et à l'élévation de leur autorité juridique dans la hiérarchie des normes au cours du vingtième siècle, il apparaît que ces principes restent hermétiques à l'influence, tout à la fois variable et superficielle, des impératifs économique et managérial : en effet, le noyau dur du régime des services publics est préservé des commandements du marché

¹ « C'est précisément parce qu'il y a, pour tous les services, quel que soit le régime auquel ils sont soumis, des lois essentielles qui s'appliquent à eux et ne s'appliquent pas aux entreprises privées, qu'il est indispensable de distinguer avec soin tous les services publics, quel que soit leur régime, des entreprises privées » (Louis ROLLAND, *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1935-1936*, Les Cours de droit, 1936, 314-66 p., p. 65).

² Georges LAHILLONNE, *La Gestion privée des Services Publics*, Thèse de doctorat en droit, Toulouse, 1931, Andrau et Laporte, 1931, 191 p., p. 66.

³ André de LAUBADÈRE l'avait mis en évidence dans la première édition de son *Traité élémentaire de droit administratif* (LGDJ, 1953, 844 p., p. 564) : « C'est pour éviter de voir ainsi brisée l'uniformité du régime juridique des services publics que certains auteurs adoptent la conception étroite que l'on a exposée et critiquée ci-dessus. Pour sauver encore dans une certaine mesure cette uniformité, certains (notamment Rolland [...]) tentent une transaction entre la définition large et la définition étroite et estiment qu'il existe des services publics au sens large et des services publics au sens étroit : les seconds sont ceux que l'administration a entendu soumettre au régime administratif exorbitant et intégral ; quant aux premiers, ils sont aussi (quoique *lato sensu*) des services publics parce qu'ils sont assujettis à un minimum de règles communes de droit public telles que les principes de continuité du service public, de la modification possible à tout instant des règles d'organisation et de fonctionnement, de l'égalité des usagers. »

⁴ Fabrice MELLERAY, « Retour sur les lois de Rolland », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, coll. Études, mélanges, travaux, 2007 (1122 p.), p. 709-722, spéc. p. 717.

⁵ *Ibid.*, spéc. p. 722.

(I) ; il n'est pas davantage affecté par les réformes administratives successives (II).

I | L'HERMÉTICITÉ DU RÉGIME SPÉCIFIQUE DES SERVICES PUBLICS AUX PRESCRIPTIONS MARCHANDES

- 121** LA FAIBLESSE DES PRESCRIPTIONS MARCHANDES. — Étant « perçus comme autant de bons moyens de soustraire certaines pratiques sociales aux commandements du marché »¹, les services publics ne sont pas contraints dans la même mesure que les entreprises privées aux règles d'égalité concurrentielle et de protection des consommateurs (A).

La faiblesse des prescriptions marchandes à leur égard se prolonge jusqu'à la fin des années quatre-vingt, malgré l'émergence d'un droit spécial du marché (B).

A | LA SOUMISSION PARTIELLE DES SERVICES PUBLICS AU RÉGIME DES ENTREPRISES PRIVÉES

- 122** UNE SOUMISSION D'ABORD VARIABLE. — Les diverses tentatives de systématisation du phénomène de gestion privée des services publics n'offrent pas la garantie escomptée de l'ordre marchand. Plus précisément, la catégorisation des services publics industriels et commerciaux, qui n'est pas fonction du seul objet économique de l'activité considérée, ne conduit pas à contraindre non plus qu'à limiter les choix de gestion, et donc de régime, opérés par les personnes publiques. Mais il n'y a là rien d'étonnant à la lecture de l'arrêt *Société générale d'armement* du 23 décembre 1921², par lequel le Conseil d'État consacre la notion de « service public industriel » en constatant que l'État « n'a pas entendu » prendre en charge le service public d'assurances « dans des conditions juridiques différentes de celles où fonctionnent les entreprises d'assurances privées ».
- 123** La variabilité de l'application aux services publics du régime des entreprises privées est vertement critiquée par Jean DELVOLVÉ sous les arrêts *Dumy* et *Kuhn*³. Pour l'annotateur, la définition du service public doit plutôt dépendre

¹ Jacques CAILLOSSE, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, coll. Les voies du droit, 2008, 421 p., p. 38.

² CE, 23 décembre 1921, *Société générale d'armement* (Lebon p. 1109).

³ Jean DELVOLVÉ, Note sous CE, 4 décembre 1931, *Dumy* et CE, 29 janvier 1932, *Kuhn*, S. 1932, III, p. 97-100.

de la nature de l'activité¹, de sorte que l'administration ne soit plus « maîtresse de choisir le régime auquel elle entend se soumettre » et qu'elle pénètre toujours « dans le domaine où règne la libre concurrence [...] sur un pied d'égalité, suivant les règles du droit commun »².

- 124** Cependant, le système retenu à partir de 1956³, après de vaines tentatives doctrinales, laisse perdurer ce qui, du point de vue du marché, représente une insuffisance : en l'absence de qualification législative, la présomption d'administrativité d'un service public est renversée, en principe, par la combinaison de trois critères tirés de l'objet, des modalités d'exploitation et de l'origine des ressources du service, chacun devant apparaître comme industriel et commercial ; or, rien n'interdit à une personne publique d'user de la puissance ou gestion publique dans l'exploitation d'un service dont l'objet est assimilable à celui d'une entreprise privée, le juge en tirant ensuite les conclusions⁴. Suivant une démarche le plus souvent circonstanciée — il ne faut pas négliger le poids de l'histoire — et en tout cas volontariste, les autorités administratives peuvent donc se soustraire au droit commun, comme elles peuvent, au contraire, s'y soumettre dans l'optique d'échapper à certaines contraintes du droit public.

Par conséquent, l'application du droit ordinaire aux services publics est moins l'expression d'une privatisation de leur régime imposée par l'impératif marchand, que celle d'une tension délibérée et mesurée, en clair discrétionnaire, des gouvernants vers certains procédés empruntés au secteur privé et considérés comme plus efficaces au regard de l'intérêt général.

- 125** Cette insuffisance est seulement dépassée en matière fiscale, où la distinction entre service public administratif et service public industriel et commercial n'est pas opérationnelle. Comme le rappelle Grégory MARSON, « les critères dégagés pour définir le caractère lucratif d'une activité, notion que le juge a rendue commune à tous les impôts commerciaux, n'ont que peu de rapport avec ceux dégagés pour qualifier le caractère industriel et commercial d'un

¹ Voir en ce sens une jurisprudence isolée *Mélinette* du 11 juillet 1933 (*Lebon* p. 1237, concl. ROUCHON-MAZERAT), par laquelle le Tribunal des conflits semble cantonner à l'extrême le champ d'application du droit administratif et le champ de compétence du juge administratif.

² Jean DELVOLVÉ, Note sous CE, 4 décembre 1931, *Dumy* et CE, 29 janvier 1932, *Kuhn*, S. 1932, III, p. 97-100, spéc. p. 99.

³ CE, Ass., 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques* (*Lebon* p. 434), avec les conclusions LAURENT (D. 1956, p. 759-761) ; T. confl., 22 février 1960, *Société Pétronaphte* (*Lebon* p. 857) ; CE, Sect., 26 janvier 1968, *Maron* (*Lebon* p. 69), avec les conclusions BERTRAND (AJDA 1968, p. 293-295).

⁴ T. confl., 24 juin 1968, *Ursot* (*Lebon* p. 798) : les services dépendant de l'administration des Postes et Télécommunications « présentent, à raison de leur mode d'organisation et des conditions de leur fonctionnement, le caractère de services publics administratifs de l'État ».

service public »¹. Cette règle, motivée par l'égalité concurrentielle, est formalisée en 1941².

126 UNE SOUMISSION SURTOUT SUPERFICIELLE. — Quoi qu'il en soit, la soumission des services publics au régime des entreprises privées n'est jamais totale : non seulement variable, l'influence des règles régissant le fonctionnement du marché est aussi périphérique. Tous les services publics sans exception, quel que soit le statut de leur gestionnaire, public ou privé, quelle que soit la qualification de leur activité, administrative ou industrielle et commerciale, sont en effet gouvernés par les principes généraux d'égalité, de mutabilité et de continuité, lesquels constituent le noyau dur de leur régime juridique. Ainsi, s'ils sont soumis à une part importante de droit privé, principalement dans les relations individuelles avec le personnel et les usagers, les services publics industriels et commerciaux restent marqués, dans leur essence, par la spécificité du droit administratif.

127 Cette spécificité se retrouve singulièrement dans les actes à portée réglementaire relatifs à l'organisation du service³, définissant, entre autres choses, les modalités d'exploitation de l'activité et les conditions d'accès et d'octroi de la prestation. Sont concernées les clauses des contrats de concession qui fixent le règlement du service, ainsi que les clauses du contrat passé entre le gestionnaire et l'utilisateur du service, qui reproduisent certaines dispositions du cahier des charges générales⁴.

Les contrats conclus entre la personne publique et les tiers obéissent également à un régime protecteur lorsqu'ils remplissent un des critères matériels que la jurisprudence la plus classique a posés, et notamment si leur objet est directement lié à l'exécution d'une mission de service public⁵.

¹ Grégory MARSON, « La neutralisation des distorsions de concurrence devant le juge fiscal : l'analyse économique, facteur de modernisation du contrôle juridictionnel », *RFDA* 2008, p. 785-794, spéc. p. 789.

² Article 4 de l'acte dit loi du 28 juin 1941 portant fixation du budget de l'exercice 1941 (*JORF* du 1^{er} juillet 1941, p. 2759), aujourd'hui codifié à l'article 1654 du Code général des impôts.

³ Que le gestionnaire soit une personne publique (CE, 10 novembre 1961, *Missa, Lebon* p. 636) ou qu'il soit une personne privée (T. confl., 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c/ Barbier, Lebon* p. 789, concl. KAHN).

⁴ CE, Ass., 5 mai 1961, *Ville de Lyon (Lebon* p. 294) ; CE, Ass., 13 juillet 1962, *Conseil national de l'ordre des médecins (Lebon* p. 479, concl. BRAIBANT).

⁵ Voir entre autres T. confl., 10 juin 1963, *Préfet de la Seine (Lebon* p. 784).

De même, les règles spéciales de la domanialité publique s'appliquent, sous conditions, aux biens utilisés par les services gérés par une personne publique¹ ; le principe d'insaisissabilité les fait, par exemple, échapper aux voies d'exécution du droit privé².

La compétence suivant en principe le fond, les litiges qui s'élèvent dans ces hypothèses, dont la liste n'est pas exhaustive, sont soustraits aux tribunaux judiciaires et portés devant le juge administratif. Or, s'il lui arrive d'appliquer des notions et règles du droit privé, ce dernier n'en est pas familier ; il est plus au courant des nécessités de la vie administrative et des règles qui la régissent. En particulier, la théorie de la concurrence déloyale ou illicite lui est étrangère : il se réfère rarement à la notion et toujours de façon négative, au soutien de la validation des décisions de création ou d'extension d'un service public sur le marché³.

- 128** UNE FAIBLESSE PROLONGÉE. — Cette double insuffisance n'est pas résolue par l'émergence, à partir des années cinquante-soixante, d'un droit du marché renouvelé, constitué du droit de la concurrence et du droit de la consommation⁴. Il reste inappliqué aux services publics, au moins pour ce qui concerne leurs règles spécifiques d'organisation et de fonctionnement.

B | L'INAPPLICATION AUX SERVICES PUBLICS D'UN DROIT DU MARCHÉ RÉNOVÉ

- 129** DROIT DE LA CONCURRENCE. — L'ordonnance du 30 juin 1945 relative aux prix⁵, plusieurs fois modifiée et complétée⁶, introduit en droit interne les notions d'entente et de position dominante, et en prohibe les abus ayant pour

¹ À titre illustratif, voir CE, Sect., 5 février 1965, *Société lyonnaise des transports* (Lebon p. 76).

² Le juge judiciaire a pu hésiter à faire bénéficier les établissements publics industriels et commerciaux d'une telle immunité : après l'avoir appliquée à l'ensemble de ces derniers (Cass. civ., 9 juillet 1951, *Société nationale des entreprises de presse*, S. 1952, I, p. 125, note DRAGO), il l'a réservée aux seuls établissements pourvus d'un comptable public (CA Paris, 11 juillet 1984, *SNCF c/ Groupement régional des ASSEDIC de la région parisienne*, D. 1985, J., p. 174, note DENOIX DE SAINT MARC) ; il a mis fin à ces hésitations avec Cass. 1^{re} civ., 21 décembre 1987, *Bureau de recherches géologiques et minières* (Bull., I, n° 348, p. 249).

³ CE, 23 juin 1965, *Société aérienne de recherches minières* (Lebon p. 380) ; CE, 26 octobre 1979, *Porentru* (Lebon tables, n° 11106).

⁴ Ulf BERNITZ, « Harmonisation et coordination de la législation du marché. La notion de droit du marché », *RTD com.* 1971, p. 1-27.

⁵ Ordonnance n° 45-1483 du 13 juin 1945 relative aux prix (*JORF* du 8 juillet 1945, p. 4150).

⁶ Décret n° 53-704 du 9 août 1953 dit décret anti-trust réglementant les ententes professionnelles et rétablissant la libre concurrence (*JORF* du 10 août 1953, p. 7045) ; Loi de finances rectificative pour 1963 n° 63-628 du 2 juillet 1963 portant maintien de la stabilité économique et financière (*JORF* du 3 juillet 1963, p. 5915) ; Ordonnance n° 67-835 du 28 septembre 1967 relative au respect de la loyauté en matière de concurrence (*JORF* du 29 septembre 1967, p. 9592).

objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence ; à partir de 1977, est organisé un contrôle des projets et pratiques de concentration¹. Si certains auteurs² considèrent que rien n'empêche l'application du texte aux services publics dès lors qu'il indique simplement que « ces prohibitions s'appliquent à tous les biens, produits ou services nonobstant toutes dispositions contraires », sa portée reste, en fait, très limitée.

D'abord, il ne vise pas les décisions de puissance publique qui, prises pour l'organisation ou l'exécution des services publics, peuvent perturber le jeu concurrentiel.

Il prévoit ensuite une exception de taille susceptible d'intéresser, à l'époque, un certain nombre de services publics, en particulier ceux monopolisés : ne sont pas concernées, en effet, les activités qui résultent de l'application d'un texte législatif ou réglementaire et celles dont les auteurs sont en mesure de démontrer qu'elles ont eu pour effet d'assurer le développement du progrès économique³.

Enfin, les pouvoirs de la Commission de la concurrence, comme ceux, avant elle, de la Commission technique des ententes et des positions dominantes, sont quasi nuls : tandis qu'elle ne peut examiner les pratiques abusives que sur saisine, normalement, du ministre chargé de l'Économie, il existe en pratique « une moindre propension à [la] saisir lorsque des sociétés contrôlées par l'État [sont] en cause »⁴ ; en outre, elle ne procède que par voie de recommandation, le ministre conservant le pouvoir de sanction.

- 130 Il apparaît, de manière générale, que la présence d'un service public entraîne la mise à l'écart des règles spéciales de la concurrence. Cette façon de penser le service public est mise en lumière par le juge administratif lorsqu'il considère que le ministre de l'Économie ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation en ne saisissant pas ladite Commission d'un projet de concentration économique entre deux concessionnaires de services publics locaux, compte tenu « de ce qu'à l'époque [...], le code des communes conférait tant au gouvernement, par la rédaction de cahiers des charges types, qu'aux autorités de tutelle, par l'approbation des contrats de concession, des pouvoirs

¹ Loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante (*JORF* du 20 juillet 1977, p. 3833).

² Jean-Patrice de LA LAURENCIE, « Les comportements de l'opérateur public sur le marché au regard des règles de la concurrence », *LPA* 1988, n° 100, p. 11-17, spéc. p. 13 ; Jean-Jacques ISRAËL, « Les contrôles et les sanctions du comportement des opérateurs publics sur le marché », *LPA* 1988, n° 100, p. 23-42, spéc. p. 24.

³ L'exception a ainsi pu jouer pour les activités d'EDF : Cass. com., 18 février 1970, *Société Constructions électriques du Centre* (*Bull.*, n° 66, p. 63).

⁴ Dominique BRAULT, *L'État et l'esprit de la concurrence en France*, Economica, 1987, 234 p., p. 101.

étendus pour protéger les intérêts légitimes des collectivités locales et des usagers des services publics »¹.

- 131 Par ailleurs, jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les services publics ne sont pas inquiétés par les règles du traité de Rome visant notamment à garantir l'égalité entre opérateurs en secteur concurrentiel. Le Professeur Jean-François LACHAUME explique que « les États n'abord[ent] pas le problème de front et la Communauté économique européenne en voie de structuration ne désir[e] probablement pas heurter ces membres fondateurs généralement dotés d'un secteur public important »². C'est particulièrement vrai en France, d'autant plus que la primauté du droit européen, consacrée par la Cour de Justice des Communautés européennes³, ne bénéficie pas d'une entière reconnaissance de la part du juge administratif⁴. La question des activités d'intérêt général reste très marginale pour les autorités européennes⁵ et pour la Cour de Justice⁶, laquelle reconnaît toutefois un effet direct aux principales dispositions en jeu⁷.

¹ CE, Sect., 15 octobre 1982, *Le Bihan et Fédération française des pompes funèbres* (Lebon p. 349). Annotant l'arrêt, Michel BAZEX conclut par une interrogation significative : « était-il bien opportun d'accréditer l'idée que l'action économique des collectivités publiques, au moment précisément où elle est appelée à se développer, n'obéit pas au droit commun de la concurrence ? » (AJDA 1983, p. 254-259, spéc. p. 259).

² Jean-François LACHAUME, « Service public, service d'intérêt économique général, service universel : une mutation communautaire ? », in Hélène PAULIAT (coord.), *L'avenir des missions de service public en Europe*, PULIM, 1998 (250 p.), p. 25-48, spéc. p. 26.

³ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL* (n° C-6/64 ; Rec. CJCE p. 1141).

⁴ CE, Sect., 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France* (Lebon p. 149) ; CE, Ass., 22 octobre 1979, *Union démocratique du travail* (Lebon p. 384).

⁵ Des mesures normatives sont toutefois adoptées dans le cadre de la politique commune des transports. Ainsi, par le règlement n° 1191/69/CEE du 26 juin 1969 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (JOCE n° L-156 du 28 juin 1969, p. 1), le Conseil prévoit notamment la possibilité pour les États de supprimer, sur demande des entreprises de transport intéressées, certaines obligations de service public entraînant des désavantages économiques déterminés.

⁶ Les rares décisions disponibles révèlent, de surcroît, une interprétation très stricte. La première date de 1971 : CJCE, 14 juillet 1971, *Muller* (n° C-10/71 ; Rec. CJCE p. 723).

⁷ CJCE, 21 mars 1974, *BRT c/ SABAM*, pts 17 et s. (n° C-127/73 ; Rec. CJCE p. 313), s'agissant de l'article 90, paragraphe 2 TCEE (article 106, paragraphe 2 TFUE) ; CJCE, 30 janvier 1974, *BRT c/ SABAM*, pt 16 (n° C-127/73 ; Rec. CJCE p. 51), à propos des dispositions des articles 85 et 86 TCEE (articles 101 et 102 TFUE) ; CJCE, 19 juin 1973, *Capolongo c/ Azienda Agricola Maya*, pts 5 et 6 (n° C-77/72 ; Rec. CJCE p. 611), concernant l'article 92, paragraphe 1 TCEE (article 107, paragraphe 1 TFUE), lié aux articles 93 et 94 TCEE (articles 108 et 109 TFUE) ; CJCE, 3 février 1976, *Manghera et autre*, pt 16 (n° C-59/75 ; Rec. CJCE p. 91), s'agissant de l'article 37, paragraphe 1 TCEE (article 37, paragraphe 1 TFUE).

- 132 DROIT DE LA CONSOMMATION. — S'agissant, enfin, du droit pluridisciplinaire de la consommation dont l'essor est encore plus tardif¹, le constat ne peut qu'être le même : le juge administratif n'y recourt pas ; les seuls exemples disponibles se trouvent du côté des juridictions judiciaires², à propos d'une obligation ancienne de sécurité. En particulier, ces dernières se déclarent incompétentes pour apprécier le caractère abusif, au sens de l'article 35 de la loi du 10 janvier 1978³, des clauses à caractère réglementaire contenues dans les contrats liant un service public industriel et commercial à ses usagers⁴.
- 133 UN RÉGIME ÉGALEMENT PRÉSERVÉ DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES SUCCESSIVES. — Un constat similaire peut être dressé à propos des réformes administratives successives, dont les implications sur le régime juridique des services publics apparaissent dans une très large mesure inconsistantes.

II | L'INCONSISTANCE DES RÉFORMES AFFECTANT LE RÉGIME DES SERVICES PUBLICS

- 134 BANALISATION ET LIMITES DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES. — Tandis que leur rythme s'accélère au cours du vingtième siècle (A), les réformes administratives ont un impact somme toute mesuré sur le régime juridique du service public (B).

A | LA BANALISATION DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES

- 135 LA MULTIPLICATION DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES. — Les modifications susceptibles d'être apportées à l'organisation et au fonctionnement des services publics en vue de leur amélioration, constituent, depuis la Première Guerre mondiale, un sous-thème majeur de la réforme administrative⁵. L'expression

¹ Cet essor serait le fruit du mouvement consumériste qu'a connu la société des années soixante. Pour un aperçu des différents textes, Jean CALAIS-AULOY et Henri TEMPLE, *Droit de la consommation*, Dalloz, coll. Précis, 8^e éd., 2015, VIII-721 p., § 37. En outre, divers services publics concourant à la protection des consommateurs sont progressivement mis en place ; sur cette question, voir notamment Robert SAVY, « La protection des consommateurs en France », *RIDC* 1974, p. 591-625, spéc. p. 601 et s.

² Cass. 1^{re} civ., 9 décembre 1986, *Compagnie d'assurances Groupe de Paris AGP c/ EDF* (Bull., I, n° 288, p. 274).

³ Loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services (*JORF* du 11 janvier 1978, p. 301).

⁴ Cass. 1^{re} civ., 31 mai 1988, *Société des eaux de l'Essonne c/ Chable* (Bull., I, n° 161, p. 111). Voir cependant CA Angers, 16 décembre 1987, *EDF c/ Briant et autres* (CJEG 1988, p. 178, note SABLIERE).

⁵ Voir à ce propos Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Mémoire pour le DES de

ne renvoie d'ailleurs plus seulement aux projets de décentralisation, mais « acquiert un sens plus complexe, en liaison, assez probablement, avec les progrès des doctrines de l'organisation, eux-mêmes largement conditionnés [...] par ceux de l'État de guerre »¹.

Certes, des réformes sont tentées sous la Troisième République² ; elles sont néanmoins sans commune mesure avec celles qui se succèdent dans l'entre-deux-guerres : ainsi, entre autres, du Comité supérieur d'enquête de 1920, dont la mission est de « rechercher et proposer toutes les mesures susceptibles de réduire les dépenses de toute nature incombant à l'État et notamment de provoquer les modifications et les suppressions de services et d'emplois qui ne sont pas rigoureusement indispensables »³ ; de la Commission des réformes de 1922, « chargée de rechercher dans un but d'économie, les réformes profondes qui seraient susceptibles d'être apportées dans le fonctionnement des services publics »⁴ ; des décrets-lois POINCARÉ procédant, jusqu'au 31 décembre 1926, « à toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services »⁵ ; du Comité supérieur des économies de 1932, qui, assisté de commissions tripartites associant usagers, syndicats et administrateurs, doit notamment « provoquer les modifications et les suppressions de services et d'emplois qu'il ne reconnaîtra pas indispensables »⁶ ; de la loi du 20 juin 1936 supprimant « les cumuls de retraites, de rémunérations quelconques et de fonctions contraires à la bonne gestion administrative et financière du pays »⁷ ; du Comité de réorganisation administrative constitué en 1938 afin de « proposer toutes les mesures de réorganisation administrative jugées utiles »⁸...

droit public, Roland DRAGO (dir.), Paris II, 1975, Beauchesne, 1977, 271 p., p. 169 et s. ; Albert LANZA, *Les projets de réforme administrative en France (de 1919 à nos jours)*, Mémoire pour le DES de science politique, Jean BOULOUIS (dir.), Aix-en-Provence, PUF, coll. Publication de la Faculté de droit et des sciences économiques d'Aix-en-Provence, 1968, 185 p.

¹ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Mémoire pour le DES de droit public, Roland DRAGO (dir.), Paris II, 1975, Beauchesne, 1977, 271 p., p. 170.

² Voir notamment Guy THUILLIER, « La Commission de révision des services administratifs (1871-1873) », *RDP* 1976, p. 957-976.

³ Article 1^{er} du décret du 14 mars 1920 (*JORF* du 15 mars 1920, p. 4278).

⁴ Article 1^{er} du décret du 1^{er} août 1922 (*JORF* du 4 août 1922, p. 8115).

⁵ Article 1^{er} de la loi du 3 août 1926 portant ouverture de crédits supplémentaires au titre du budget général de l'exercice 1926 et création de nouvelles ressources fiscales pour la couverture de ces dépenses et la dotation d'une caisse d'amortissement (*JORF* du 4 août 1926, p. 8786).

⁶ Article 2 du décret du 22 octobre 1932 portant création d'un comité supérieur d'économies et de commissions tripartites d'économies (*JORF* du 23 octobre 1932, p. 11355).

⁷ Article 1^{er} de la loi du 20 juin 1936 (*JORF* du 21 juin 1936, p. 6482).

⁸ Article 2 du décret du 12 novembre 1938 relatif à la réorganisation administrative (*JORF* du 13 novembre 1938, p. 12888).

- 136 L'ÉVOLUTION DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES. — Le renouvellement du contexte à la suite de la Seconde Guerre mondiale contribue à faire évoluer les réformes des services publics, lesquelles se poursuivent. S'impose véritablement « l'idée que l'administration est tenue, comme les entreprises privées, de rechercher une productivité accrue et de rationaliser ses méthodes de travail »¹, ce qu'indique tout particulièrement le rapport sur les entreprises publiques présenté par Simon NORA en 1967².

Sont ainsi mis en place des organismes permanents, tels que le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics³.

Surtout, l'ouverture extérieure de la société française conduit à la modernisation des pratiques. S'inspirant du *Planning-Programming-Budgeting system* utilisé aux États-Unis, la Rationalisation des choix budgétaires se destine, à la fin des années soixante⁴, à éclairer les autorités publiques sur la pertinence et l'efficacité de leurs choix, par le recours aux techniques du budget de programme et à l'analyse de système⁵. Dès la décennie précédente, la plupart des structures administratives s'équipent de bureaux d'Organisation et Méthodes dont l'action vise « à rechercher les conditions d'une meilleure efficacité dans l'exécution des tâches administratives »⁶.

¹ Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, PUF, coll. Thémis Droit, 4^e éd., 2007, XVI-628 p., p. 36. Voir également sur cette évolution, Jacqueline MORAND-DEVILLER, « Les mécanismes de la réforme administrative », *RIDC* 1986, p. 675-687, spéc. p. 678 et s.

² Simon NORA, *Rapport sur les entreprises publiques*, Rapport au Premier ministre présenté au nom du Groupe de travail du Comité interministériel des entreprises publiques, 1967, 76 p., p. 24 et s., spéc. p. 34 : « La vocation essentielle des entreprises publiques est donc d'abord de satisfaire leur marché au moindre coût pour elles et pour la collectivité. Il est certes légitime que l'État leur demande des services particuliers, étrangers à leurs stricts intérêts économiques, à condition que l'avantage qu'en retire l'économie nationale soit supérieur à la perte qu'en éprouve l'entreprise. »

³ Décret n° 46-1786 du 9 août 1946 portant création d'un comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (*JORF* du 11 août 1946, p. 7117). Voir Florence DESCAMPS, « La création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950 », *RFAP* 2007, hors-série, p. 27-43.

⁴ Arrêté ministériel du 13 mai 1968 portant création d'une mission auprès du ministre de l'Économie et des Finances, pour la rationalisation des choix budgétaires (*JORF* du 15 mai 1968, p. 4863). Sur la mise en place de la Rationalisation des choix budgétaires, Philippe BEZES, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, coll. Le Lien social, 2009, XIV-519 p., p. 99 et s.

⁵ Jean-Charles GODARD, *La Rationalisation des Choix Budgétaires (La méthode RCB)*, Rapport présenté au nom du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 1970, 69 p.

⁶ Service Central d'Organisation et Méthodes, *Bulletin Organisation et Méthodes*, 1961, n° 1, p. 4.

B | LES LIMITES DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES

- 137** DES EFFETS GLOBALEMENT RESTREINTS. — L'impact de ces diverses réformes sur l'organisation et le fonctionnement des services publics reste toutefois très limité.
- 138** Celles de l'entre-deux-guerres interviennent dans un contexte de crise politique et économique et ne sont qu'éphémères, si bien que les rares qui aboutissent débouchent, en règle générale, sur des mesures tout à fait ponctuelles de suppression de services périphériques, sans logique structurante autre que comptable¹. Elles sont déjà largement confondues avec le thème de la réduction des dépenses publiques².
- 139** Celles engagées après la Seconde Guerre mondiale sont tout aussi insuffisantes. En 1970, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics rapporte que « piétine [...] l'effort entrepris dès 1946 en vue d'inciter les services de l'État à calculer des coûts et des prix de revient »³, et que « [l'Organisation et Méthodes] apparaît encore à bien des égards [...] comme une fonction marginale dont les possibilités restent partiellement utilisées »⁴. De même, et quoiqu'elle s'inspire de méthodes de gestion ayant fait leur preuve dans le secteur privé, la Rationalisation des choix budgétaires constitue, comme l'observe Jacqueline MORAND-DEVILLER, un « procédé plus probant en théorie qu'en pratique et qui a donné lieu à quelques désillusions »⁵ ; elle a été rapidement abandonnée, tout comme d'ailleurs le *Planning-Programming-Budgeting system* aux États-Unis. Il faut dire que le budget de moyens, qui est organisé autour de la nature des dépenses (personnel, fonctionnement, intervention, investissements...) et dans lequel chaque nature de dépenses contribue globalement à la réalisation des objectifs, reste alors l'expression classique de la pratique budgétaire de l'État⁶.
- 140** UN RÉFORMISME TRADITIONNEL. — En réalité, ces différentes préoccupations gestionnaires sont caractéristiques d'un réformisme traditionnel⁷ qui ouvre

¹ Voir André GUILLOIS, « La question des économies », *RDP* 1924, p. 249-270.

² Jean-Jacques SUEUR, « "Réforme" de l'État : histoire d'un mot », in Jean-Jacques PARDINI et Claude DEVÈS (dir.), *La réforme de l'État*, Bruylant, 2005 (289 p.), p. 23-32, spéc. p. 28.

³ Jean-Charles GODARD, *La Rationalisation des Choix Budgétaires (La méthode RCB)*, Rapport présenté au nom du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 1970, 69 p., p. 1.

⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁵ Jacqueline MORAND-DEVILLER, « Les mécanismes de la réforme administrative », *RIDC* 1986, p. 675-687, spéc. p. 679.

⁶ Voir l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique des lois de finances (*JORF* du 3 janvier 1959, p. 180).

⁷ En ce sens, Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, PUF, coll. Thémis Droit, 4^e éd., 2007, XVI-628 p., p. 402.

sur une *sédimentation* du régime juridique des services publics impliquant, tout à la fois, des apports successifs de procédés de droit privé et la préservation invariable de procédés de droit public, tirés des lois de changement, de continuité et d'égalité. Roger BONNARD observe en ce sens, à propos des réformes POINCARÉ, qu'« on ne semble pas avoir visé à une transformation radicale des institutions dans leur structure et leur fonctionnement. La tendance paraît avoir été plutôt de vouloir les débarrasser d'éléments ayant perdu utilité ou efficacité. L'œuvre entreprise pourrait assez bien se comparer à un élagage de bois mort »¹.

Il s'en induit donc que le développement de la problématique gestionnaire dans les services publics est *corrélatif* à l'établissement du système de pensée juridico-administratif, caractéristique de l'État-providence. Ainsi se construit, singulièrement à partir des années soixante, un management public² soucieux des particularismes de la gestion des services publics³.



- 141 LA COHÉRENCE DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC. — Seule la périphérie du régime juridique des services publics, n'ayant rien de spécifique, est donc susceptible d'être atteinte par les impératifs marchand et managérial dans une proportion variable selon les choix de gestion opérés par les personnes publiques organisatrices, étant entendu que l'application du droit commun — lequel tend à englober le droit du marché — et l'intervention du juge judiciaire demeurent l'exception qu'il faut justifier⁴. Et c'est parce que le cœur de leur régime est foncièrement étranger aux valeurs et aux méthodes en vigueur dans le secteur privé, que les services publics expriment une légitimité, affirment une autorité, et qu'ils bénéficient, au bout du compte, d'un accès au marché de moins en moins « limité » mais toujours « privilégié »⁵. La définition donnée par Michel COMBARNOUS, en 1980, de la notion de service public est à cet égard significative : « aujourd'hui, est service public une activité

¹ Roger BONNARD, « Chronique administrative », *RDP* 1927, p. 248-288, spéc. p. 253.

² De façon très générale, Jean-François AUBY définit le management public comme recensant « l'ensemble des techniques par lesquelles les responsables du secteur public conduisent les institutions dont ils ont la charge » (*Management public*, Sirey, 1996, XVI-118 p., p. XI).

³ Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Droit et société Classics, 4^e éd., 2017, 326 p., p. 89-90.

⁴ En ce sens, Jean-Bernard AUBY, « Le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites », *Études offertes à Jean-Marie Aubry*, Dalloz, 1992 (811 p.), p. 3-16, spéc. p. 3-4.

⁵ Charles-Louis VIER, « L'opérateur public et l'accès au marché », *LPA* 1988, n° 100, p. 18-22, spéc. p. 18.

qui est considérée par la puissance publique comme présentant un intérêt général suffisant pour que cette activité soit assumée, directement ou indirectement, par la collectivité publique et soustraite à l'initiative privée et aux lois du marché »¹.

Dans le contexte de l'État-providence et dans le système de pensée impliquant alors les services publics, les grandes lois d'adaptation constante, de continuité et d'égalité entretiennent avec les impératifs marchand et gestionnaire un rapport de force qui s'inscrit dans une double dichotomie dominant-dominé, centre-marge, si bien que la notion de service public conserve, « durant toute [sa] phase de dilution, un semblant d'unité et [...] de cohérence »². Elles permettent d'appréhender les services publics dans leur globalité, en dépit de leur grande diversité ; elles les singularisent à travers un système de pensée juridico-administratif où, l'efficacité étant attachée à la régularité et à la spécificité, la gestion publique apparaît *supérieure* à la gestion privée.

- 142 Cette conclusion est corroborée *a contrario* par la révolution que constitue l'inversion de ce rapport de force dès la fin des années mille neuf cent quatre-vingt.

¹ Michel COMBARNOUS, « L'approche juridique », in *Le Service public industriel et commercial dans la société française aujourd'hui*, Actes du colloque de Rouen, supplément aux dossiers du Monde, octobre 1980. Cité par Jacques CAILLOSSE, « Le droit administratif français saisi par la concurrence ? », *AJDA* 2000, p. 99-103, spéc. p. 100.

² François FÉVRIER, *La spécificité des principes du service public. Identité, fonctions et évolution des « lois » de continuité, d'égalité et d'adaptation constante*, Thèse de doctorat en droit public, Francis CHAUVIN (dir.), Rennes I, 1999, 585 p., § 219. Cf. André de LAUBADÈRE, « Revalorisations récentes de la notion de service public en droit administratif français », *AJDA* 1961, p. 591-599, spéc. p. 595-596.

Chapitre 3

L'EMPRISE CONTEMPORAINE DES IMPÉRATIFS MARCHAND ET GESTIONNAIRE SUR LES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 143** RÉVOLUTION IDÉOLOGIQUE, RÉAJUSTEMENT JURIDIQUE. — Si révolution il y a, elle est avant tout idéologique, culturelle, libérale¹, et prend corps dans les années soixante-dix, alors que le contexte évolue à la suite de la crise économique liée au choc pétrolier. L'arrivée au pouvoir, en 1979, de Margaret THATCHER au Royaume-Uni et l'élection, en 1980, de Ronald REAGAN à la présidence des États-Unis — que l'on retient parfois sous le nom de « révolution conservatrice » — inaugurent la mise en application de politiques empruntant ostensiblement aux nouveaux libéraux leurs idées somme toute classiques², parmi lesquelles celles, couronnées de succès, de Friedrich von HAYEK et surtout de Milton FRIEDMAN, figure emblématique de l'École de Chicago.

Cette (r)évolution accélère le double processus d'ouverture des économies nationales et de contestation du modèle de régulation keynésien caractéristique

¹ Michel GUÉNAIRE, « Le service public au cœur du modèle de développement français », *JCP A* 2005, n° 20, p. 789-794, spéc. p. 791, § 21 ; Jacques LE CACHEUX, « L'évolution du rôle économique des États », *Cahiers français* 2010, n° 357, p. 57-61, spéc. p. 57.

² Ces politiques vont être qualifiées de néolibérales dans la mesure où elles reposent sur des idées qui, si elles ne sont pas foncièrement nouvelles dès lors qu'elles continuent de traduire, pour l'essentiel, et quels que soient les écoles et les courants de pensée (cf. Serge AUDIER, *Néo-libéralisme(s) : une archéologie intellectuelle*, Grasset, coll. Mondes vécus, 2012, 628 p., ainsi que les recensions critiques de cet ouvrage, de Vincent VALENTIN, « Le néo-libéralisme comme fiction », *La Vie des idées*, 3 juillet 2012 [lavedesidees.fr/Le-neo-liberalisme-comme-fiction.html] et de Jean SOLCHANY, « Vertus et limites du déconstructivisme », *La Vie des idées*, 3 juillet 2012 [lavedesidees.fr/Vertus-et-limites-du.html]), une attitude de suspicion voire de rejet à l'égard de l'État et des activités publiques, font l'objet d'une très large réhabilitation, en réaction contre la doctrine économique keynésienne de l'époque.

de l'État-providence¹, qui, « essoufflé par son propre gigantisme, ne parvient plus à offrir à ses citoyens des garanties de solidarité qui constituent pourtant son unique justification »².

- 144 Les principes généraux qui structurent le régime protecteur du service public sont rapidement placés dans la pleine dépendance de l'ordre marchand (Section 1). Ils se retrouvent concomitamment sous l'influence renforcée d'un impératif gestionnaire qui contraint les choix opérés par les pouvoirs publics dans la détermination des meilleures conditions d'organisation et de fonctionnement des activités d'intérêt général (Section 2).

Section 1

LE PLACEMENT DES LOIS DU SERVICE PUBLIC DANS LA PLEINE DÉPENDANCE DE L'ORDRE MARCHAND

- 145 RAISON FORMELLE, RAISON MATÉRIELLE. — La soumission des lois d'adaptation constante, de continuité et d'égalité à l'impératif économique s'explique doublement : la raison principale, d'ordre formel, tient à l'ouverture du régime juridique du service public aux règles du marché dans ce qu'il a de plus essentiel, de plus spécifique (I) ; la raison ampliative, d'ordre matériel, tient à la banalisation de la présence des services publics dans la sphère marchande, c'est-à-dire dans la sphère d'influence des règles du marché (II).

I | L'OUVERTURE DU RÉGIME SPÉCIFIQUE DES SERVICES PUBLICS AUX RÈGLES DU MARCHÉ

- 146 LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET LE JUGE ADMINISTRATIF. — Sollicitée par le droit, à l'époque, communautaire (A), l'ouverture du régime juridique spécifique des services publics aux règles du marché est complètement admise par le juge administratif depuis le début des années deux mille (B).

¹ Samir AMINE et Pedro LAGES DOS SANTOS, « L'évolution de la conception du rôle de l'État », in Fabien BOTTINI (dir.), *L'État interventionniste. Le rôle de la puissance publique dans l'économie*, L'Harmattan, 2012 (192 p.), p. 59-84, spéc. p. 72 et s.

² Chantal MILLON-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, PUF, coll. Que sais-je ?, 1993, 127 p., p. 120. Sur ce thème, voir tout particulièrement Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, Points, coll. Points essais, 2015, 192 p.

A | UNE OUVERTURE SUSCITÉE PAR LE DROIT COMMUNAUTAIRE

- 147 LA DIFFUSION DE LA PENSÉE NÉOLIBÉRALE. — L'ouverture du régime du service public est le sous-produit direct de la relance du processus d'intégration économique européenne que vient formaliser l'adoption, en juin 1985, du Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur¹, puis la signature, le 17 février 1986, de l'Acte unique européen.

Certes, l'influence libérale se traduit également à l'échelon interne par la définition d'un nouveau cadre, l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence² rompant avec le système précédent, ainsi qu'à l'échelon international par la conclusion, en 1994, de l'Accord général sur le commerce des services, annexé à l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce³. Mais c'est bien le droit communautaire — parfois aidé par les évolutions techniques — qui oblige à repenser le régime juridique protecteur des services publics suivant la logique du marché intérieur, laquelle implique l'absence d'entraves aux libertés de circulation et le fonctionnement concurrentiel de celui-ci.

- 148 L'AUTORITÉ INCONTESTABLE DU DROIT COMMUNAUTAIRE. — D'une part, son autorité devient incontestable. Avec la décision *Nicolo* du 20 octobre 1989⁴, les pouvoirs publics français ne peuvent plus ignorer les effets juridiques que produisent les règles du traité telles qu'interprétées par la Cour de Justice, pas plus qu'ils ne peuvent ignorer, à la suite des arrêts *Boisdet* du 24 septembre 1990⁵ et *Société anonyme Rothmans international France* du 28 février 1992⁶ étendant la portée de la jurisprudence de 1989, ceux des règlements et directives

¹ Livre blanc de la Commission du 14 juin 1985 intitulé « L'achèvement du marché intérieur » (COM[85] 310 final).

² Ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence (*JORF* du 9 décembre 1986, p. 14773). Il est entendu que cette ordonnance ne constitue pas à elle seule l'ensemble de la réglementation relative à la garantie de l'égalité de concurrence entre opérateurs et à la protection des consommateurs. Que l'on pense, par exemple, à la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (*JORF* du 1^{er} octobre 1986, p. 11755) ou bien aux évolutions intervenues dès 1985, avec en particulier : le décret n° 85-909 du 28 août 1985 modifiant le décret n° 77-1189 du 19 juillet 1977 fixant les conditions d'application de la loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante (*JORF* du 30 août 1985, p. 10015) ; la loi n° 85-1408 du 30 décembre 1985 portant amélioration de la concurrence (*JORF* du 31 décembre 1985, p. 15513). Voir Michel BAZEX, « La réforme de la concurrence », *AJDA* 1985, p. 593-596.

³ Un certain nombre de textes, de directives, d'orientations sans portée impérative s'inscrivent également dans cette voie, à l'initiative notamment de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque mondiale.

⁴ CE, 20 octobre 1989, *Nicolo* (*Lebon* p. 190).

⁵ CE, 24 septembre 1990, *Boisdet* (*Lebon* p. 251).

⁶ CE, Ass., 28 février 1992, *Société anonyme Rothmans international France et société anonyme Philip Morris France* (*Lebon* p. 80, concl. LAROQUE).

par lesquels les autorités européennes, dont, au premier titre, la Commission, entreprennent une importante politique de déréglementation des activités d'intérêt général, et d'abord des activités organisées en réseau. L'autorité du droit communautaire devient d'autant plus ferme que le Conseil d'État indique, par sa jurisprudence *Compagnie Alitalia* en date du 3 février 1989¹, que pèse sur eux l'obligation de toujours mettre le régime des services publics en conformité avec le droit dérivé.

Ainsi, « à une réglementation discrétionnaire et essentiellement administrative se substitue une réglementation transparente, objective et non discriminatoire [...], qui conduit à remplacer un *état de discrétion politique* par un *état de droit économique* »².

- 149 Les règles de l'Organisation mondiale du commerce n'ont, en revanche, pas la même autorité : non seulement elles ne priment pas sur le droit européen primaire, ne s'imposant que dans les rapports avec les États tiers, mais surtout leur effectivité est mécaniquement limitée par la nature coopérative et le caractère inachevé de l'organisation internationale³.
- 150 Sur le plan interne, il est à signaler que l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, implicitement ratifiée⁴, introduit des novations donnant jour à un dispositif plus opérationnel. Elle institue en particulier une autorité administrative indépendante, le Conseil de la concurrence⁵, dont les possibilités de saisine sont élargies et à laquelle est transféré le pouvoir de sanction du ministre de l'Économie.
- 151 LA PORTÉE ÉTENDUE DU DROIT COMMUNAUTAIRE. — D'autre part, les règles européennes du marché ont une portée particulièrement étendue, attendu qu'elles ignorent, tout indifférentes qu'elles sont — aux termes de l'article 222 du traité de Rome (article 345 TFUE) — au régime de propriété existant dans

¹ CE, Ass., 3 février 1989, *Compagnie Alitalia* (Lebon p. 44), le juge reprenant les termes de l'article 3 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers (*JORF* du 3 décembre 1983, p. 3492) pour les élever au rang de principe général du droit. L'obligation pour l'administration de faire droit à une demande d'abrogation d'un règlement illégal est aujourd'hui contenue à l'article L. 243-2, alinéa 1^{er} du Code des relations entre le public et l'administration. Cf. la jurisprudence CE, Sect., 10 janvier 1930, *Despujol* (Lebon p. 30) et ses prolongements.

² Jean-Yves CHÉROT, « L'article 90, paragraphe 2, du traité de Rome et les entreprises de réseaux », *AJDA* 1996, p. 171-182, spéc. p. 172.

³ Sur ce point, Olivier BLIN, « Union européenne et Organisation mondiale du commerce – Aspects matériels », *JCl. Europe Traité* 2016, fasc. 2261, § 32 et s.

⁴ CE, 7 février 1994, *Ghez* (Lebon p. 55). Voir David KATZ, *Juge administratif et droit de la concurrence*, Thèse de doctorat en droit public, Loïc GRARD (dir.), Bordeaux IV, 2003, PUAM, coll. Institut de droit des affaires, 2004, 473 p., p. 65 et s.

⁵ Créée par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (*JORF* n° 181 du 5 août 2008, p. 12471, texte n° 1), l'Autorité de la concurrence a succédé au Conseil de la concurrence, qui avait lui-même remplacé la Commission de la concurrence instaurée en 1977.

les États membres, la distinction entre régime de droit public et régime de droit privé. Leur portée est balisée, en première et dernière analyses, par la notion matérielle d'activité économique qui désigne l'opération par laquelle une entreprise, quels que soient son statut juridique et son mode de financement¹, offre des biens et des services sur un marché donné².

- 152 De façon tout à fait classique, les règles visant à garantir l'égalité entre opérateurs sur le marché, au premier rang desquelles se rencontrent celles de concurrence, sont directement *applicables* aux actes économiques des personnes publiques, même administratifs³. La notion d'acte ou d'activité économique permet également de vérifier, sans toutefois la fonder exclusivement, l'applicabilité des règles dédiées à la protection des consommateurs⁴. Il n'y a là rien de surprenant compte tenu de l'objet commun des deux corps de règles, à savoir la régulation des rapports de nature économique au sein du marché intérieur. Les services publics sont donc soumis aux règles du traité dans la mesure où ils s'analysent, conformément à l'article 90, paragraphe 2 du traité de Rome (article 106, paragraphe 2 TFUE), en des services d'intérêt économique général, c'est-à-dire en des entreprises soumises, du fait de leur but d'intérêt général, à des obligations spécifiques de service public⁵.

Cette grille de lecture se retrouve, du reste, en droit interne : l'article 53 de l'ordonnance de 1986 (article L. 410-1 du Code de commerce) prévoit l'application des prescriptions concurrentielles et consuméristes y définies « à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques [...] ».

- 153 De façon en revanche originale, les règles européennes du marché sont *opposables* à celles des décisions administratives qui, sans constituer intrinsèquement des actes économiques, conduisent à porter atteinte au fonctionnement du marché intérieur, étant entendu que la théorie de l'opposabilité, si elle est développée et mise en œuvre pour sanctionner les effets anticoncurrentiels de telles décisions, offre également la possibilité de sanctionner leurs effets

¹ CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser c/ Macroton*, pt 21 (n° C-41/90 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1979).

² CJCE, 16 juin 1987, *Commission c/ Italie*, pt 7 (n° C-118/85 ; *Rec. CJCE* p. 2599) ; CJCE, 12 septembre 2000, *Pavlov et autres*, pt 75 (n° C-180/98 ; *Rec. CJCE*, I, p. 6451) ; CJCE, 24 octobre 2002, *Aéroports de Paris c/ Commission*, pt 79 (n° C-82/01 P ; *Rec. CJCE*, I, p. 9297).

³ La lecture des articles 85 et 86 TCEE (articles 101 et 102 TFUE) relatifs aux ententes et abus de position dominante est, à cet égard, particulièrement convaincante.

⁴ À titre illustratif, la directive n° 93/13/CEE du Conseil en date du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (*JOCE* n° L-95 du 21 avril 1993, p. 29), vise les clauses des contrats conclus entre une personne physique agissant à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité professionnelle et une personne physique ou morale agissant dans le cadre de son activité professionnelle, qu'elle soit publique ou privée : le lien contractuel de consommation intervient nécessairement, suivant un angle de vue téléologique, dans le cadre d'une activité économique.

⁵ Communication de la Commission du 11 septembre 1996 intitulée « Les services d'intérêt général en Europe » (COM[96] 443 final).

anticonsuméristes. Ainsi, les dispositions du paragraphe 1 de l'article 90 TCEE (article 106, paragraphe 1 TFUE), qui doivent être lues en combinaison avec celles du paragraphe 2¹, interdisent aux États membres d'édicter ou de maintenir toute mesure contraire au traité « en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs ». Sur ce fondement et celui de l'ancien article 5, alinéa 2 interdisant aux États de mettre en péril la réalisation des buts du traité (article 4, paragraphe 3 TUE), la Cour de Justice est venue consacrer, dès 1977, le principe selon lequel aucune mesure des pouvoirs publics ne doit « éliminer l'effet utile » des règles de concurrence².

Il en va toutefois autrement pour les dispositions des articles 92, 93 et 94 TCEE (articles 107, 108 et 109 TFUE) fixant le régime des aides d'État octroyées aux entreprises, et pour les règles de libre circulation, notamment pour l'article 37 TCEE (article 37 TFUE), qui sont directement applicables aux décisions des autorités publiques.

- 154 À noter, en outre, que si l'applicabilité de l'Accord général sur le commerce des services aux actes administratifs n'est pas à exclure eu égard aux termes généraux de son article 1^{er}, sa mise en œuvre reste toutefois hypothétique dès lors qu'elle dépend de la volonté de chaque État d'ouvrir ses services à la concurrence mondiale. Or, les mécanismes d'exemptions et de listes d'engagements spécifiques ont pour effet automatique d'affaiblir considérablement la portée de l'Accord³. Dans le cadre des négociations les plus récentes, la Commission européenne et les États membres ont entendu protéger les services publics et défendre la « diversité culturelle » en excluant certains secteurs⁴. Du reste, l'échec chronique des discussions est très significatif.

Aujourd'hui, les projets de libre-échange bilatéraux ou régionaux sont privilégiés, tels l'Accord économique et commercial global (CETA) établi entre le Canada d'une part, l'Union européenne et ses États membres d'autre part, et

¹ CJCE, 18 juin 1991, *ERT c/ DEP* (n° C-260/89 ; *Rec. CJCE*, I, p. 2925) ; CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau* (n° C-320/91 ; *Rec. CJCE*, I, p. 2533).

² CJCE, 16 novembre 1977, *INNO c/ ATAB*, pt 31 (n° C-13/77 ; *Rec. CJCE* p. 2115).

³ L'Accord général sur le commerce des services est pensé sur le modèle de la liste positive : sont ouverts à la concurrence internationale les services expressément énumérés par l'État partie ; la liste d'engagements négatifs n'est qu'utilisée dans un second temps, pour déterminer les restrictions appliquées dans les secteurs effectivement libéralisés. Il n'en reste pas moins que l'Accord, par les conditions restrictives qu'il met au retrait ou à la modification des engagements pris, est censé produire « un "effet cliquet" ou "boule de neige" » aboutissant à une « consolidation quasi-automatique » du marché mondial (Hélène RUIZ FABRI et Jean-Philippe CRONTIRAS, « L'Organisation mondiale du commerce et les services publics », *Les rapports de l'IDDRI*, 2003, n° 2, 64 p., p. 25).

⁴ Olivier BLIN, « Union européenne et Organisation mondiale du commerce – Aspects institutionnels », *JCI Europe Traité* 2016, fasc. 2260, § 34 et s.

le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP)¹, sur le contenu duquel les États-Unis et l'Union ne parviennent pas, pour le moment, à s'entendre. S'il est difficile de prévoir leurs répercussions, ces nouveaux accords devraient avoir une plus grande portée que les règles de l'Accord général sur le commerce des services, étant donné qu'ils reposent sur la méthode de la liste négative.

- 155** L'ENTRAÎNEMENT DU DROIT COMMUNAUTAIRE. — En imposant, non sans vives réactions et fortes résistances d'ailleurs², une ligne d'analyse d'inspiration téléologique, le droit européen dépasse la distinction droit public-droit privé la plus classique, brouille des frontières jusque-là hermétiques ; il provoque la mise sous tutelle marchande de ce qu'il y a de plus spécifique dans le régime juridique du service public et qu'expriment fondamentalement les lois d'égalité, de continuité et d'adaptation constante. Il conduit directement, au moins pour ce qui concerne le droit de la concurrence, le juge administratif français à faire évoluer sa position de principe.

B | UNE OUVERTURE CONSACRÉE PAR LE JUGE ADMINISTRATIF FRANÇAIS

- 156** LE TEMPS DE LA RÉSISTANCE. — Le revirement jurisprudentiel n'est pas immédiat.

Dès 1989, le Tribunal des conflits invite pourtant le juge administratif à vérifier la validité des actes administratifs pris pour l'organisation ou l'exécution d'un service public par rapport à l'ordonnance de 1986³, au motif que de tels actes, n'étant pas par eux-mêmes susceptibles « d'empêcher, de restreindre

¹ Sur les enjeux de cet accord, Yves PETIT, « Le projet de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) entre l'Union européenne et les États-Unis : une nouvelle bataille pour davantage de libre-échange ? », *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, 2015 (829 p.), p. 737-752.

² En janvier 1993, le gouvernement français présente un projet de charte européenne des services publics. En 1995, le Premier ministre Alain JUPPÉ envisage de constitutionnaliser la notion de « service public à la française », mais se heurte à son ambiguïté. Voir Georges VEDEL, « Service public "à la française" ? Oui. Mais lequel ? », *Le Monde* du 22 novembre 1995. La question des rapports entre le service public et le droit communautaire est également au centre de nombreux rapports et travaux doctrinaux, notamment ceux de la CEDECE : Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome 1, *Introductions et approche sectorielle* et Tome 2, *Approche transversale et conclusions*, La Documentation française, 1998, IX-514 p. et 515 p. Se reporter à la bibliographie générale.

³ T. confl., 6 juin 1989, *Préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris* (Lebon p. 293).

ou de fausser le jeu de la concurrence sur le marché », ne peuvent être placés sous le contrôle du Conseil de la concurrence et de la cour d'appel de Paris¹.

Mais le Conseil d'État, dans deux affaires remarquées, choisit d'écarter des moyens tirés de la méconnaissance des règles internes de la concurrence par un acte de dévolution du service public de distribution de l'eau² et par un décret organisant le service des achats publics³. Ce faisant, il témoigne son attachement à un système de pensée dans lequel les autorités dotées du pouvoir réglementaire, assurant le bon fonctionnement des services publics, ne sauraient interférer avec le marché, système dans lequel, en clair, les lois de changement, de continuité et d'égalité ne pourraient être contraintes par les préceptes économiques. Tout au plus mentionne-t-il, sans en faire une source utile, l'ordonnance de 1986 dans les visas de décisions mettant en jeu des actes d'organisation d'un service public⁴.

- 157 Pour ce qui concerne le droit de la consommation, l'observation faite par le Professeur Pierre DELVOLVÉ en 1993 mérite d'être reprise : les rapports que ce droit entretient avec le service public « soulèvent les mêmes problèmes et appellent les mêmes solutions que pour le droit de la concurrence [...]. Il n'a pas sa place pour ce qui relève de l'essence même du service public, et qui est irréductible aux relations entre personnes privées »⁵. Le juge judiciaire continue, en toute logique, à se déclarer incompétent pour connaître de la légalité des actes réglementaires au regard du droit de la consommation⁶. Le juge administratif, quant à lui, ne l'intègre pas dans le bloc de légalité. Un arrêt *Cainaud* du 29 juin 1994⁷ laisse toutefois ouverte la question de son autonomisation⁸.
- 158 La résistance opposée par le juge administratif est cependant difficile à tenir parce qu'elle s'inscrit à contre-courant des premières évolutions imposées ou

¹ Bernard STIRN, Conclusions sur T. confl., 6 juin 1989, *Préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris*, RFDA 1989, p. 457-465, spéc. p. 463. Voir également Dominique BERLIN, « Les actes de puissance publique et le droit de la concurrence », AJDA 1995, p. 259-273, spéc. p. 260 et s.

² CE, 23 juillet 1993, *Compagnie générale des eaux* (Lebon p. 226).

³ CE, 29 juillet 1994, *CAMIF* (Lebon p. 365).

⁴ Pour une illustration, CE, 24 mai 1993, *Chambre syndicale nationale du commerce et de la réparation* (n° 111492).

⁵ Pierre DELVOLVÉ, « La question de l'application du droit de la consommation aux services publics (rapport introductif) », *Dr. adm.* octobre 1993, n° spécial, p. 3-7, spéc. p. 7.

⁶ Cass. 1^{re} civ., 22 novembre 1994, *Syndicat intercommunal des eaux de Croix* (Bull., I, n° 343, p. 247).

⁷ CE, 29 juin 1994, *Cainaud* (n° 128313).

⁸ Jérôme HUET, « La détermination des clauses abusives dans les contrats de service public et les moyens de leur élimination : quel droit ? quels juges ? », LPA 1998, n° 16, p. 7-12, spéc. p. 10.

inspirées par le droit communautaire. Par exemple, la loi du 26 juillet 1996¹ aménage l'organisation du service public des télécommunications de sorte à l'ouvrir à la concurrence. La loi du 29 janvier 1993² prévoit la tenue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable à toute délégation de service public, les manquements à ces obligations pouvant être sanctionnés dans l'urgence grâce au référé précontractuel³. La loi du 1^{er} février 1995 concernant les clauses abusives⁴ dépasse même la lettre de la directive qu'elle transpose⁵, puisque si celle-ci épargne « les clauses contractuelles qui reflètent des dispositions législatives ou réglementaires impératives », la rédaction de celle-là est censée permettre « d'inclure les dispositions réglementaires contenues dans les contrats administratifs (comme les contrats d'abonnement au gaz ou à l'électricité, les titres de transport public, les marchés publics ou les concessions de service public ou d'ouvrage public) et les contrats de transport aérien »⁶.

La position du juge administratif apparaît d'autant plus fragile qu'il reconnaît, dans son arrêt *Cayzele* du 10 juillet 1996⁷, la possibilité pour les tiers à un contrat administratif de déférer au juge de l'excès de pouvoir les clauses réglementaires de ce contrat, relatives pour l'essentiel à l'organisation des services publics. Or, cette solution ouvre, sur le principe, la voie à une augmentation du nombre de recours formés par les consommateurs et par les concurrents de l'adjudicataire d'un service public.

- 159 LE TEMPS DES REVIREMENTS. — La décision *Société Datasport* du 4 novembre 1996⁸ annonce le revirement : le juge des conflits abandonne le postulat selon lequel un acte administratif n'est pas, par lui-même, susceptible d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence, si bien que la théorie de l'opposabilité du droit de la concurrence n'est plus à exclure. Le Conseil

¹ Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications (*JORF* n° 174 du 27 juillet 1996, p. 11384).

² Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (*JORF* n° 25 du 30 janvier 1993, p. 1588).

³ Loi n° 92-10 du 4 janvier 1992 relative aux recours en matière de passation de certains contrats et marchés de fournitures et de travaux (*JORF* n° 5 du 7 janvier 1992, p. 327).

⁴ Loi n° 95-96 du 1^{er} février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial (*JORF* n° 28 du 2 février 1995, p. 1755).

⁵ Directive n° 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (*JOCE* n° L-95 du 21 avril 1993, p. 29).

⁶ Jean-Paul CHARIÉ, Rapport n° 1775 fait au nom de la commission de la Production et des Échanges sur le projet de loi, adopté par le Sénat, concernant les clauses abusives, la présentation des contrats, le démarchage, les activités ambulantes, le marquage communautaire des produits et les marchés de travaux privés, Assemblée nationale, 7 décembre 1994, spéc. p. 11-12.

⁷ CE, Ass., 10 juillet 1996, *Cayzele* (*Lebon* p. 274).

⁸ T. confl., 4 novembre 1996, *Société Datasport c/LNF* (*Lebon* p. 552).

d'État franchit le pas quatre jours plus tard, dans l'arrêt *Fédération française des sociétés d'assurances*¹, où il annule un décret plaçant la Caisse nationale d'assurance vieillesse agricole dans une situation d'abuser de sa position dominante, situation contraire aux règles européennes du marché dont il faut bien, en définitive, assurer le plein effet. Le revirement est total avec la solution *Société Million et Marais* du 3 novembre 1997², solution dans laquelle le juge accepte de contrôler la durée et les clauses tarifaires d'un contrat de concession du service extérieur des pompes funèbres au regard de l'ordonnance de 1986.

Depuis lors, le juge administratif n'hésite pas à se fonder sur les droits interne et européen de la concurrence pour vérifier la légalité des décisions prises en rapport avec les principes généraux du service public, que ces droits leur soient directement applicables ou seulement opposables. Il estime, à titre illustratif, que le décret du 31 mai 1996 réorganisant, sur le fondement de la loi de changement, le service public des bases de données juridiques, de sorte que la diffusion des documents soit la plus large possible et réponde, selon les termes de l'arrêt, « aux exigences d'égalité d'accès, de neutralité et d'objectivité », ne crée pas d'abus de position dominante au sens des dispositions de l'ordonnance de 1986 et du traité de Rome³. D'autres exemples sont disponibles à propos de décisions fixant le régime tarifaire d'un service public⁴, conférant des droits exclusifs dans l'exploitation d'un service⁵, accordant une aide publique⁶ ou encore prises pour la gestion du domaine public⁷.

- 160** Une série de décisions relatives au droit de la consommation⁸ parachève le mouvement d'intégration du droit du marché dans le champ de la légalité administrative⁹, ce qui paraissait tout à la fois « souhaitable dans un souci de

¹ CE, Sect., 8 novembre 1996, *Fédération française des sociétés d'assurance et autres* (Lebon p. 441).

² CE, Sect., 3 novembre 1997, *Société Million et Marais* (Lebon p. 395, concl. STAHL).

³ CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la Cour de Paris* (Lebon p. 491).

⁴ CE, 29 juillet 2002, *Société CEGEDIM* (Lebon p. 280) ; CE, 29 septembre 2003, *Fédération nationale des géomètres experts* (n° 221283) ; CE, 1^{er} juillet 2010, *Société Poweo* (Lebon p. 229) ; CE, Ass., 19 juillet 2017, *ANODE* (Lebon p. 255) ; CE, Ass., 18 mai 2018, *Société Engie et ANODE* (Lebon p. 204) ; CE, 3 octobre 2018, *ANODE* (n° 403502).

⁵ CE, 20 septembre 1999, *Rosato et Société Pompes Funèbres Libres* (n° 199081) ; CE, 26 janvier 2007, *Syndicat professionnel de la géomatique* (Lebon p. 20) ; CE, 6 novembre 2013, *SARL Rapidépannage 62* (n° 363963) ; CE, 12 juillet 2017, *Société CFTA* (n° 399953).

⁶ CE, 13 juillet 2012, *Communauté de communes d'Erdre et Gesvres et autres* (Lebon p. 277) et *Compagnie méridionale de navigation et Société nationale Corse Méditerranée* (Lebon p. 282) ; CE, 28 décembre 2016, *Fédération de l'hospitalisation privée* (n° 390060) ; CE, 25 octobre 2017, *Compagnie méridionale de navigation* (n° 403335).

⁷ CE, Sect., 26 mars 1999, *Société EDA* (Lebon p. 96, concl. STAHL) ; CE, 30 juin 2004, *Département de la Vendée* (Lebon p. 277).

⁸ Agathe VAN LANG, « Réflexions sur l'application du droit de la consommation par le juge administratif », *RDP* 2004, p. 1015-1049.

⁹ François BEROUJON, *L'application du droit de la consommation aux gestionnaires de services publics. Éléments de réflexion sur l'évolution du droit des services publics*, Thèse de doctorat en droit public, Catherine RIBOT (dir.), Grenoble II, 2005, 500 p. ; Sylvain LAFONT, *La soumission des*

réalisme »¹ et « inéluctable » car s'inscrivant « dans la droite ligne de [la jurisprudence du Conseil d'État] sur l'applicabilité du droit de la concurrence à l'organisation des services publics »². La chose est entendue avec l'arrêt *Société des eaux du Nord* en date du 11 juillet 2001, dans lequel le Conseil d'État annule des dispositions réglementaires d'un contrat de concession d'un service de distribution d'eau sur le fondement de l'article L. 132-1 (aujourd'hui L. 212-1) du Code de la consommation prohibant les clauses abusives³, puis avec l'arrêt *Union fédérale des consommateurs* du 13 mars 2002, dans lequel il contrôle une décision fixant le régime tarifaire de liaisons ferroviaires au regard de l'article L. 122-1 (devenu l'article L. 121-11) du Code de la consommation interdisant la subordination de vente et de prestation de services⁴. L'opposabilité de ce droit aux actes administratifs est clairement affirmée en 2003, dans un arrêt *Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur et autres*⁵.

- 161** LA BANALISATION DES INTERACTIONS ENTRE SERVICES PUBLICS ET MARCHÉ. — Ainsi, en contrôlant les décisions administratives prises pour l'organisation ou l'exécution d'un service public par rapport aux droits de la concurrence et de la consommation, le Conseil d'État accepte de placer les lois d'égalité, de continuité et de changement dans la pleine dépendance de l'ordre marchand. Cette position de dépendance ne fait plus débat, d'autant que la présence des services publics dans le domaine économique s'est considérablement banalisée.

II | LA PRÉSENCE BANALISÉE DES SERVICES PUBLICS DANS LA SPHÈRE MARCHANDE

- 162** LES DEUX FACTEURS DE LA BANALISATION. — Cette banalisation procède non seulement d'une approche extensive de la sphère marchande (A), mais encore de l'affaiblissement important du principe de non-concurrence publique (B).

personnes publiques au droit de la consommation, Thèse de doctorat en droit privé, Daniel MAINGUY (dir.), Montpellier I, 2007, Litec, coll. Bibliothèque de droit de l'entreprise, 2009, 375 p.

¹ Catherine BERGEAL, Conclusions sur CE, Sect., 11 juillet 2001, *Société des eaux du Nord*, *Lebon* p. 351-359, spéc. p. 355.

² *Ibid.*, spéc. p. 356.

³ CE, Sect., 11 juillet 2001, *Société des eaux du Nord* (*Lebon* p. 348, concl. BERGEAL).

⁴ CE, 13 mars 2002, *Union fédérale des consommateurs* et Koua Poirrez (*Lebon* p. 94).

⁵ CE, 15 octobre 2003, *Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur et autres* (*Lebon* p. 400). Voir encore CE, 6 juillet 2005, *Société Dodin* (*Lebon* p. 309).

A | L'APPROCHE EXTENSIVE DE LA SPHÈRE MARCHANDE

- 163** LA NOTION EXTENSIVE D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE. — En même temps qu'elle babilise, en première et dernière analyses, le champ d'influence du droit de la concurrence et du droit de la consommation — encore que ce dernier se laisse difficilement enfermer à cause de sa dimension pluridisciplinaire —, la notion matérielle d'activité économique circonscrit la sphère marchande. « Rebelle à la conceptualisation »¹ au sens où elle se prête assez mal à l'exercice de définition², elle fait l'objet d'une lecture extensive qui repose sur un principe de *dissociation*³. Ce principe, dont la mise en œuvre n'est pas toujours aisée et peut être la source de divergences jurisprudentielles, conduit à distinguer précisément, au sein d'une même mission d'intérêt général, celles des activités qui, de nature non économique, sont hors de portée des règles du marché et celles des activités qui, de nature économique, y sont par principe soumises. Le droit du marché tend *ipso facto* à intéresser un maximum de services publics et de décisions administratives relatives à leur organisation⁴, au point qu'il « semble n'avoir plus de frontières »⁵.
- 164** LA TYPOLOGIE DES SERVICES PUBLICS NON ÉCONOMIQUES. — Rares, en effet, sont les services publics considérés comme étant extérieurs à la sphère d'influence des prescriptions marchandes.
- 165** La jurisprudence européenne la plus classique tient pour non économiques⁶, en premier lieu, les services d'autorité fournis dans l'exercice de prérogatives

¹ Elsa BERNARD, « L'"activité économique", un critère d'applicabilité du droit de la concurrence rebelle à la conceptualisation », *RIDE* 2009, p. 353-385.

² Voir Sophie NICINSKI, *Droit public des affaires*, LGDJ, coll. Domat droit public, 5^e éd., 2016, 780 p., § 586 et s.

³ Laurence IDOT, « Nouvelle invasion ou confirmation du domaine du droit de la concurrence. À propos de quelques développements récents », *Europe* janvier 1996, p. 1-5, spéc. p. 1 et s. ; du même auteur, « La notion d'entreprise en droit de la concurrence, révélateur de l'ordre concurrentiel », *L'ordre concurrentiel. Mélanges en l'honneur d'Antoine Pirovano*, Éditions Frison-Roche, 2003 (688 p.), p. 523-545, spéc. p. 527, § 13. Voir également Jean-Yves CHÉROT, « L'identification par la Cour de Justice des Communautés européennes de l'activité économique au sens du droit de la concurrence », *AJDA* 2003, p. 436-442.

⁴ Béatrice BOISSARD, « Le traitement communautaire des services d'intérêt général non économiques », *RDP* 2006, p. 1301-1323.

⁵ Martine LOMBARD, « L'impact du droit communautaire sur le service public », in Jean-Bernard AUBY et Jacqueline DUTHEIL de la ROCHÈRE (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2007 (VI-1122 p.), p. 969-982, spéc. p. 975.

⁶ Sur cette typologie, voir notamment Marianne DONY, « Clarification des concepts liés aux services d'intérêt général », in Jacques VANDAMME (dir.), *Les services d'intérêt général en Europe*, Étude du Groupe d'études politiques européennes pour le Comité européen des Régions (CdR E-3/2004), Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005 (224 p.), p. 9-137, spéc. p. 19 et s. Du même auteur, « Les notions de "service d'intérêt général" et "service d'intérêt économique général" », in Jean-Victor LOUIS et Stéphane RODRIGUES

de puissance publique¹, lesquels se rencontrent « dans des secteurs tels que l'administration générale et fiscale, la justice, la sécurité et la défense nationale »². Un raisonnement analytique conduit la Cour de Luxembourg à juger, par exemple, que la construction d'une piste de décollage et d'atterrissage se rattache à l'exploitation économique des infrastructures aéroportuaires plutôt qu'à l'exercice de prérogatives de puissance publique³, ou que possèdent un caractère économique les activités de certification exercées en Italie par des sociétés organismes d'attestation⁴.

En second lieu, ne justifient pas la mise en œuvre des règles du marché les missions « de caractère exclusivement social [...] fondée[s] sur le principe de la solidarité nationale et dépourvue[s] de tout but lucratif »⁵, comme celles des caisses de maladie ou des organismes de la Sécurité sociale. La Cour de Justice est parvenue à une solution identique s'agissant d'un système d'éducation nationale financé, pour l'essentiel, par des fonds publics et accomplissant une mission de l'État à destination de la population dans les domaines social, culturel et éducatif⁶. En revanche, elle range l'hôpital public dans la catégorie des entités exerçant une activité économique et soumises, par principe, aux règles des traités⁷ dès lors qu'il fonctionne selon un principe de capitalisation, c'est-à-dire contre une rémunération perçue directement auprès

(dir.), *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruylant, 2006 (XII-450 p.), p. 3-38, spéc. p. 10 et s.

¹ CJCE, 19 janvier 1994, *SAT Fluggesellschaft c/ Eurocontrol*, pt 30 (n° C-364/92 ; *Rec. CJCE*, I, p. 43) ; CJCE, 18 mars 1997, *Cali et Figli c/ Servizi Ecologici Porto di Genova*, pt 23 (n° C-343/95 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1547) ; CJCE, 26 mars 2009, *Selex Sistemi Integrati c/ Commission*, pt 70 (n° C-113/07 P ; *Rec. CJCE*, I, p. 2207) ; CJUE, 12 juillet 2012, *Compass-Datenbank*, pt 36 (n° C-138/11) ; Trib. UE, 28 septembre 2017, *Aanbestedingskalender et autres c/ Commission*, pt 33 (n° T-138/15).

² Giuseppe TESAURO, Conclusions sur CJCE, 19 janvier 1994, *SAT Fluggesellschaft c/ Eurocontrol*, *Rec. CJCE*, I, p. 45-54, spéc. p. 50.

³ CJUE, 19 décembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle c/ Commission*, pts 43 et s. (n° C-288/11 P).

⁴ CJUE, 12 décembre 2013, *SOA Nazionale Costruttori*, pts 26 et s. (n° C-327/12).

⁵ CJCE, 17 février 1993, *Poucet c/ AGF et Pistre c/ Cancava*, pt 18 (nos C-159/91 et C-160/91 ; *Rec. CJCE*, I, p. 637) ; CJCE, 11 juillet 2006, *FENIN c/ Commission* (n° C-205/03 P ; *Rec. CJCE*, I, p. 6295) ; CJCE, 5 mars 2009, *Kattner Stahlbau*, pts 65 et 66 (n° C-350/07 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1513) ; CJUE, 22 octobre 2015, *EasyPay et Finance Engineering*, pts 38 et s. (n° C-185/14).

⁶ CJCE, 27 septembre 1988, *État belge c/ Humbel et Edel*, pt 18 (n° C-263/86 ; *Rec. CJCE* p. 5365) ; CJCE, 7 décembre 1993, *Wirth c/ Landeshauptstadt Hannover*, pts 15 et 16 (n° C-109/92 ; *Rec. CJCE*, I, p. 6447) ; CJCE, 11 septembre 2007, *Commission c/ Allemagne*, pt 68 (n° C-318/05 ; *Rec. CJCE*, I, p. 6957).

⁷ CJCE, 12 juillet 2001, *Smits et Peerbooms*, pts 53 et s. (n° C-157/99 ; *Rec. CJCE*, I, p. 5473). Sur cette question, Louis DUBOUIS, « Le reflet du double visage de l'hôpital public dans le droit communautaire », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007 (1122 p.), p. 449-466.

des patients ou indirectement auprès de leurs organismes d'assurance¹. Il ne faut pas en déduire *a contrario* que l'absence de toute finalité lucrative exclut forcément la qualification d'une activité comme activité d'entreprise ; l'atteste la jurisprudence européenne situant le placement de chômeurs dans le champ des règles de la concurrence².

- 166 Le droit français n'adopte pas une vision aussi restrictive à l'égard des services publics non marchands. Le juge français rejoint la jurisprudence européenne en situant hors marché des activités d'intérêt général qui participent à l'exercice de l'autorité publique³ ou des activités purement sociales basées sur le principe de solidarité⁴ ; mais il paraît enclin à élargir la catégorie des activités d'autorité⁵ et à identifier des services publics non économiques dans d'autres activités sociales⁶ ou culturelles et artistiques⁷, en se fondant moins sur leur objet que sur leur but et les modalités de leur organisation.

L'approche interne tendrait cependant à se resserrer. La circulaire du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations⁸ laisse entendre que la majorité des activités associatives, notamment celles de nature sociale, sont économiques. Se conformant à la position

¹ Voir en ce sens Sylvie HENNION, « Service public de santé et droit européen », *RDSS* 2013, p. 45-58, spéc. p. 47-48. Cf. CJCE, 26 avril 1988, *Bond van Adveteerders c/ État néerlandais*, pt. 16 (n° C-352/85 ; *Rec. CJCE*, I, p. 2085).

² CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser c/ Macroton*, pts 21 et s. (n° C-41/90 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1979) ; CJCE, 11 décembre 1997, *Job Centre*, pts 21 et s. (n° C-55/96 ; *Rec. CJCE*, I, p. 7119).

³ CE, 1^{er} juin 1994, *Letierce (Lebon p. 278)* ; CE, 30 avril 2003, *Union nationale des industries de carrières et des matériaux de construction (UNICEM), Association professionnelle des produits minéraux industriels et autres (Lebon p. 191)* ; CE, 12 février 2014, *Conseil national des barreaux (Lebon tables, n° 356894)*.

⁴ CE, 30 mars 2001, *Fédération nationale de la mutualité française* (n° 216974) ; CE, 29 octobre 2008, *LEEM – Les entreprises du médicament* (n° 306449) ; Cass. soc., 21 janvier 2009, *Société Vaissière et fils (Bull., V, n° 14)* ; CE, 13 mars 2013, *I... c/ Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche* (n° 338645).

⁵ CE, Ass., 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris (Lebon p. 272)*, à propos de la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, dont les activités renvoient à « la mission d'intérêt général, qui relève de l'État, de veiller au respect, par les personnes publiques et les personnes privées chargées d'une mission de service public, du principe de légalité ». Voir aussi CE, 17 mars 2017, *Perez et Ordre des avocats de Paris (Lebon tables, n° 403768)*, concernant le médiateur des entreprises, service du ministère de l'Économie et des Finances, dont l'objet concourt à « la mission d'intérêt général, qui relève de l'État, de développer les modes alternatifs de règlement des litiges, corollaire d'une bonne administration de la justice ».

⁶ CE, Avis, 23 octobre 2003, *Fondation Jean-Moulin* (n° 369315), le Conseil d'État prenant en considération « les conditions où elles sont mises en œuvre » pour exclure du champ économique les prestations d'action sociale fournies par la Fondation Jean-Moulin à l'endroit des agents du ministère de l'Intérieur.

⁷ Cf. CE, Sect., 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence (Lebon p. 155)*.

⁸ Annexe 1 de la circulaire n° 5811-SG du Premier ministre Manuel VALLS du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations. Voir auparavant, dans le même sens, la circulaire du Premier ministre François FILLON du 18 janvier

de la Cour de Justice de l'Union, elle précise qu'échappent à cette qualification, d'une part « les activités exclusivement sociales répondant à des exigences de solidarité nationale et dépourvues de tout but lucratif (exemples : les régimes obligatoires de sécurité sociale ou encore l'activité de protection de l'environnement) », et d'autre part « les activités correspondant à l'exercice de l'autorité publique (armée, police, sécurité et contrôle de la navigation aérienne, contrôle et sécurité du trafic maritime, surveillance antipollution, organisation, financement et exécution des peines d'emprisonnement) ».

De même, l'érosion de la distinction normative entre services publics à caractère administratif et services publics à caractère industriel et commercial¹ paraît significative. Si elle se traduit dans quelques arrêts du Conseil d'État relatifs à la mise en œuvre du droit de la concurrence, où une approche matérielle plus fine est adoptée², elle concerne tout autant la mise en œuvre du droit de la consommation, car l'argument selon lequel les services publics administratifs ne s'analyseraient jamais en des professionnels et leurs usagers en des consommateurs, compte tenu, principalement, de la situation légale et réglementaire dans laquelle ils sont placés, peut être aisément déconstruit : des services publics administratifs sont économiques ; les usagers de certains d'entre eux sont dans une situation contractuelle ; la nature contractuelle du lien unissant le service public industriel et commercial et ses usagers est largement fictive ; des dispositions du droit de la consommation écartent tout rapport contractuel, et certaines procèdent par référence à la notion d'activité économique de l'article L. 410-1 du Code de commerce ; enfin, la situation des usagers des services publics à double visage et des services publics dits transfuges³ pose problème. Dans le cadre des rapports de consommation, la notion de service public marchand paraît plus opérationnelle que celle de service public industriel et commercial⁴.

2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations (*JORF* n° 16 du 20 janvier 2010, p. 1138, texte n° 1).

¹ Bertrand SEILLER, « L'érosion de la distinction SPA-SPIC », *AJDA* 2005, p. 417-422.

² Voir en particulier CE, Ass., 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris* (Lebon p. 272). Dans d'autres décisions, le juge circonscrit les missions administratives d'un établissement public industriel et commercial « à celles de ses activités qui, telles la réglementation, la police ou le contrôle, ressortissent par leur nature de prérogatives de puissance publique ». En ce sens, CE, 2 février 2004, *Blanckeman c/ Voies navigables de France* (Lebon p. 18) ; T. confl., 28 mars 2011, *Groupement forestier de Beaume Haie c/ Office national des forêts* (Lebon tables, n° C3787) ; CE, 17 mai 2013, *Voies navigables de France* (n° 356762) ; CE, 9 novembre 2015, *A... c/ Office national des forêts et Commune d'Allos* (n° 383791) ; T. confl., 3 juillet 2017, *R... c/ Commune de Fontaine-le-Comte et ONF* (n° C4084) ; CE, 3 octobre 2018, *Société Sonorbois et autres* (Lebon tables, n° 410946).

³ Pour des exemples significatifs de services publics dont la qualification comme administratifs ou comme industriels et commerciaux a changé dans le temps, se reporter à Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., p. 109-113.

⁴ Sur cette question, Jacques AMAR, *De l'utilisateur au consommateur de service public*, Thèse de doctorat en droit privé, Alain GHOZI (dir.), Paris IX, 1999, PUAM, coll. Institut de droit des affaires, 2001, 591 p., § 321 et s. ; et du même auteur, « Plaidoyer en faveur de la soumission des

167 LE CAS DES PRESTATIONS INTÉGRÉES ET COLLABORATIVES. — Il faudrait exclure, par ailleurs, les prestations de service public intégrées et collaboratives qui échappent aux règles de concurrence¹. En effet, lorsqu'une collectivité publique, pour satisfaire à ses propres besoins, s'adresse à une entité placée sous son étroite dépendance, ou bien lorsque deux collectivités publiques contractent afin que les services publics dont elles ont la responsabilité soient réalisés en vue d'atteindre des objectifs communs, ces règles cessent de recevoir application faute d'intervention, ou faute d'intervention suffisante, sur un marché concurrentiel.

168 Formalisée par le Conseil d'État le 29 avril 1970 dans son arrêt *Société Unipain*², rendu sur les conclusions éclairantes de Guy BRAIBANT³, la première hypothèse, dite de l'exception *in house*, est certainement la plus connue.

Elle a été encadrée par les directives du 26 février 2014⁴, transposées en 2015⁵ et 2016⁶ ; les règles y afférentes figurent, désormais⁷, dans le Code de la commande publique⁸. Ces textes fixent les conditions jurisprudentielles⁹ sous lesquelles les personnes publiques sont dispensées du respect des prescriptions

services publics administratifs au droit de la consommation », *Contrats conc. conso.* 2002, p. 13-17 ; Guylain CLAMOUR, « Personnes publiques et droit de la consommation », *JCl. Adm.* 2013, fasc. 150-10, § 22 et s., § 37 et s.

¹ Jean-François SESTIER, « Les nouvelles dispositions relatives aux relations *in house* et aux coopérations "public/public" », *BJCP* 2014, p. 170-177.

² CE, 29 avril 1970, *Société Unipain* (Lebon p. 280). Voir auparavant CE, 27 juin 1936, *Bourrageas* (Lebon p. 609), l'État pouvant en l'occurrence étendre, sans méconnaître le principe de la liberté du commerce et de l'industrie qui « ne fait pas obstacle à ce que l'État satisfasse, par ses propres moyens, aux besoins de ses services », la fourniture de pain par une boulangerie militaire à des établissements pénitentiaires.

³ Guy BRAIBANT, Conclusions sur CE, 29 avril 1970, *Société Unipain*, *D.* 1970, II, p. 430-431.

⁴ Directives nos 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession ; sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive n° 2004/18/CE ; relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive n° 2004/17/CE (*JOUE* n° L-94 du 28 mars 2014, respectivement p. 1, p. 65 et p. 243).

⁵ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (*JORF* n° 169 du 24 juillet 2015, p. 12602, texte n° 38), ratifiée par l'article 39 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (*JORF* n° 287 du 10 décembre 2016, texte n° 2).

⁶ Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession (*JORF* n° 25 du 30 janvier 2016, texte n° 66), ratifiée par l'article 40 de la loi n° 2016-1691 précitée.

⁷ Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique (*JORF* n° 281 du 5 décembre 2018, texte n° 20).

⁸ Articles L. 2511-1 et s., L. 3211-1 et s.

⁹ CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal* (n° C-107-98 ; *Rec. CJCE*, I, p. 8121) constitue l'arrêt inaugural en la matière. D'autres jurisprudences ont suivi, permettant de préciser les contours de l'exception *in house* : CJCE, 11 janvier 2005, *Stadt Halle et RPL Lochau* (n° 26/03 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1) ;

concurrentielles¹ : 1°) le pouvoir adjudicateur doit exercer sur l'entité attributaire un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, c'est-à-dire avoir une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de ladite entité² ; 2°) celle-ci doit exercer au moins 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur et/ou par d'autres personnes morales qu'il contrôle ; 3°) elle ne doit pas comporter de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne contrôlée.

Depuis 2014, l'exception *in house* joue également dans les échanges entre filiales d'un même pouvoir adjudicateur et dans les prestations rendues par un pouvoir adjudicateur à sa filiale.

- 169 La seconde hypothèse, qui relève d'une coopération horizontale et non verticale, d'où l'idée de prestations collaboratives de mutualisation ou de mise à disposition de services, est d'origine jurisprudentielle plus récente³.

Les directives du 26 février 2014 la consacrent explicitement, en la conditionnant strictement⁴ : d'une part, la mise en œuvre d'une telle coopération ne doit obéir qu'à des considérations d'intérêt général ; d'autre part, les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de réaliser sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités liées à cette coopération.

CJCE, 21 juillet 2005, *Coname* (n° C-231/03 ; *Rec. CJCE*, I, p. 7287) ; CJCE, 11 mai 2006, *Carbortermo et Consorzio Alisei* (n° C-340/04 ; *Rec. CJCE*, I, p. 4137) ; CJCE, 13 novembre 2008, *Coditel Brabant* (n° C-324/07 ; *Rec. CJCE*, I, p. 8457) ; CJUE, 29 novembre 2012, *Econord* (nos C-182/11 et C-183/11).

¹ À noter qu'en 2010, le législateur français est venu encadrer très strictement le recours aux prestations *in house* en créant les sociétés publiques locales : Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales (*JORF* n° 122 du 29 mai 2010, p. 9697, texte n° 1). Le Conseil d'État a apporté des précisions utiles sur la condition du contrôle analogue appliquée à ces sociétés (CE, 6 novembre 2013, *Commune de Marsannay-la-Côte et Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise*, *Lebon* p. 261) ; sa jurisprudence (CE, 14 novembre 2018, *Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles et autre*, *Lebon* tables, n° 405628) a par ailleurs suscité une nouvelle intervention législative afin que soit sécurisé le périmètre des compétences exercées par elles (Loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales, *JORF* n° 115 du 18 mai 2019, texte n° 1).

² Étant précisé que « ce contrôle peut également être exercé par une autre personne morale, qui est elle-même contrôlée de la même manière par le pouvoir adjudicateur » (articles L. 2511-1 et L. 3211-1 du Code de la commande publique). En outre, ce contrôle peut se faire conjointement avec d'autres pouvoirs adjudicateurs (articles L. 2511-3, L. 2511-4, L. 3211-3 et L. 3211-4 dudit code).

³ CJCE, 9 juin 2009, *Commission c/ Allemagne* (n° C-480/06 ; *Rec. CJCE*, I, p. 4747) ; CE, 3 février 2012, *Commune de Veyrier-du-Lac et communauté d'agglomération d'Annecy* (*Lebon* p. 18).

⁴ Voir les articles L. 2511-6 et L. 3211-6 du Code de la commande publique.

- 170 UN ÉTAT DE DÉPENDANCE AMPLIFIÉ. — Le constat final est bien celui d'une conception extensive de la catégorie des services publics marchands, et donc de la sphère marchande. Ce facteur de banalisation des interactions entre services publics et marché amplifie la situation de dépendance des premiers en cela qu'il accroît le champ d'influence des règles engendrées par le second.

Le relâchement du principe de non-concurrence publique y concourt aussi.

B | L'AFFAIBLISSEMENT DU PRINCIPE DE NON-CONCURRENCE PUBLIQUE

- 171 UNE EXISTENCE REMISE EN CAUSE. — L'affaiblissement de ce principe se poursuit au-delà des années mille neuf cent quatre-vingt¹, même si quelques arrêts attestent d'une approche rigoureuse² et si la portée du principe de spécialité des établissements publics est redéfinie³. Dans la droite lignée de la jurisprudence majoritaire du vingtième siècle, les besoins de la population sont entendus largement et la carence de l'initiative privée fait l'objet d'une lecture bienveillante.

L'avis du Conseil d'État du 8 novembre 2000 *Société Jean-Louis Bernard Consultants*⁴, confirmant un arrêt rendu quelques jours plus tôt⁵, cristallise même les interrogations portées sur la rémanence du principe de la liberté du commerce et de l'industrie entendu comme principe de non-concurrence publique. En considérant qu'« aucun texte ni aucun principe n'interdit, en raison de sa nature, à une personne publique de se porter candidate à l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de délégation de service public », le juge administratif se serait détaché d'une interprétation traditionnelle qui aurait dû le conduire à interdire la candidature publique en raison de la présence d'entreprises privées à la passation du contrat. Dès lors, et après que le Con-

¹ Jean-Philippe KOVAR, « Où en est la liberté du commerce et de l'industrie ? », *Dr. adm.* décembre 2007, p. 7-13 ; Anne MONPION, « Le contrôle de l'interventionnisme économique public : l'affaiblissement du principe de liberté du commerce et de l'industrie », *AJDA* 2008, p. 232-239.

² CE, 9 novembre 1988, *Territoire de la Polynésie française c/ Compagnie tahitienne maritime* et 16 décembre 1988, *Association des pêcheurs aux filets et engins de Garonne, Isle et Dordogne maritime* (Lebon p. 448) ; CE, 30 novembre 1994, *Commune de Lagord* (Lebon p. 804) ; CE, 23 mai 2003, *Communauté de communes Artois-Lys* (Lebon p. 234).

³ CE, Avis, 7 juillet 1994, *Diversifications EDF et GDF* (n° 356089) : le principe de spécialité « ne s'oppose pas, par lui-même, à ce qu'un établissement public, surtout s'il a un caractère industriel et commercial, se livre à d'autres activités économiques », à la double condition qu'elles soient le complément normal de la mission statutaire de l'établissement public ou, à tout le moins, entretiennent avec elle un lien de connexité, et qu'elles soient d'intérêt général et utiles à l'établissement (bonne gestion, adaptation à l'évolution technique...).

⁴ CE, Avis, 8 novembre 2000, *Société Jean-Louis Bernard Consultants* (Lebon p. 492, concl. BERGEAL).

⁵ CE, 16 octobre 2000, *Compagnie méditerranéenne d'exploitation des services d'eau* (Lebon p. 422).

seil d'État a intégré le droit de la concurrence au bloc de légalité administrative, le droit de l'intervention économique des personnes publiques chercherait, selon Catherine BERGEAL, « un nouveau fondement dans le principe d'égalité concurrence entre les opérateurs économiques intervenant sur un marché, quel que soit leur statut public ou privé »¹. Dans ses conclusions sur la décision CAMIF du 27 juillet 2001, le commissaire du gouvernement maintient la thèse d'une « transmutation » du principe classique de la liberté du commerce et de l'industrie en un principe de « liberté d'intervention des personnes publiques sur le marché, sous réserve de respecter les contraintes de la concurrence »², thèse qui n'est, au demeurant, ni totalement neuve³, ni totalement partagée⁴.

- 172 UN CONTENU TRÈS APPAUVRI. — En réalité, l'avis en cause se borne à rappeler, ainsi que le souligne le Conseil d'État lui-même dans son rapport public pour 2002, « qu'il n'y a pas d'incapacité commerciale par principe ou par nature des personnes publiques »⁵. Résumant son point de vue, ce dernier écrit que « le temps ne paraît [...] pas venu d'une remise en cause des principes de spécialité et de liberté du commerce et de l'industrie, tels qu'interprétés avec beaucoup de souplesse par la jurisprudence et toujours appliqués jusque dans les années les plus récentes » ; « il ne paraît pas souhaitable de laisser se développer une sorte de banalisation pure et simple de l'intervention publique marchande »⁶.
- 173 L'actualité du principe de non-concurrence publique est confirmée dans son célèbre arrêt du 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*⁷. La Haute Assemblée semble cependant en faire une « coquille vide » : elle indique que, « pour intervenir sur un marché, [les personnes publiques] doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée ». Le critère tiré de la carence du secteur privé se trouve relégué au rang

¹ Catherine BERGEAL, Conclusions sur CE, Avis, 8 novembre 2000, *Société Jean-Louis Bernard Consultants*, Lebon p. 495-502, spéc. p. 496. Dans le même sens, Gabriel ECKERT, « De la candidature des personnes publiques à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public », *Contrats et Marchés publics* février 2001, p. 4-8.

² Catherine BERGEAL, Conclusions sur CE, 27 juillet 2001, CAMIF, *BJCP* 2001, p. 497-511, spéc. p. 501.

³ Danièle LOCHAK, « Les problèmes juridiques posés par la concurrence des services publics et des activités privées », *AJDA* 1971, p. 261-273 ; Martine LOMBARD, « À propos de la liberté de concurrence entre opérateurs publics et opérateurs privés », *D.* 1994, p. 163-169.

⁴ Jean-Yves CHÉROT, « Nouvelles observations sur la régulation par le Conseil d'État de la concurrence entre personnes publiques et personnes privées », *Mouvement du droit public. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004 (1264 p.), p. 87-102.

⁵ Conseil d'État, *Collectivités publiques et concurrence*, Rapport public de 2002, La Documentation française, EDCE 2002, n° 53, 465 p., p. 263.

⁶ *Ibid.*, p. 264.

⁷ CE, Ass., 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris* (Lebon p. 272).

d'indice concourant à l'identification d'un intérêt public devenu l'unique critère¹, ce que corrobore la lecture de l'arrêt d'Assemblée *Société Armor SNC* du 30 décembre 2014². Or cette notion d'intérêt public est extensive, à tel point que tout paraît pouvoir devenir service public. Ainsi, les personnes publiques disposent d'une « *quasi-liberté économique en fait* »³, étant entendu qu'elles restent tenues d'agir dans le cadre de leurs compétences ; cela implique, en particulier, le respect par les établissements publics du principe de spécialité, lequel n'est plus considéré comme un aspect de la règle de non-concurrence⁴.

174 À l'évidence, et même s'il n'a pas vocation à régler l'ensemble des situations, le législateur peut déroger au principe de non-concurrence publique, qui a, au mieux, valeur législative. Il faut néanmoins relever que ses habilitations, outre qu'elles peuvent rester floues quant à l'étendue de la mission confiée, ne sont pas toutes aussi compréhensives que la jurisprudence administrative⁵.

175 UN SENS TRANSFORMÉ. — Il est en tout cas certain que l'affaiblissement du principe de non-concurrence publique n'est pas consubstantiel à la confrontation des services publics au droit du marché⁶.

Mais cette autonomie axiomatique n'empêche pas toute interférence et tout ordonnancement selon un système cohérent. Précisément, l'ouverture du régime spécifique des services publics au droit du marché modifie la signification de la quasi-liberté économique dont ils bénéficient en fait. Les interventions des services publics ne se conçoivent plus nécessairement contre les

¹ Voir, pour quelques confirmations, CAA Bordeaux, 15 juillet 2008, *Société Merceron TP* (n° 07BX00373) ; CE, 3 mars 2010, *Département de la Corrèze* (Lebon tables, n° 306911) ; CE, 17 mars 2017, *A... et Ordre des avocats de Paris* (Lebon tables, n° 403768) ; CAA Versailles, 5 juillet 2018, *Commune de Drancy* (n° 16VE01084).

² CE, Ass., 30 décembre 2014, *Société Armor SNC* (Lebon p. 433, concl. DACOSTA) : « si aucun principe ni aucun texte ne fait obstacle à ce que [les] collectivités ou leurs établissements publics de coopération se portent candidats à l'attribution d'un contrat de commande publique pour répondre aux besoins d'une autre personne publique, ils ne peuvent légalement présenter une telle candidature que si elle répond à un tel intérêt public, c'est-à-dire si elle constitue le prolongement d'une mission de service public dont la collectivité ou l'établissement public de coopération a la charge ».

³ Sophie NICINSKI, *Droit public des affaires*, LGDJ, coll. Domat Droit public, 5^e éd., 2016, 780 p., § 833. Dans le même sens, Guylain CLAMOUR, « Qui peut le moins peut le plus... ! Ou la liberté économique de fait des personnes publiques », *JCP A* 2007, n°s 44-45, p. 48-56. Pour une étude plus ancienne, voir Didier TRUCHET, « Les personnes publiques disposent-elles, en droit français, de la liberté d'entreprendre ? », *D. aff.* 1996, p. 731-735.

⁴ CE, 21 juin 2000, *Syndicat intercommunal de la Côte d'Amour et de la presqu'île guérandaise* (Lebon p. 284).

⁵ Voir notamment les articles L. 1111-10 et L. 2251-3 du Code général des collectivités territoriales concernant le maintien des services de proximité en milieu rural, et l'article L. 1425-1 du même code s'agissant de la fourniture directe de services de communications électroniques.

⁶ Guylain CLAMOUR, *op. cit.*, spéc. § 6.

initiatives privées mais plutôt à côté d'elles, dans le cadre d'une lutte économique postulant la libre concurrence et la pleine satisfaction des consommateurs¹. L'organisation des services publics suivant les contraintes classiques de continuité, de mutabilité et d'égalité doit avant tout répondre à l'ordre de marché.

- 176 AU-DELÀ DE L'ORDRE NORMATIF DE MARCHÉ. — Elle doit également se conformer à l'impératif gestionnaire dont l'influence s'intensifie à l'égard des personnes publiques dans le dernier quart du vingtième siècle.

Section 2

L'INFLUENCE RENFORCÉE DE L'IMPÉRATIF GESTIONNAIRE SUR LES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 177 LE RENFORCEMENT RAPIDE DE L'IMPÉRATIF GESTIONNAIRE. — Le contexte des années mille neuf cent soixante-dix voit s'affirmer une véritable contrainte gestionnaire (I), qui s'enracine profondément dans les services publics dès la décennie suivante (II).

I | L'AFFIRMATION D'UNE CONTRAINTE GESTIONNAIRE

- 178 DE LA PROBLÉMATIQUE À LA CONTRAINTE GESTIONNAIRE. — Cette contrainte managériale, dont l'affirmation traduit le réajustement de la problématique séculaire posée par l'organisation et le fonctionnement des services publics, s'analyse en la synthèse (B) d'une série de contraintes d'ordres divers (A).

A | LA DIVERSITÉ DES CONTRAINTES NOUVELLES INFLUENÇANT LA GESTION DES SERVICES PUBLICS

- 179 LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE. — La première des contraintes nouvelles influençant la gestion des services publics est d'ordre budgétaire, financier. Elle tient à l'amplification de l'endettement public à partir des deux chocs pétroliers du

¹ Didier CASAS, « Les personnes publiques et les règles de la concurrence : vers l'égle concurrence ? », *Cah. fonct. pub.* avril 2001, p. 15-22, spéc. p. 22 : « La question porte moins, désormais, sur la légitimité de cette présence [celle des personnes publiques dans l'activité économique] que sur ses modalités optimales ».

milieu et de la fin des années soixante-dix. Dès lors, le modèle de l'État-providence ne correspond plus à « une structure productive post-industrielle »¹ : l'augmentation continue des différentes charges publiques et le ralentissement concomitant de la croissance de la richesse nationale débouchent sur la répétition de déficits alimentant la dette publique².

La dernière crise économique et financière a encore accéléré cette hausse et sensiblement diminué la solvabilité de l'État français, c'est-à-dire « sa capacité potentielle de remboursement de sa dette sans recours à un nouvel endettement »³. Alors que le montant de celle-ci représentait 64,5 % du produit intérieur brut en 2007, son taux s'établit à 99,3 % à la fin du troisième trimestre de l'année 2018 selon une estimation de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

- 180** Les gouvernants ne pouvant s'appuyer que sur des ressources limitées pour répondre à l'inexhaustible demande sociale, il est fort logique que la question de la soutenabilité des finances publiques se soit perpétuée dans le discours politique et qu'elle ait fini par s'imposer dans le champ juridique. La consécration constitutionnelle des lois de programmation des finances publiques⁴ ou bien encore le développement du rôle des juridictions administratives spécialisées, telles la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes⁵, illustrent la plus grande attention portée au resserrement des marges de manœuvre financière sur le plan interne.

Il en est de même à l'échelon supranational : outre les orientations régulièrement formulées par les organisations internationales⁶, une politique européenne de discipline budgétaire a été mise en place par le traité de Maastricht

¹ Bruno PALIER, « Les désajustements de l'État-providence », *Cahiers français* 2010, n° 357, p. 62-66, spéc. p. 64.

² Sur la hausse de l'endettement public, Michel PÉBEREAU, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, Rapport au ministre des Finances, La Documentation française, 2006, 189 p., p. 29 et s.

³ Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, LGDJ, coll. Manuel, 17^e éd., 2018, 959 p., p. 81.

⁴ Article 11 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République (*JORF* n° 171 du 24 juillet 2008, p. 11890, texte n° 2). Voir également la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (*JORF* n° 294 du 18 décembre 2012, p. 19816, texte n° 1).

⁵ En particulier, la première a vu son rôle renforcé par la mise en œuvre de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (*JORF* n° 177 du 2 août 2001, p. 12480, texte n° 1). À noter qu'aux termes de l'article 47-2 de la Constitution de 1958, introduit par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République (*JORF* n° 171 du 24 juillet 2008, p. 11890, texte n° 2), la Cour des comptes « assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement » et « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ».

⁶ Voir récemment OCDE, *Redresser les finances publiques*, Éditions OCDE, 2013, 276 p.

et le Pacte de stabilité et de croissance¹, puis renforcée par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, ou Pacte budgétaire européen, qui pose notamment le principe selon lequel « la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ».

- 181** Dans ce contexte général dégradé, la question de la soutenabilité des finances publiques interroge nécessairement les conditions d'organisation et de fonctionnement des services publics², et donc les grandes lois d'égalité, de continuité et d'adaptation constante telles qu'elles sont classiquement pensées et mises en œuvre.
- 182** LA CONTRAINTE CONCURRENTIELLE. — La deuxième contrainte peut être qualifiée de concurrentielle en cela qu'elle découle de la « généralisation d'une *logique d'affrontement* »³ poussant les services publics à toujours faire la preuve de leur compétitivité, c'est-à-dire de leur aptitude à se mesurer à la concurrence.
- 183** Elle est avant tout économique, ainsi qu'il l'a été démontré précédemment. Les services publics sont installés, du moins pour celles de leurs activités marchandes, dans une lutte poussée à l'extrême par la version récente du libéralisme, qui a ouvert « une phase de monothéisme en matière de religion économique », où « le seul credo qu'il soit convenable d'exprimer semble être la croyance en l'économie de marché et en ses vertus »⁴. Mis en concurrence avec des entreprises privées issues du même secteur d'activité, rompues à la disci-

¹ Les dispositions de l'article 126, paragraphe 2 TFUE prévoient ainsi que la Commission « surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes » et « examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée ». À cette fin, deux valeurs de référence sont utilisées, précisées par l'article 1^{er} du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs : en principe, les rapports entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut et entre la dette publique et le produit intérieur brut ne doivent pas dépasser respectivement 3 % et 60 %. Deux règlements sont venus organiser une procédure pour déficits publics excessifs ouvrant droit au prononcé de sanctions : le règlement n° 1467/97/CE du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JOCE n° L-209 du 2 août 1997, p. 6) et le règlement n° 1056/2005/CE du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement n° 1467/97 (JOCE n° L-174 du 7 juillet 2005, p. 5). Le Pacte de stabilité et de croissance regroupe désormais six actes législatifs qui sont entrés en vigueur le 13 décembre 2011.

² Michel PÉBEREAU, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, Rapport au ministre des Finances, La Documentation française, 2006, 189 p., p. 169 et s.

³ Christian BLANC, *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, Rapport de la Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 », La Documentation française, 1993, 135 p., p. 20.

⁴ Jean-Claude PAYE, « L'encadrement institutionnel de l'économie de marché », *RFAP* 1992, p. 19-23, spéc. p. 19.

pline marchande et tendant à être efficacement gérées au nom de leur viabilité, les services publics n'ont d'autres choix que de procéder, dans la mesure du possible, par mimétisme.

- 184** Mais la contrainte concurrentielle n'est pas proprement économique, même si elle l'est fondamentalement. La construction européenne¹, la mondialisation des échanges et l'accroissement des interdépendances — dont découlent les phénomènes de globalisation juridique impliquant le rapprochement et, d'une certaine façon, la confrontation des cultures, des méthodes, des outils juridiques —, l'approfondissement sans cesse renouvelé de la décentralisation administrative et l'enchevêtrement des compétences qui lui fait corps, la crise écologique... sont autant de facteurs favorables à l'instauration d'une concurrence plus large, qui est aussi fiscale, sociale, territoriale — que l'on pense tout particulièrement à la métropolisation —, environnementale, énergétique... et qui conduit inévitablement au réajustement des conditions de gestion des services publics.
- 185** LA CONTRAINTE TECHNIQUE ET TECHNOLOGIQUE. — Peut encore être identifiée une contrainte tenant aux évolutions techniques et technologiques, lesquelles s'enchaînent suivant un rythme soutenu depuis la fin du vingtième siècle. L'administration doit précisément tenir compte, autant que faire se peut, du développement rapide des technologies de l'information et de la communication², lorsqu'elle organise et fait fonctionner ses services publics ; ces technologies constituent un puissant levier de réforme des modalités de son action à l'égard des usagers comme des agents³ — la rupture numérique est parfois présentée comme la quatrième révolution industrielle et l'on parle volontiers d'« ubérisation » de la société⁴.
- 186** LA CONTRAINTE SOCIOLOGIQUE. — Enfin, les procédés de gestion des services publics sont remis en question par une contrainte sociologique relative à l'évolution des rapports entre l'administration et ses agents et ses usagers,

¹ Ainsi, par exemple, Patrick STAES et Nick THIJS rappellent, à propos de l'élargissement de 2004, que « la capacité administrative constitue [non seulement] un élément crucial pour répondre aux obligations inhérentes aussi bien au fait de devenir que d'être un État membre de l'Union européenne », mais encore « une condition très importante pour l'Union européenne dans son ensemble et pour chacun des États membres : l'Union étant une chaîne d'administrations nationales, elle est aussi forte que son maillon le plus faible » (« Le management de la qualité : un instrument de réglementation européenne "par le bas" », *RFAP* 2006, p. 493-513, spéc. p. 495).

² Adrien BASDEVANT et Jean-Pierre MIGNARD, *L'empire des données : essai sur la société, les algorithmes et la loi*, Don Quichotte éditions, 2018, 275 p.

³ Sur la question de l'administration électronique, voir par exemple Francis JUBERT, Elizabeth MONFORT et Robert STAKOWSKI, *La e-administration*, Dunod, coll. Management public, 2005, XIII-232 p.

⁴ Conseil d'État, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, Rapport public de 2017, La Documentation française, Les rapports du Conseil d'État, 2017, n° 68, 190 p.

évolution qu'engagent *a minima* les lois du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République¹, du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs² et du 11 juillet 1979, enfin, sur la motivation des actes administratifs³. Le souhait des agents et surtout des usagers est d'entretenir avec l'administration « des relations plus équilibrées et plus riches qui leur permettent d'exprimer de façon plus précise leurs vœux »⁴. Il s'explique non seulement par l'élévation du niveau d'études de ceux-là, mais encore par le développement du modèle sociétal porté par l'économie de marché, qui se caractérise par le phénomène consumériste, lui-même alimenté par le système concurrentiel, et dans lequel l'utilisateur ne se conçoit pas comme assujéti ou captif et l'agent comme simple subordonné ou subalterne.

C'est dans cet esprit, par exemple, qu'a été adopté le récent Code des relations entre le public et l'administration, sur le fondement de la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens⁵.

- 187** UNE HÉTÉROGÉNÉITÉ APPARENTE. — Ces différentes contraintes, qu'il est difficile, sinon impossible, de hiérarchiser, peuvent paraître, de prime abord, hétérogènes. Leur synthèse est néanmoins réalisable autour d'une contrainte gestionnaire unificatrice.

B | LA SYNTHÈSE DES CONTRAINTES NOUVELLES INFLUENÇANT LA GESTION DES SERVICES PUBLICS

- 188** INTERACTION. — Il apparaît tout d'abord qu'elles interagissent, qu'elles s'entraînent les unes les autres.

Ainsi, par exemple, la question de la soutenabilité des finances publiques ne peut pas être abordée sans faire référence à celle de la modernisation de l'éco-

¹ Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République (*JORF* du 4 janvier 1973, p. 164). Voir désormais la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (*JORF* n° 75 du 30 mars 2011, p. 5504, texte n° 2).

² Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (*JORF* du 18 juillet 1978, p. 2851).

³ Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (*JORF* du 12 juillet 1979, p. 1711).

⁴ Jean-Ludovic SILICANI, « Actualité de la réforme de l'État en France », *RFAP* 1996, p. 179-187, spéc. p. 180.

⁵ Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (*JORF* n° 263 du 13 novembre 2013, p. 18407, texte n° 1).

nomie, ce que laisse à penser Jacques ADDA lorsqu'il évoque « la double contrainte de compétitivité et de crédibilité financière »¹. Elle tend également à modifier la réceptivité des citoyens, qui se montrent plus sensibles à l'utilisation et au contrôle de celles-là². Le discours revendicatif des usagers et des agents du service public est directement influencé par l'évolution rapide des moyens de communication et d'information — aujourd'hui, nombre d'informations sont accessibles sur internet et mobilisables dans l'instant — en même temps qu'il la stimule. Cette évolution n'est pas non plus dissociable du traitement des contraintes financière et concurrentielle³, le numérique étant censé permettre de faire mieux avec moins de ressources budgétaires, en libérant notamment les agents des tâches qui apparaissent les moins utiles au regard de la valeur qu'elles créent pour les usagers et pour le service lui-même.

- 189** CONVERGENCE. — Il apparaît ensuite que les contraintes nouvelles influençant la gestion des services publics convergent.
- 190** En premier lieu, elles se développent, se structurent dans un contexte idéologique rénové, auquel elles sont adossées. Quoiqu'elles puissent être appréhendées de façon autonome, elles sont nécessairement influencées, orientées, déterminées par les théories économiques néolibérales remettant en cause les principes de la gestion publique des services publics⁴ — qui seraient inefficaces, englués dans une rigidité bureaucratique, incapables de se moderniser —, et prenant ainsi « à contre-pied »⁵ le management public construit à partir des années soixante.
- 191** Aussi conditionnent-elles, en deuxième lieu, la liberté d'action des pouvoirs publics qui doivent adopter une démarche dynamique, proactive en quelque sorte, et apporter la preuve de la légitimité de leurs activités. Elles les mettent en situation de devoir repenser les procédés juridiques et financiers de gestion des services publics, de devoir agir sur le coût et le rendement de ces derniers de sorte qu'ils soient efficaces, compétitifs, voire productifs⁶, de devoir réfléchir sur la nature des relations à nouer avec les citoyens.

¹ Jacques ADDA, *La mondialisation de l'économie. Genèse et problèmes*, La Découverte, 2006, 256 p., p. 198.

² En ce sens, André BARILARI et Michel BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, coll. Systèmes Finances publiques, 3^e éd., 2010, 261 p., p. 18-19.

³ Francis JUBERT, Elizabeth MONFORT et Robert STAKOWSKI, *La e-administration*, Dunod, coll. Management public, 2005, XIII-232 p., p. 6.

⁴ Jacques CHEVALLIER, « La politique française de modernisation administrative », *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996 (817 p.), p. 69-87, spéc. p. 71.

⁵ Jacques CHEVALLIER, « Déclin ou permanence de l'intérêt général ? », *L'intérêt général. Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Dalloz, 2015 (693 p.), p. 83-93, spéc. p. 87.

⁶ En ce sens, Jean-Claude PAYE, « L'encadrement institutionnel de l'économie de marché », *RFAP* 1992, p. 19-23, spéc. p. 21-22. Dès 1970, André DEMICHEL évoque « le néo-capitalisme

En cela, elles peuvent être qualifiées de positives et doivent, par suite, être distinguées de l'obligation négative de ne pas perturber l'ordre marchand, obligation qu'elles dépassent largement. En particulier, la contrainte concurrentielle et la contrainte sociologique ne se situent pas sur le même plan d'analyse que cette obligation négative, qui constitue, tout au plus, leur sous-bassement.

- 192 Elles tendent, en troisième et dernier lieu, à produire des effets sur le régime juridique de l'ensemble des services publics, sans se soucier notamment de leur caractère économique ou non économique, si bien que la distinction précédente s'en trouve renforcée. Les contraintes d'ordres budgétaire, technologique et sociologique ne connaissent pas les frontières de l'économie de marché.

Même la contrainte concurrentielle semble les ignorer, ainsi que le laisse penser, à titre illustratif, l'extension du recours au *benchmarking*, méthode de comparaison et de quantification des procédés de gestion en vigueur depuis le début des années mille neuf cent quatre-vingt dans le secteur privé, qui s'appuie sur des données chiffrées afin de mettre en concurrence un certain nombre de services, d'agents au regard de leurs résultats¹.

- 193 CONJONCTION. — Interactives et convergentes, ces contraintes finissent par se conjuguer en une contrainte gestionnaire unique. Celle-ci dépasse le « statut » de simple problématique étant donné qu'elle exerce une pression extérieure et irrésistible sur la puissance publique, laquelle voit se réduire ses marges de manœuvre dans la détermination, au regard des buts supérieurs assignés, des meilleures conditions d'organisation et de fonctionnement des services publics. Autrement dit, la définition du régime juridique de ces derniers, et donc des grands principes le gouvernant, devient largement fonction d'un contexte plus ou moins objectif, dont le réalisme semble en tout cas rendre impropre toute décision volontariste des gouvernants.
- 194 D'ailleurs la contrainte gestionnaire s'enracine-t-elle solidement dans le paysage administratif.

technocratique [qui va] jusqu'au bout de la logique du système, jusqu'à la conception "américaine" selon laquelle le service public n'est en somme qu'une entreprise comme une autre, soumise à la loi du marché, de la rentabilité et du profit » (« Vers le self-service public », *D.* 1970, *Chron.*, p. 77-80, spéc. 80).

¹ Patrick SIMON, « Benchmarking : l'utilisation du chiffre dans la gestion de l'État. Entretien avec Emmanuel Didier », *Mouvements* 2010, n° 63, p. 155-161. Pour une vue d'ensemble de la question, Isabelle BRUNO et Emmanuel DIDIER, *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Zones, 2013, 209 p.

II | L'ENRACINEMENT DE LA CONTRAINTE GESTIONNAIRE DANS LES SERVICES PUBLICS

- 195 DES APPELS AU *NEW PUBLIC MANAGEMENT*. — Concrètement, l'accentuation de son emprise sur les services publics se traduit par la multiplication des réformes administratives s'inspirant du *New public management*. Entamées dans les pays anglo-saxons, en particulier au Royaume-Uni après la nomination au poste de Premier ministre de Margaret THATCHER, ces réformes se généralisent dans la plupart des pays développés ou en voie de développement à partir de la fin des années quatre-vingt¹.

François-Xavier MERRIEN explique qu'elles « caractérisent un ensemble intermédiaire de propositions » se situant entre, d'un côté, les politiques modérées de limitation des dépenses publiques et, de l'autre, les politiques radicales de démantèlement de l'État-providence, inspirées par la théorie du *Public Choice* de l'École de Chicago². Elles se fondent, en tout cas, sur un « jugement normatif négatif porté sur le fonctionnement des bureaucraties »³ et condamnent, par-delà leurs adaptations pratiques, les « principaux axiomes d'action du service public »⁴.

- 196 L'érection du *New public management* en modèle de référence profite des travaux du Fonds monétaire international (FMI)⁵, de la Banque mondiale⁶ ou de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁷,

¹ Sur ce point, Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, PUF, coll. Thémis Droit, 4^e éd., 2007, XVI-628 p., p. 403.

² François-Xavier MERRIEN, « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques* 1999, n° 41, p. 95-103, spéc. p. 96.

³ *Ibid.*, p. 97.

⁴ *Ibid.*

⁵ Cette organisation internationale, qui a pour mission de « promouvoir la coopération monétaire internationale, de garantir la stabilité financière, de faciliter les échanges internationaux, de contribuer à un niveau élevé d'emploi et à la stabilité économique et de faire reculer la pauvreté » (Jeremy CLIFT [dir.], *Qu'est-ce que le Fonds monétaire international ?*, Guide du FMI, 2004, 52 p., p. 1), dispose notamment, depuis 1998, d'un Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, étant observé que la mise en application des pratiques proposées est facultative. Ce code est complété et précisé par un *Manuel sur la transparence des finances publiques*.

⁶ La Banque mondiale permet le financement multilatéral de programmes de développement en vue de lutter contre la pauvreté. Dans cette optique, elle soutient financièrement et techniquement la mise en œuvre des réformes administratives dans les pays en développement. Voir notamment, sous forme de résumé, Groupe Indépendant d'Évaluation, *Réforme du secteur public : qu'est-ce qui fonctionne et pour quelle raison ? Une évaluation de l'aide de la Banque mondiale par l'IEG*, Éd. de la Banque mondiale, 2008, 23 p.

⁷ Les solutions et propositions formulées en ce domaine par l'OCDE l'ont été par l'intermédiaire de son Service de gestion publique créé en 1989 et transformé, en 2002, en Direction de

mais également du processus d'intégration européenne¹ favorable à « la co-production [...] d'une sorte de sens commun de la réforme administrative dont les préceptes et recettes néo-managérialistes, atténués dans leurs excès [...], semblent constituer le ressort principal »². Est à cet égard illustratif le programme SIGMA mis en place par l'Union européenne et l'OCDE³ afin de soutenir l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion des pays d'Europe centrale et orientale, notamment en leur facilitant l'accès à un réseau d'experts, à des données comparatives et à des connaissances techniques⁴.

197 En France, la contrainte gestionnaire accroît son emprise sur les services publics en trois temps, qui rendent compte de l'impulsion politique mise à réajuster les méthodes et procédés de gestion de ceux-là sur le modèle du management des entités privées.

198 LA RECHERCHE DES PERSPECTIVES DE RÉFORME. — Le premier temps est celui de la recherche des nouvelles perspectives de réforme. Il se caractérise par l'émergence, vers le milieu des années quatre-vingt, d'un « répertoire managérial modernisateur » selon l'expression de Philippe BEZES⁵.

Construit autour d'interrogations proprement internes aux services publics, axées sur leur capacité à atteindre leurs objectifs et à susciter l'adhésion de leurs agents et usagers, ce répertoire emprunte cependant peu au *New public management*. L'influence de la contrainte gestionnaire sur les services publics est réduite ; les mutations juridiques de leurs conditions d'organisation et de

la gestion publique et du développement territorial. Pour un aperçu synthétique de ces travaux, OCDE, *La Gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, 1995, 191 p. ; OCDE, *Moderniser l'État. La route à suivre*, Éditions OCDE, 2005, 265 p.

¹ Émilie CHEVALIER, *Bonne administration et Union européenne. Contribution à l'étude de l'espace administratif européen*, Thèse de doctorat en droit public, Olivier DUBOS (dir.), Limoges, 2010, 570 p., § 89 et s. ; Jacques ZILLER, « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe », *RFAP* 2003, p. 67-79, spéc. p. 77-79.

² Jean-Michel EYMERI, « La fonction publique française aux prises avec une double européanisation », *Pouvoirs* 2006, n° 117, p. 121-135, spéc. p. 129-130.

³ Lancée en 1992, cette initiative est principalement financée par le programme PHARE de l'Union européenne visant à renforcer les capacités institutionnelles et administratives des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion. Ce dernier programme a été inauguré par le règlement n° 3906/89/CEE du Conseil du 18 décembre 1989, relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne (JOCE n° L 375 du 23 décembre 1989, p. 11).

⁴ Pour des travaux y relatifs, OCDE, *Préparation des administrations publiques à l'espace administratif européen*, Éditions OCDE, Documents SIGMA n° 23, 1998, 204 p. ; OCDE, *Principes européens d'administration publique*, Éditions OCDE, Documents SIGMA n° 27, 1999, 30 p.

⁵ Philippe BEZES, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, coll. Le Lien social, 2009, XIV-519 p., p. 256.

fonctionnement sont limitées, l'expectation du changement radical s'accommodant d'un attachement prolongé à un système de pensée traditionnel¹ et d'une force d'inertie portée par les habitudes². En clair, l'administration est « invitée à un effort de productivité, tendant à la réduction des coûts, mais sans dégradation de la qualité de ses prestations ; il s'agit de repenser ses structures, ses modes d'organisation, ses méthodes de gestion, sans perdre de vue ce qui fait sa spécificité »³.

- 199 Ce premier temps est symbolisé par l'expérimentation, certes infructueuse, des cercles de qualité menée en 1986-1987 dans le cadre du projet « Qualité pour la France »⁴, mais surtout par la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public⁵. Celle-ci définit un programme d'action articulé autour de quatre axes : la rénovation des relations du travail, grâce à une gestion plus dynamique des personnels et à un dialogue social approfondi ; la création des conditions d'une responsabilisation des fonctionnaires, au détriment d'une « logique de procédure »⁶ ; le développement de l'évaluation des

¹ Les travaux de l'Association Services publics, composée de hauts fonctionnaires et d'experts, sont à ce propos révélateurs. Philippe BEZES écrit qu'« elle incarne l'essor des idées managériales et reflète les conditions objectives et les limites de leur développement dans les années 1980 » (*Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, coll. Le Lien social, 2009, XIV-519 p., p. 299).

² En 1991, Ambroise LAURENT écrit que « nul, parmi les dirigeants des administrations publiques, ne croit réellement en la possibilité de réduire les coûts de fonctionnement des services et d'améliorer la qualité de leur action [...] ; ou plutôt, nul ne veut s'atteler à cette tâche de longue haleine, obscure et peu gratifiante, bonne pour les "managers" mais pas pour les hauts fonctionnaires. Et pourtant ceux-ci savent bien l'ampleur des gisements de productivité qui existent dans les services publics » (« Le contrôle de gestion dans l'entreprise et l'administration », *RFAP* 1991, p. 427-434, spéc. p. 432).

³ Jacques CHEVALLIER, « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides* 2010, version en ligne (pyramides.revues.org/701), § 8.

⁴ Comme le rappelle Gilles BAROUCH, « les cercles de qualité sont des groupes d'agents volontaires qui, après avoir reçu une formation adéquate à la démarche de résolution de problème, analysent les problèmes de leur unité et proposent des solutions d'amélioration. La finalité poursuivie est la motivation des agents et l'amélioration de la qualité du service rendu au public » (« La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition », *Politiques et management public* 2010, vol. 27, n° 2, p. 109-128, spéc. p. 112). À propos de cette méthode, voir notamment Lucie CLUZEL-MÉTAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER (dir.), Paris II, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVII-634 p., § 132 et s.

⁵ Circulaire du Premier ministre Michel ROCARD du 23 février 1989 relative au renouveau du service public (*JORF* du 24 février 1989, p. 2526). Sur cette réforme, Jean-Marie WOEHRLING, « Réflexions sur le renouveau du service public », *Rev. adm.* 1992, n° 269, p. 394-400 ; Florence GALLEMAND, « La politique rocardienne de modernisation administrative », in CURAPP, *La gouvernabilité*, PUF, 1996 (400 p.), p. 227-246.

⁶ Geneviève KOUBI, « La responsabilisation du fonctionnaire dans le renouveau du service public », *LPA* 1995, n° 11, p. 14-18.

politiques publiques¹ ; la mise en place d'une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers — d'où l'adoption, le 18 mars 1992, d'une charte des services publics rappelant les principes « traditionnels » d'égalité, de neutralité et de continuité, mais omettant celui de mutabilité.

- 200** L'ÉLARGISSEMENT DES PERSPECTIVES DE RÉFORME. — Le deuxième temps est celui de l'élargissement des perspectives de réforme. Il se concrétise, au cours des années quatre-vingt-dix, par l'inclusion de la modernisation des services publics dans une politique plus large, transversale, de réforme de l'État². Depuis lors, les conditions d'organisation et de fonctionnement des services publics sont pensées par rapport à un contexte global, ce qui met fin, d'une certaine manière, à l'introversion de ces derniers et favorise leur soumission à la contrainte gestionnaire. Se développe ainsi un « répertoire néo-managérial réorganisateur »³ acclimatant les solutions issues du *New public management*.
- 201** La meilleure illustration réside dans la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics⁴, prise à la suite du rapport présenté au Premier ministre par la Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État en mai 1994⁵. Affirmant en exergue que le souhait des citoyens et des agents est d'avoir « un État et des services publics plus efficaces, plus économes et plus accessibles », elle assigne cinq objectifs prioritaires à l'action gouvernementale : clarifier les missions de l'État et le champ des services publics ; mieux prendre en compte les besoins des citoyens sur la base d'une charte des citoyens et des services publics ; changer l'État central par l'affirmation du rôle de conception et de décision des administrations centrales⁶ ; déléguer les responsabilités au moyen, notamment, des contrats de service, lesquels doivent permettre « de déterminer les objectifs assignés aux services opérateurs, les marges de manœuvre qui leur sont garanties dans la négociation d'un budget global incluant le personnel, les modalités d'évaluation de leurs coûts et de leurs résultats, et les conditions dans lesquelles les services et les agents peuvent

¹ Cf. le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques (*JORF* n° 20 du 24 janvier 1990, p. 952).

² Voir le décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l'État et au Commissariat à la réforme de l'État (*JORF* n° 214 du 14 septembre 1995, p. 13558).

³ Philippe BEZES, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, coll. Le Lien social, 2009, XIV-519 p., p. 388.

⁴ Circulaire du Premier ministre Alain JUPPÉ du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics (*JORF* n° 174 du 28 juillet 1995, p. 11217).

⁵ Jean PICQ, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1995, 143 p.

⁶ Cf. le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant « charte de la déconcentration » (*JORF* n° 154 du 4 juillet 1992, p. 8898).

bénéficier d'un intéressement aux gains de productivité » ; rénover, enfin, la gestion publique par la modernisation des fonctions publiques, des procédures financières et des règles de la comptabilité publique.

- 202** LA CONSOLIDATION DES PERSPECTIVES DE RÉFORME. — Le troisième temps est celui de la consolidation des perspectives de réforme. Amplifiant la domination du *New public management*¹, les mesures prises à partir des années deux mille renforcent l'influence de la contrainte gestionnaire sur le système de pensée des services publics.
- 203** C'est la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001², appliquée pour la première fois au budget de l'année 2006, qui engage ce dernier temps³. Elle abandonne une logique de moyens fondée sur la nature des dépenses au profit d'une logique de résultats, consacrant ainsi l'idée selon laquelle « les services publics doivent, à l'instar de n'importe quelle entreprise, rendre compte de leurs performances »⁴. Précisément, elle met en place une répartition des crédits budgétaires par destinations (missions, programmes, actions⁵) et prévoit leur allocation sur la base de projets annuels de performances où sont précisés, notamment, les coûts associés, les objectifs visés, les résultats attendus et les indicateurs retenus (article 51 de la LOLF) ; ces documents, annexés au projet de loi de finances de l'année, ont vocation à être comparés avec les rapports annuels de performances joints, quant à eux, aux projets de loi de règlement (article 54 de la LOLF).

¹ En ce sens, Luc ROUBAN, « La réforme de l'État et son contexte. Réformer l'État : pourquoi et pour quoi ? », *Cahiers français* 2008, n° 346, p. 3-7, spéc. p. 3.

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (*JORF* n° 177 du 2 août 2001, p. 12480, texte n° 1). Sur la préparation de cette réforme, voir notamment Bernard ABATE, *La nouvelle gestion publique*, LGDJ, coll. Systèmes Pratique, 2^e éd., 2014, 157 p., p. 27 et s.

³ Michel RODRIGUEZ, *Le service public et la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Contributions de la réforme des finances publiques à la modernisation de l'État*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Marie PONTIER (dir.), Aix-Marseille III, 2011, PUAM, coll. Centre de Recherches Administratives, 2013, 488 p.

⁴ Lucie CLUZEL-MÉTAYER, « La dilution du service public dans la réforme de l'État », in AFDA, *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014 (VI-262 p.), p. 123-139, spéc. p. 125.

⁵ L'article 7 de la LOLF précise que « les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. [...] Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

Ces enjeux intéressent également, à l'évidence, les administrations de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales, même si elles n'entrent pas formellement dans le champ d'application de la loi¹. Le rapport sur la mise en œuvre de la LOLF d'octobre 2006 indique en ce sens qu'elle « inspire de nombreuses collectivités locales souhaitant moderniser leur gestion » et qu'« il ressort des expérimentations en cours que ces collectivités adoptent, à partir de principes communs de gestion orientée vers les résultats, des organisations très différentes les unes des autres en raison de leurs spécificités »².

- 204** La Révision générale des politiques publiques (RGPP), la Modernisation de l'action publique (MAP), qui comprend notamment une revue des missions de l'administration territoriale de l'État, et désormais le programme « Action publique 2022 » prolongent cette logique de performance, en la dévoyant un peu³.
- 205** Contrairement à ce que laisse suggérer son appellation, la première est axée sur le fonctionnement concret des structures étatiques. Elle entend, dès 2007, « identifier les réformes qui permettront de réduire les dépenses de l'État, tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques »⁴, soit « faire mieux et moins cher »⁵. Aussi postule-t-elle l'examen exhaustif des objectifs, des coûts, des moyens et des résultats associés à ces politiques, par l'intermédiaire d'audits⁶ pilotés par un comité de suivi et, *in fine*, par le Conseil de la modernisation des politiques publiques.

Cependant, l'ordre et le sens des mots ne trompent pas : son axe principal de réforme est d'ordre comptable⁷ — elle est d'ailleurs conduite par le ministère

¹ Charles WALINE et Pascal DESROUSSEAUX, « La LOLF et l'amélioration de la gestion publique », *RJEP* novembre 2009, p. 3-7, spéc. p. 4, § 9 et s. Voir, par ailleurs, Ministère du Budget, *Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale*, 2007, 170 p.

² Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, Rapport au Gouvernement, 2006, 182 p., p. 53.

³ Sébastien KOTT, « La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances », *RFAP* 2010, p. 881-893.

⁴ Dossier officiel du 10 juillet 2007 relatif au lancement de la RGPP.

⁵ *Ibid.*

⁶ Voir auparavant les circulaires du Premier ministre Dominique de VILLEPIN du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation (*JORF* n° 231 du 4 octobre 2005, texte n° 2) et du 13 juillet 2006 relative à la conduite des audits de modernisation (*JORF* n° 197 du 26 août 2006, texte n° 1).

⁷ En ce sens, François LAFARGE, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *RFAP* 2010, p. 755-774, spéc. p. 756 et s. ; Gérard TIMSIT, « La réforme de l'État. Le choix de la focale », *Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009 (798 p.), p. 175-186, spéc. p. 183-185. Voir aussi Françoise DREYFUS, « La révision générale des politiques publiques, une vision néolibérale du rôle de l'État ? », *RFAP* 2010, p. 857-864.

du Budget —, au point que les conditions d'organisation et de fonctionnement des services publics s'analysent en de simples variables d'ajustement économique. L'atteste tout particulièrement la réduction drastique des effectifs qu'elle a permise.

- 206** La MAP, mise en place en 2012¹, tend à rectifier les incohérences et les insuffisances de la RGPP : elle bénéficie d'une dimension interministérielle en étant placée sous l'autorité du Premier ministre, et réhabilite les services publics et leurs agents au travers, d'une part, de ses axes de réforme (simplifier l'action publique, mesurer la qualité des services publics, accélérer la transition numérique, évaluer pour moderniser les politiques publiques²) et, d'autre part, de sa « méthode nouvelle, caractérisée par la volonté de responsabiliser l'ensemble des acteurs publics [...], de placer la réponse aux attentes et aux besoins des citoyens au cœur de [ses] objectifs et d'assurer l'adhésion des fonctionnaires et agents publics »³.

En dépit de ces références, les appels au *New public management* continuent de s'inscrire dans un contexte de rigueur budgétaire, et donc, dans une perspective largement comptable⁴ : dès le départ, il s'agit de construire des « services publics efficaces [...], mais des services publics qui ne pèsent pas trop lourdement sur les contribuables et les finances publiques »⁵, de « rénover [les] services publics dans le respect [des] objectifs de redressement des comptes publics »⁶ ; progressivement, les axes de réforme évoluent, l'évaluation ne visant plus uniquement à « réformer les politiques publiques » mais contribuant encore, et peut-être surtout, « au redressement des comptes publics »⁷.

- 207** Les orientations du programme interministériel « Action publique 2022 », telles qu'elles sont présentées dans la circulaire du Premier ministre en date du 26 septembre 2017⁸, ne sont pas différentes : l'amélioration de la qualité des services publics et la modernisation de l'environnement de travail des

¹ Décrets nos 2012-1198 et 2012-1199 du 30 octobre 2012 portant respectivement création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique et du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (JORF n° 254 du 31 octobre 2012, textes nos 2 et 3).

² Hélène PAULIAT, « La modernisation de l'action publique réside-t-elle désormais dans la mesure de la qualité des services publics ? », *JCP A* 2012, n° 46, p. 2-3.

³ Circulaire n° 5630/SG du Premier ministre Jean-Marc AYRAULT du 9 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique.

⁴ Voir le dossier de *La Gazette des communes*, intitulé « MAP : moderniser pour économiser ? », en ligne sur lagazettedescommunes.com/dossiers/map-moderniser-pour-economiser/.

⁵ Circulaire n° 5630/SG du 9 janvier 2013 précitée.

⁶ *Ibid.*

⁷ Relevé de décisions du quatrième Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2013, accessible en ligne à partir de modernisation.gouv.fr, 20 p., p. 1.

⁸ Circulaire n° 5968/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 26 septembre 2017 relative au Programme « Action publique 2022 ».

agents publics sont envisagées corrélativement à une baisse rapide des dépenses publiques. Cet objectif comptable est d'ailleurs prédominant. Outre qu'il est le seul pour lequel est pris un engagement ferme — « réduire de trois points la part de la dépense publique dans le PIB d'ici 2022 »¹ —, il influence la conduite et le contenu du programme : préparés et suivis par le Premier ministre et le ministre de l'Action et des Comptes publics, nourris par les réflexions d'un comité de revue des missions et des dépenses publiques créé pour l'occasion, les travaux y afférents doivent déboucher sur une révision profonde et durable des missions de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de la Sécurité sociale.

Dans son discours à la Cour des comptes du 22 janvier 2018², le président de la République Emmanuel MACRON a confirmé la visée budgétaire des diverses transformations envisagées dans ce cadre, l'objectif étant précisément de « revoir la structure même des politiques publiques pour redonner de l'efficacité à la dépense publique et donc, à terme, la réduire ».

Sans surprise, le rapport « CAP 2022 » de juin 2018³ accorde également une place de choix à l'idée de soutenabilité économique du service public⁴.

- 208** Il n'est pas douteux, enfin, que les réformes territoriales les plus récentes procèdent d'un esprit similaire et tendent, au moins partiellement, à transposer dans l'ensemble des structures administratives, qu'elles soient nationales ou locales, déconcentrées ou décentralisées, les préceptes du *New public management*. En témoigne tout particulièrement le décret du 7 mai 2015 portant

¹ Circulaire n° 5968/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 26 septembre 2017 relative au Programme « Action publique 2022 ». Cet objectif chiffré a été rappelé à l'occasion du deuxième Comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre 2018, qui n'a pas semblé concevoir le renouvellement du service public et l'amélioration de la satisfaction des usagers indépendamment de la réalisation d'économies. Voir le document stratégique du dit comité, *Notre stratégie pour la transformation de l'action publique*, accessible en ligne sur modernisation.gouv.fr/action-publique-2022, 44 p.

² Discours du président de la République Emmanuel MACRON prononcé le 22 janvier 2018, à Paris, lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes.

³ Comité Action Publique 2022, *Service public, se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle*, Rapport au président de la République et au Premier ministre, juin 2018, 113 p.

⁴ Notamment, les auteurs du rapport font part de leur conviction qu'« une transformation très profonde [du service public] est nécessaire pour répondre aux nouvelles attentes des Français, aux besoins qui émergent et garantir, dans le même temps, une trajectoire équilibrée des finances publiques. Sans cette transformation, le service public se dégrade, ne répond progressivement plus aux besoins, entraîne une forme d'épuisement chez les agents et n'est pas soutenable économiquement » (*ibid.*, p. 15).

charte de la déconcentration¹, qui fait une place de choix à la logique de rationalisation dans l'organisation et la gestion des services déconcentrés².

Il n'est guère plus douteux qu'il en ira de même des réformes qui pourraient advenir. C'est en tout cas ce qu'il est permis de conjecturer au vu de la circulaire du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics³, dans laquelle le Premier ministre Édouard PHILIPPE, exprimant le souhait que « chaque mission publique soit assurée dans les meilleures conditions et sans redondance inutile et coûteuse », invite ministres, secrétaires d'État et préfets à, notamment, « renforcer l'efficacité de l'intervention de l'État en faisant évoluer l'organisation et le fonctionnement des services dans une logique de profonde déconcentration, de plus grande modularité et de mutualisation ». Cette ligne de conduite est confirmée et précisée par la circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État⁴.



- 209** LA PRÉCARITÉ DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC. — Quoique les réformes entreprises n'aient pas toujours eu les effets escomptés — à l'image, en particulier, de la RGPP⁵ —, la contrainte gestionnaire a progressivement accentué son emprise sur l'organisation et le fonctionnement des services publics. La culture néo-managériale qu'elle diffuse vient rompre avec le réformisme administratif traditionnel quand, concomitamment, l'ordre marchand vient imposer sa discipline, le tout dans une ambiance néolibérale⁶.

¹ Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration (*JORF* n° 107 du 8 mai 2015, texte n° 23).

² Voir Hélène PAULIAT, « La déconcentration nouvelle est arrivée ! », *JCP A* 2015, n° 24, p. 31-32.

³ Circulaire n° 6029/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics.

⁴ Circulaire n° 6092/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (*JORF* n° 135 du 13 juin 2019, texte n° 2).

⁵ Jacques CHEVALLIER, « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides* 2010, version en ligne (pyramides.revues.org/701), § 28 et s. ; OCDE, *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France. Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques*, Éditions OCDE, 28 février 2012, 280 p., avec le point de vue critique d'Hélène PAULIAT, « Appréciation de la RGPP : la France doit aller plus loin ! », *JCP A* 2012, nos 10-11, p. 4-5 ; Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, Rapport au Premier ministre, 25 septembre 2012, La Documentation française, 367 p.

⁶ Cf. Sébastien CARÉ, « Les libéraux sont-ils tous des apôtres du *New Public Management* ? La question du service public dans la pensée libérale contemporaine », in Emmanuel CHERRIER

La fin du vingtième siècle marque ainsi une rupture décisive. Depuis lors, les impératifs économique et gestionnaire n'effleurent plus le régime juridique du service public : ils le pénètrent, ils le creusent en profondeur, au point d'atteindre son noyau dur. Leur influence n'est plus périphérique, ni même variable : elle s'étend dorénavant aux lois d'égalité, de continuité et de changement. Il n'y a plus d'approche valable de ces principes qui ne tienne compte de ce nouveau rapport de force, dans l'inversion duquel le droit de l'Union européenne a joué le rôle de catalyseur.

- 210** La conséquence est d'importance : la notion de service public entre dans une *phase de précarité* réelle. *Surplombé* par les rationalités marchande et managériale, le système de pensée juridique dans lequel sont aujourd'hui impliqués les services publics est différent de celui qu'il était. Il n'est plus gouverné, au premier rang, au premier niveau, par les principes spécifiques qui faisaient son essence jusqu'alors. La place qu'y occupent les lois de continuité, de changement et d'égalité, caractéristiques de la rationalité juridico-administrative, est clairement redéfinie. Elles sont devenues, pour le dire brièvement, subsidiaires par rapport aux impératifs économique et gestionnaire.

C'est ce qu'il convient d'explicitier.

et Stéphane FRANCOIS (dir.), *Le service public et les idéologies politiques*, Presses universitaires du Septentrion, coll. Savoirs mieux (2016), 184 p., p. 137-162.

Titre 2

LA SUBSIDIARITÉ DES LOIS DU SERVICE PUBLIC PAR RAPPORT AUX IMPÉRATIFS MARCHAND ET GESTIONNAIRE

- 211** LA SUBSIDIARITÉ, UNE « DOCTRINE » DE LA LIBERTÉ ET DE L'EFFICACITÉ D'ACTION. — Le substantif « subsidiarité », plus récent que ses formes adjectivale et adverbiale, a une origine ancienne : à l'époque romaine du Bas Empire, les *subsidiarii* désignent « les troupes de réserve qui ne servaient pas en temps normal mais constituaient un appoint en cas de défaillance exceptionnelle et pour la seule durée de cette défaillance »¹. Cette étymologie latine en éclaire d'ailleurs le sens.

L'on s'accorde à définir couramment la subsidiarité comme le caractère de ce qui est situé au second plan, de ce qui vient en second lieu, à l'effet précisément de remédier aux carences, aux insuffisances de ce qui est situé au premier plan, de ce qui vient en premier lieu. C'est, en bref, la destination d'une chose secondaire et accessoire à suppléer la défaillance d'une chose primordiale et principale.

- 212** L'idée de subsidiarité est, sans doute, plus vieille encore que l'origine du mot actuel². Les sociétés s'y réfèrent depuis des siècles, consciemment ou non, en tant qu'elle renvoie à un principe de philosophie politique, à une « règle d'ordre dans la dialectique de l'autorité et de la liberté »³, signifiant que « l'autorité, le pouvoir, en ce qu'il est susceptible d'entraver ou de limiter la liberté, ne doit être organisé que là où, à la fois, il entravera le moins la liberté et sera

¹ Julien BARROCHE, « La subsidiarité. Le principe et l'application », *Études* 2008, n° 6, p. 777-788, spéc. p. 778, en note.

² Chantal MILLON-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, PUF, coll. Que sais-je ?, 1993, 127 p., p. 4, p. 9 et s.

³ Yves GAUDEMET, « Libres propos sur la subsidiarité, spécialement en Europe », *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005 (857 p.), p. 315-329, spéc. p. 316.

le plus efficace »¹. Elle peut être résumée par l'aphorisme suivant, attribué à Luigi TAPARELLI : « autant de liberté que possible, autant d'autorité que nécessaire »².

- 213** Il s'en déduit que cette règle générale d'organisation politique et sociale possède un double aspect. « Elle s'enracine, comme l'observe Chantal MILLON-DELSOL, dans une philosophie de l'homme et de la société. Elle résulte de la rencontre, qui peut paraître au premier abord contradictoire, d'une philosophie de l'action et d'une représentation précise de l'intérêt général »³. Sous un aspect négatif, elle implique que l'autorité n'entrave pas, ne limite pas l'action des individus et des groupes sociaux, censés se réaliser librement dans toute la mesure du possible. Et sous un aspect positif, elle postule que cette même autorité intervienne à titre de complément ou de suppléance, chaque fois que l'insuffisance des actions libres primaires le nécessite⁴.

Son aspect négatif dominant son aspect positif, celui-ci résultant de celui-là en quelque sorte, la subsidiarité se présente finalement comme une « *doctrine de la liberté* »⁵, comme un « rameau de la philosophie libérale opposée au totalitarisme du pouvoir »⁶, en même temps qu'elle signifie un *principe d'efficacité*. Aussi n'est-il pas surprenant que l'idée de subsidiarité ait reparu avec vigueur dans le dernier quart du vingtième siècle, jusqu'à investir le champ juridique.

- 214** LA SUBSIDIARITÉ DANS LE CHAMP JURIDIQUE. — Ce principe d'organisation politique et sociale est inscrit dans le droit positif sous une dimension *territoriale* ou *institutionnelle*, laquelle est spécialement liée aux théories du fédéralisme — le principe de subsidiarité s'est tout particulièrement épanoui dans le cadre du projet politique européen⁷, d'inspiration fédéraliste —, du régionalisme

¹ Yves GAUDEMET, « Libres propos sur la subsidiarité, spécialement en Europe », *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005 (857 p.), p. 315-329, spéc. p. 316.

² Cité par Chantal MILLON-DELSOL, *L'État subsidiaire*, PUF, coll. Léviathan, 1992, 232 p., p. 171.

³ Chantal MILLON-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, PUF, coll. Que sais-je ?, 1993, 127 p., p. 6.

⁴ Françoise LEURQUIN-de VISSCHER, « Existe-t-il un principe de subsidiarité ? », in Francis DELPÉRIÉ (dir.), *Le principe de subsidiarité*, LGDJ, Bruylant, 2002 (538 p.), p. 21-45, spéc. p. 23 ; Olivier DUBOS, « La subsidiarité », in AFDA, *La compétence*, LexisNexis-Litec, coll. Colloques et débats, 2008 (272 p.), p. 193-218, spéc. p. 194.

⁵ Yves GAUDEMET, *op. cit.*, spéc. p. 318.

⁶ *Ibid.*

⁷ Vlad CONSTANTINESCO, « Le principe de subsidiarité : un passage obligé vers l'Union européenne ? », *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991 (556 p.), p. 35-45. Sur l'introduction, implicite d'abord, puis explicite à partir des années quatre-vingt, du principe de subsidiarité territoriale dans l'ordre juridique de l'Union européenne, voir Jean-Louis CLERGERIE, *Le principe de subsidiarité*, Ellipses, coll. Le Droit en questions, 1997, 126 p., p. 41 et s.

ou de la décentralisation¹. La subsidiarité territoriale entend permettre une répartition verticale des compétences entre les différentes autorités publiques selon l'efficacité de leur action sur le territoire, toujours à l'avantage de l'échelon inférieur, considéré comme le plus adapté, le plus pertinent².

- 215 L'idée de subsidiarité apparaît également dans le raisonnement et le discours juridiques sous une dimension *fonctionnelle* ou *matérielle*, mais seulement « en toile de fond »³, faute de consécration véritable. Ainsi envisagée, elle entend permettre une répartition horizontale des compétences entre la puissance publique et les individus selon l'efficacité de leur action dans un domaine déterminé, toujours à l'avantage de ces derniers, considérés comme raisonnables, libres et responsables.

Étant (ré)apparue à la faveur de la remise en cause du providentialisme étatique, soit de la remise à l'ordre du jour d'une conception libérale du rôle économique de l'État, qui se trouve cantonné dans un rôle correctif et régulateur, elle fait l'objet d'une lecture contextuelle plus étroite, selon laquelle « elle entend définir, en clair circonscrire et par conséquent limiter, l'initiative publique par rapport à l'initiative privée dans le domaine économique : l'interventionnisme économique de la puissance publique ne saurait être admis, sinon à titre subsidiaire, c'est-à-dire en cas de carence ou d'insuffisance notoire des mécanismes naturels du marché »⁴.

¹ L'article 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (*JORF* n° 75 du 29 mars 2003, p. 5568, texte n° 1) a consacré le principe de subsidiarité territoriale dans la Constitution de 1958, en prévoyant que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». L'expression constitutionnelle du principe était jusque-là douteuse (en ce sens, Guillaume DRAGO, « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », *RIDC* 1994, p. 583-592) ; certains auteurs, du reste, continuent de douter de son existence ainsi reconnue (Didier TRUCHET, « La subsidiarité vue par un administrativiste français », *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, 2015 [829 p.], p. 531-538, spéc. p. 537-538). Sur ce thème, voir aussi Jean-Marie PONTIER, « La subsidiarité en droit administratif », *RDP* 1986, p. 1515-1537, spéc. p. 1533 et s. ; Alain DELCAMP, « Droit constitutionnel et droit administratif. Principe de subsidiarité et décentralisation », *RFDC* 1995, p. 609-624.

² Réserve faite, toutefois, de l'existence de compétences exclusives attribuées par les textes. Cf. l'article 5, paragraphe 3 TUE qui dispose : « en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ».

³ Franck MODERNE, « Existe-t-il un principe de subsidiarité fonctionnelle ? (À propos des rapports entre initiative économique publique et initiative économique privée dans les États européens) », *RFDA* 2001, p. 563-588, spéc. p. 574.

⁴ *Ibid.*, spéc. p. 564-565 ; et du même auteur, « Le principe de subsidiarité fonctionnelle », in Francis DELPÉRÉE (dir.), *Le principe de subsidiarité*, LGDJ, Bruylant, 2002 (538 p.), p. 395-442, spéc. p. 397.

- 216** Faut-il s'en tenir à ces deux dimensions ? Autrement dit, les expressions territoriale et fonctionnelle de la subsidiarité épuisent-elles tout débat sur la signification juridique de ce principe directif, que l'on pourrait qualifier de métajuridique¹ ? Cette interrogation est à la base du présent propos puisqu'il semble qu'une autre expression de la subsidiarité puisse être décelée, qui n'est d'ailleurs pas sans rapport avec la précédente, compte tenu de sa liaison au même contexte idéologique.

Qualifiable de *formelle* ou de *normative*, elle ne s'attache pas à la répartition des compétences exercées mais au choix des moyens employés, qu'elle entend hiérarchiser, ordonner, classer suivant un ordre de valeur conforme à la pensée néolibérale. Elle entend affirmer que la puissance publique ne doit pas faire usage de ses moyens juridiques spécifiques pour remplir une fonction qui peut l'être grâce à des moyens juridiques ordinaires, ces derniers étant toujours privilégiés par rapport aux premiers, car réputés garantir une meilleure réalisation de ladite fonction — où l'on retrouve, dans une certaine mesure, le lien avec la subsidiarité fonctionnelle.

- 217** SUBSIDIARITÉ FORMELLE ET LOIS DU SERVICE PUBLIC. — C'est sous cette dimension formelle que se conçoit l'idée de subsidiarité des grands principes du service public, lesquels ne viendraient plus qu'à l'appui des modèles normatifs, largement convergents, imposés par l'économie de marché et le courant managérial.

- 218** Une telle lecture, en forme de simple proposition théorique, part d'un constat incontestable : celui du recul, sous l'effet conjugué et homogène des impératifs économique et gestionnaire, des modes de raisonnement juridico-administratifs dans le système de pensée moderne des services publics (Chapitre 1).

Prises dans ce mouvement de relégation, les lois d'adaptation constante, de continuité et d'égalité se voient octroyer un « statut » négatif, à tout le moins expressément formalisé dans l'ordre marchand : elles n'apparaissent qu'« en creux », comme des principes accessoires, secondaires, qui se conçoivent de façon largement dérogatoire et dont il faut toujours justifier la mise en œuvre, en sorte qu'elles ne perturbent pas l'ordre normal des choses tel qu'il est aujourd'hui figuré (Chapitre 2).

L'établissement d'une telle conception négative n'exclut pas toute tentative d'approche positive : cet ordre normal des choses n'étant pas parfaitement réglé, il apparaît que les lois du service public sont mobilisées toutes les fois qu'il convient d'en corriger les excès, d'en pallier les manques ; elles sont alors

¹ Valérie MICHEL observe que, « bien qu'implicite et discrète, la subsidiarité se révèle tentaculaire, à tel point que l'on peut la présenter comme informant le droit administratif français dans son ensemble » (« La subsidiarité », in Jean-Bernard AUBY [dir.], *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010, XI-990 p., p. 621-621, spéc. p. 616).

exprimées « en relief », envisagées à titre de complément ou de suppléance, en tant que principes auxiliaires qui, toujours employés à juste titre, gagnent en densité et en unité. La voie de leur conception positive s'avère toutefois étroite (Chapitre 3).



Chapitre 1 - Le recul de la rationalité juridico-administrative des services publics

Chapitre 2 - L'établissement d'une conception négative des lois du service public

Chapitre 3 - La voie étroite d'une conception positive des lois du service public

Chapitre 1

LE REcul DE LA RATIONALITÉ JURIDICO-ADMINISTRATIVE DES SERVICES PUBLICS

- 219** LA REMISE EN CAUSE DE LA GESTION OU PUISSANCE PUBLIQUE. — Les impératifs économique et gestionnaire remettent en cause les formes et les catégories de pensée juridico-administratives imprégnant les services publics. Ce mouvement, qui engage les lois d'égalité, de continuité et de changement, s'opère au double point de vue axiologique et pratique : la délégitimation de la gestion publique des services publics, par le fait de la transformation profonde du référentiel classique de l'intérêt général (Section 1), emporte son érosion au profit des moyens et procédés de gestion privés, c'est-à-dire du droit commun (Section 2).

Section 1

LA DÉLÉGITIMATION DE LA GESTION PUBLIQUE DES SERVICES PUBLICS

- 220** D'UNE CONCEPTION À L'AUTRE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL. — Les propositions normatives d'ordre axiologique qui se retrouvent derrière la rationalité juridico-administrative et les lois du service public sont, depuis quelques années, mises en cause (I). Elles laissent la place à de nouveaux modes de conception de l'intérêt général, sensiblement différents, en phase avec l'époque (II).

I | LA MISE EN CAUSE DE LA CONCEPTION CONSTRUCTIVISTE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

- 221** L'INSUFFISANCE DES GRANDES LOIS DU SERVICE PUBLIC. — Alors que, classiquement, les principes cardinaux du service public transposent un intérêt général constructiviste et légitiment un certain nombre de prérogatives et d'obligations spéciales, typiques d'un droit administratif conçu comme « un droit de la communauté »¹, « les aspirations contemporaines sont très nettement inverses, d'essence individualiste »² ; elles perturbent une telle représentation des choses. Le renforcement de l'autorité des impératifs économique et gestionnaire à la charnière du vingtième et du vingt et unième siècles rend cette évolution manifeste, compte tenu même de leur ressort idéologique — pour rappel, l'impératif marchand est tout entier sous-tendu par l'idéologie libérale quand l'impératif gestionnaire, qui peut être appréhendé de façon autonome, est seulement soutenu par elle³.
- 222** Les critiques formulées à l'encontre du service public depuis les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix sont nombreuses et d'ordres divers, qui insistent sur son inadéquation aux enjeux contemporains⁴. Quelques-unes incriminent sans détour les lois de changement, de continuité et d'égalité en ce qu'elles peuvent apparaître impuissantes à garantir l'accomplissement efficace du service public, insuffisantes à assurer aux citoyens la correcte satisfaction de leurs attentes, de leurs besoins pluriels.

Comment soutenir, pour prendre un exemple particulier mais significatif, devant les usagers potentiels ou effectifs et les agents subissant les conséquences de la suppression d'un service public non obligatoire pour l'administration,

¹ Stéphane BRACONNIER, *Jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme et droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Yves MADIOT (dir.), Poitiers, 1995, Bruylant, 1997, 590 p., p. 306.

² Fabrice MELLERAY, « L'exorbitance du droit administratif en question(s) », *AJDA* 2003, p. 1961-1964, spéc. p. 1963.

³ Si la gestion des services publics reste une pratique technique consistant à améliorer leurs conditions d'organisation et de fonctionnement suivant des objectifs précis, elle n'en est pas moins influencée par un ensemble de croyances qui, caractéristiques d'une époque, sont dirigées vers un idéal et orientent l'action. Christopher POLITT et Geert BOUCKAERT écrivent ainsi que « le management public n'est pas une technique neutre mais une activité indissolublement liée à la politique, aux politiques publiques, aux droits et aux enjeux de la société civile » (*Public management reform. A comparative analysis*, Oxford University Press, 2^e éd., 2004, 345 p., p. 14).

⁴ Pour un rapide aperçu de ces différentes critiques, Marceau LONG, « Service public, services publics : déclin ou renouveau ? », *RFDA* 1995, p. 497-503, spéc. p. 498 ; Jean-Marie PONTIER, « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *D.* 1998, p. 327-333, spéc. p. 328 ; Marceau LONG, « Service public et réalités économiques du XIX^e siècle au droit communautaire », *RFDA* 2001, p. 1161-1168, spéc. p. 1163-1164. Voir encore Pierre DELVOLVÉ, « Service public et libertés publiques », *RFDA* 1985, p. 1-11.

ou, tout du moins, de certaines de ses localisations, le plus souvent rurales (bureaux de poste, liaisons ferroviaires, casernes de gendarmerie...), que le principe de continuité, pris dans son acception spatiale, réalise ce pour quoi il donne tout son sens au service public ? Et comment soutenir devant eux que le principe d'adaptation ne joue pas, en l'occurrence, à leurs dépens ?

De même, comment ne pas considérer que l'égalité est bousculée, sinon contredite, dans les services publics nécessitant l'utilisation d'un équipement public aux capacités d'accueil limitées quand l'autorité administrative, utilisant le cas échéant des systèmes algorithmiques¹, est amenée « à établir, de façon plus ou moins confidentielle [et donc arbitraire, serait-on tenté d'ajouter], des conditions [d'accès] supplémentaires et dont la légalité n'est pas toujours évidente »² ? La réforme de l'entrée à l'université, qui a entendu substituer un système de prérequis³ à la pratique du tirage au sort pour départager et orienter les candidats en licence lorsque le nombre de places y est insuffisant, et les récentes préoccupations relatives au manque de transparence dans l'attribution des places en crèche⁴ soulignent en tout cas l'acuité de ce questionnement.

- 223** LA SURVIVANCE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL. — Il y a, en quelque manière, un *décalage* entre ces grands principes et la réalité vécue, qui tend à réfuter la fiction fédératrice sur laquelle repose le fonctionnement des services publics depuis de longues années. « Fiction, car les spécificités territoriales, les arrangements

¹ Auxquels on ne peut reprocher de ne savoir pas résoudre un problème insoluble, celui du manque de places, mais desquels on est à tout le moins en droit d'attendre qu'ils soient transparents, sinon intelligibles. L'article L. 311-3-1 du Code des relations entre le public et l'administration, issu de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (JORF n° 235 du 8 octobre 2016, texte n° 1), prévoit à cet égard que, « sous réserve de l'application du 2° de l'article L. 311-5, une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique comporte une mention explicite en informant l'intéressé. Les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre sont communiquées par l'administration à l'intéressé s'il en fait la demande ». Sur l'utilisation des algorithmes publics, voir récemment Cédric VILLANI et Gérard LONGUET, *Les algorithmes au service de l'action publique. Compte rendu de l'audition publique du 16 novembre 2017 et de la présentation des conclusions des 8 et 15 février 2018*, Rapport au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Assemblée nationale et Sénat, 15 février 2018, 83 p.

² Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., p. 588, § 1046.

³ Voir le document du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, intitulé « Éléments de cadrage national des attendus pour les mentions de licence » (2017, 48 p.).

⁴ Le 21 décembre 2017, à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018 (n° 2017-756 DC), le Conseil constitutionnel a censuré d'office plusieurs « cavaliers sociaux ». Parmi eux, l'article 38 du projet de loi prévoyait la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les modalités d'attribution des places au sein des établissements et services d'accueil des jeunes enfants, rapport qui devait étudier « en particulier l'opportunité d'une modulation des aides financières versées par les caisses d'allocations familiales à ces établissements, en fonction de leurs pratiques en matière d'attribution de places ».

locaux avec la règle, la diversité des besoins et des publics, la réalité des ajustements interindividuels ou interpersonnels échappent, *de facto*, à l'uniformité postulée. Fiction qui finit par masquer la réalité, dès lors que rien ne vient rendre compte des interactions qui se déroulent par-delà le fonctionnement "industriel" qu'elle postule »¹. Le dérèglement de la fonction instrumentale ou légitimante des lois du service public n'est ni plus ni moins que la résultante d'une sérieuse mise en cause des dimensions holiste et volontariste de l'intérêt général qu'elles objectivent², dimensions qui se retrouvent au fondement du raisonnement juridico-administratif.

- 224 Il ne faut pas, pour autant, en tirer la conséquence que l'intérêt général a disparu³ : il « demeure en tant que catégorie constitutive de la singularité de l'action publique »⁴. En revanche, sa conception et sa lecture ont significativement changé ; ce sont « ses modes de formulation et de réalisation qui s'adaptent à une redécouverte de l'intérêt individuel et au besoin de rationalisation venant compléter une logique volontariste »⁵.

II | LA MISE AU JOUR DE LA CONCEPTION LIBÉRALE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

- 225 LA DIMENSION INDIVIDUALISTE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL. — À la dimension holiste de l'intérêt général se substitue une dimension essentiellement *individualiste*. La structure axiologique du droit administratif s'est transformée : l'intérêt général et les intérêts particuliers ne sont plus pensés comme étant fondamentalement et catégoriquement différents ; au contraire, les seconds constituent

¹ Francis GINSBOURGER, « Réinventer la relation de service public », *Esprit* février 2013, n° 392, p. 80-93, spéc. p. 81. Dans le même sens, Philippe WARIN considère qu'est remis en cause « le postulat initial du service public, selon lequel ce qui est bon pour l'individu est de subordonner son bonheur personnel à la recherche du bien collectif ordonné par le jeu des catégories et des règles d'accès aux droits et biens sociaux » (« Les services publics : modernisation, découverte de l'usager et conversion libérale », in Philippe WARIN [dir.], *Quelle modernisation des services publics ?*, La Découverte, 1997 [355 p.], p. 81-101, spéc. p. 99).

² Cf. Laurent THÉVENOT, « Les justifications du service public peuvent-elles contenir le marché ? », in Antoine LYON-CAEN et Véronique CHAMPEIL-DESPLATS (dir.), *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2001 (214 p.), p. 127-143, spéc. p. 127.

³ Jean-Marie PONTIER, « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *D.* 1998, p. 327-333 ; Jacques CHEVALLIER, « Déclin ou permanence de l'intérêt général ? », *L'intérêt général. Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Dalloz, 2015 (693 p.), p. 83-93.

⁴ Jacques CAILLOSSE, « Le droit administratif français saisi par la concurrence ? », *AJDA* 2000, p. 99-103, spéc. p. 102.

⁵ Guylain CLAMOUR, *Intérêt général et concurrence. Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Louis AUTIN (dir.), Montpellier I, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVI-1044 p., § 39.

la source du premier, dès lors que la philosophie individualiste accorde à l'individu une valeur intrinsèquement supérieure à celle de toute autre forme de réalité sociale, en l'occurrence à celles de l'État et de ses démembrements.

- 226** Les impératifs économique et gestionnaire sont les vecteurs de cette commutation, étant observé qu'elle est aussi soutenue, en dehors de la stricte question ici posée de la gestion publique des services publics, par le droit européen des droits de l'Homme, qui « privilégie une conception de la société démocratique exclusivement centrée sur les individus et leurs droits »¹.

De façon particulière, le consommateur se retrouve au centre de l'ordre de marché, non seulement en tant qu'agent de celui-ci, mais également en tant que bénéficiaire ; la conception européenne des services publics, à travers les notions de service universel et de service d'intérêt économique général, permet de l'attester.

De manière générale, « les politiques successives de réforme de l'État qui cherchent à réconcilier l'État et la société civile mettent l'accent sur l'émancipation de l'usager qui est ainsi placé au cœur des préoccupations du service public »². L'essor des mécanismes participatifs dans la sphère publique est à cet égard significatif, en cela qu'ils favorisent l'expression d'« intérêts particuliers, fragmentaires et concurrentiels »³, intérêts que l'on retrouve ensuite à la base de la formation de l'intérêt général.

- 227** Gilles DUMONT résume cette évolution en écrivant que « de transcendant, l'intérêt général devient [...] immanent : si sa détermination appartient encore pour partie à l'administration, celle-ci ne peut le définir qu'à partir de la prise en compte des différents intérêts particuliers »⁴. François OST explique dans un sens similaire que le regard est ramené « des cimes de la transcendance de la loi vers l'immanence de nos intérêts en compétition », si bien

¹ Stéphane BRACONNIER, « Exorbitance du droit administratif et droit européen », in Fabrice MELLERAY (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2004 (312 p.), p. 91-106, spéc. p. 96. Voir également Marion CHABASSIER, *Droits européens et exorbitance du droit public*, Thèse de doctorat en droit public, David SZYMCAK et Hélène PAULIAT (dir.), Limoges, 2014, 794 p., § 228 et s.

² Claudie BOITEAU, « L'exorbitance du droit des services publics », in Fabrice MELLERAY (dir.), *op. cit.*, p. 179-194, spéc. p. 180. Voir le dossier « Les administrations face au public », *Cah. fonct. pub.* juin 2001, p. 3-14.

³ Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, PUF, coll. Thémis Droit, 4^e éd., 2007, XVI-628 p., p. 581.

⁴ Gilles DUMONT, *La citoyenneté administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER (dir.), Paris II, 2002, 749 p., p. 272.

qu'« au glaive d'une justice inspirée par le commandement jupitérien se substitue la balance de nos computations et compensations quotidiennes »¹.

228 LA DIMENSION UTILITARISTE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL. — En effet, la dimension volontariste de l'intérêt général est simultanément supplantée par une dimension fondamentalement *utilitariste* ou *catallactique*.

Sont remises au goût du jour les théories économiques développées au cours du dix-huitième siècle dans la droite lignée de celles d'Adam SMITH², théories selon lesquelles le marché, dont le champ est aujourd'hui extensif, représente « un état de nature quasi-idyllique, porteur de toutes les promesses de félicité sociale »³. Chez HAYEK, qui est souvent présenté comme le maître à penser du néolibéralisme, la dimension volontariste de l'intérêt général — pour autant, l'économiste ne réduit pas l'intérêt général à la simple somme des intérêts particuliers⁴ — est récusée par l'emploi du concept de « catallaxie »⁵. Celui-ci désigne « l'espèce particulière d'ordre spontané produit par le marché à travers les actes des gens qui se conforment aux règles juridiques concernant la propriété, les dommages et les contrats »⁶. Le marché « ne tend à réaliser qu'un objectif : un état de chose dans lequel l'on ne donne satisfaction à un besoin que si cela ne consomme pas plus de moyens qu'il n'est nécessaire, au détriment des autres besoins »⁷ ; il « est la seule procédure connue qui permette un tel résultat sans un accord préalable sur l'importance relative des diverses fins poursuivies, et en partant seulement d'un principe de réciprocité grâce auquel les occasions et chances pour chacun sont probablement

¹ François OST, « Le rôle du droit : de la vérité révélée à la réalité négociée », in Gérard TIMSIT, Alain CLAISSE et Nicole BELLOUBET-FRIER (dir.), *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1996 (231 p.), p. 73-84, spéc. p. 75.

² Pour François BEROUJON, la tendance semble être « à un retour aux théories de Smith : l'intérêt général est envisagé comme la somme algébrique des intérêts individuels, qui ne sont jamais mieux servis que lorsque les individus sont laissés libres de travailler à satisfaire leurs intérêts particuliers » (« Évolution du droit administratif : avancée vers la modernité ou retour au Temps modernes ? », *RFDA* 2008, p. 449-455, spéc. p. 455).

³ François OST et Michel van de KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis Bruxelles, coll. Droit, 2002, 597 p., p. 161.

⁴ Friedrich August von HAYEK, *Droit, législation et liberté*, Tome 2, *Le mirage de la justice sociale*, PUF, coll. Libre échange, 1986, 221 p., p. 1 et s. Plus tôt, il écrivait que « le bien-être et le bonheur de millions d'hommes ne sauraient être mesurés d'une façon exclusivement quantitative. Le bien-être d'un peuple, comme le bonheur d'un homme, dépend d'un grand nombre de choses qui peuvent être procurées dans une variété infinie de combinaisons. Il ne saurait être défini comme une fin unique, mais comme une hiérarchie de fins, une échelle complète de valeurs où chaque besoin de l'individu reçoit sa place » (*La route de la servitude*, Librairie de Médicis, 1945, 179 p., p. 48).

⁵ Friedrich August von HAYEK, *Droit, législation et liberté*, op. cit., p. 129.

⁶ *Ibid.*, p. 131.

⁷ *Ibid.*, p. 137.

plus nombreuses qu'elles ne l'auraient été autrement »¹. C'est d'ailleurs dans cette logique que l'économiste autrichien condamne le concept de justice sociale, inapplicable aux résultats d'un processus spontané².

- 229 Dès lors, « la conception de l'État ordonnant de l'extérieur la société civile laisse place à une représentation nouvelle d'un État qui arbitre entre les intérêts »³, qui doit tâcher d'« ordonner le multiple sans le réduire à l'identique »⁴. Il n'est plus question pour les gouvernants de regarder les intérêts particuliers et le marché d'en haut, d'imposer *ex cathedra* ce qu'ils considèrent, de manière plus ou moins subjective, comme relevant d'un intérêt général caractérisé, autrement dit de *déduire ce qui devrait être*⁵.

L'appréhension de l'intérêt général nécessite plutôt le recours à des modes d'analyse économiques et gestionnaires ; sa conception est voulue plus pragmatique, plus réaliste, plus rationnelle, fondée sur des critères d'efficacité, d'efficience et de qualité. Bref, il s'agit dans une large mesure d'*induire de ce qui est*, d'où, notamment, le développement des démarches participatives⁶ — qui, afin de combler les insuffisances de la démocratie représentative, tendent à associer les citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions administratives, de telle sorte que les besoins à satisfaire soient cernés au plus près de ce qu'il se peut et que la qualité des prestations soit améliorée — et des méthodes évaluatives — qui, « débordant le cadre du simple contrôle sur la bonne application des textes [...], sont destinées à mesurer les effets des règles juridiques, ainsi que leur impact social »⁷ dans un souci d'efficacité.

- 230 QUELQUES ILLUSTRATIONS TIRÉES DU DISCOURS POLITIQUE. — La circulaire du 25 mai 1988, relative à la méthode de travail du gouvernement⁸, est déjà illustrative de cette métamorphose, de cette conversion *libérale*.

Regrettant que l'État soit « devenu trop distant de la société civile », le Premier ministre de l'époque, Michel ROCARD, souhaite « donner aux multiples

¹ Friedrich August von HAYEK, *Droit, législation et liberté*, Tome 2, *Le mirage de la justice sociale*, PUF, coll. Libre échange, 1986, 221 p., p. 137.

² *Ibid.*, p. 75 et s.

³ Conseil d'État, *L'intérêt général*, Rapport public de 1999, La Documentation française, EDCE 1999, n° 50, 449 p., p. 356.

⁴ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné. Les forces imaginantes du droit (II)*, Éd. du Seuil, coll. La Couleur des idées, 2006, 303 p., p. 8.

⁵ Jacques CHEVALLIER écrit dans le même sens que « l'administration ne peut plus, comme par le passé, tirer argument de son éloignement et de sa neutralité pour établir son bien-fondé » (*Science administrative*, PUF, coll. Thémis Droit, 4^e éd., 2007, XVI-628 p., p. 581).

⁶ Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Droit et société Classics, 4^e éd., 2017, 326 p., p. 248 et s.

⁷ *Ibid.*, p. 201.

⁸ Circulaire du Premier ministre Michel ROCARD du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du gouvernement (*JORF* du 27 mai 1988, p. 7381).

aspirations émanant des différents secteurs de la société l'occasion de s'exprimer, de se confronter et, si possible, de s'harmoniser ». Dans une partie intitulée « respect de la société civile », il prévient que la finalité de l'action gouvernementale, qui « n'est certainement pas de [...] façonner un mode de vie dont [les citoyens] ne voudraient pas », exige d'« être constamment à l'écoute des aspirations et [de] contribuer, si faire se peut, à leur réalisation ». À cet égard, il préconise de « combattre la tendance qui est celle de toute institution, lorsqu'elle a pris les dimensions de [l']appareil d'État, à perdre la conscience des intérêts en vue desquels elle a été créée pour y substituer ses intérêts propres », et conseille aux services intéressés de toujours « tirer parti, dans la formation de [leurs] projets, des initiatives, des bonnes volontés et des idées dont est riche la société civile ».

- 231** La circulaire de 1989 relative au renouveau du service public¹ et celle de 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics² s'inscrivent dans la continuité de ce texte, la seconde rappelant, en particulier, la nécessité de tenir compte des aspirations des administrés et des exigences d'une économie de marché ouverte.
- 232** Les récents discours politiques sur la modernisation administrative sont encore plus marquants eu égard à la place qu'ils accordent à la notion même d'intérêt général. Après analyse des principaux tenus depuis 2007, Lucie CLUZEL-MÉTAYER conclut à l'absence de toute référence y relative³. Bien qu'il soit possible d'en relever quelques-unes⁴, le constat d'ensemble ne peut

¹ Circulaire du Premier ministre Michel ROCARD 23 février 1989 relative au renouveau du service public (*JORF* du 24 février 1989, p. 2526).

² Circulaire du Premier ministre Alain JUPPÉ du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics (*JORF* n° 174 du 28 juillet 1995, p. 11217).

³ Lucie CLUZEL-MÉTAYER, « La dilution du service public dans la réforme de l'État », in AFDA, *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014 (VI-262 p.), p. 123-139, spéc. p. 126.

⁴ Discours du président de la République Nicolas SARKOZY sur son projet de modernisation de la Fonction publique, à Nantes le 19 septembre 2007 ; Discours du Premier ministre Jean-Marc AYRAULT lors de l'ouverture du Séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique, à Paris le 1^{er} octobre 2012 ; Discours du Premier ministre Manuel VALLS aux cadres des services de l'État, à Dijon le 13 novembre 2015.

qu'être confirmé¹. Quant aux termes voisins de cohésion sociale², de lien social³ ou de solidarité⁴ parfois employés, ils sont immédiatement contrebalancés par des références appuyées à un État efficace, réactif, qui se doit d'être « optimal dans son fonctionnement, ses résultats, mais aussi son coût »⁵, à la compétitivité, à la production, aux défis de la mondialisation...⁶

Cela coïncide assez bien, du reste, avec l'optique prioritairement et essentiellement économique dans laquelle les autorités européennes, fidèles à un fonctionnalisme originaire, appréhendent les services publics, optique que ne sauraient changer les objectifs de solidarité et de cohésion qui, certes, conservent une bonne place dans les déclarations d'intention⁷.

- 233** LA CRITIQUE DE L'« IMPUISSANCE PUBLIQUE »⁸. — Ce que l'on peut en conclure, c'est que l'intérêt général semble résulter en priorité de l'affrontement des intérêts particuliers⁹. Où l'on s'aperçoit d'ailleurs que s'affirme la substance des

¹ Voir le discours du Premier ministre Édouard PHILIPPE prononcé le 13 octobre 2017, à Paris, à l'occasion du lancement du programme « Action publique 2022 », ainsi que celui du président de la République Emmanuel MACRON prononcé le 22 janvier 2018, à Paris, lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes.

² Déclaration du Premier ministre François FILLON sur le lancement de la Révision générale des politiques publiques, 10 juillet 2007 ; Discours du ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique Marylise LEBRANCHU, « Moderniser l'action publique avec les agents », 1^{er} mars 2013 ; Relevé de décisions du troisième Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013, accessible en ligne à partir de modernisation.gouv.fr, 18 p., p. 1.

³ Déclaration du Premier ministre François FILLON précitée.

⁴ Relevé de décisions du premier Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012, accessible en ligne à partir de modernisation.gouv.fr, 48 p., p. 3.

⁵ Déclaration du Premier ministre François FILLON précitée.

⁶ Cf., en outre, le rapport *Service public, se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle* remis par le Comité Action publique 2022 au président de la République et au Premier ministre en juin 2018, qui propage le même registre de vocabulaire.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 12 mai 2004, intitulée « Livre blanc sur les services d'intérêt général » (COM[2004] 374 final) ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 novembre 2007, intitulée « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen », accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle » (COM[2007] 725 final).

⁸ Denis OLIVENNES et Nicolas BAVEREZ, *L'impuissance publique*, Éd. du Seuil, 1990, 230 p. ; Étienne PICARD, « L'impuissance publique en droit », *AJDA* 1999, p. 11-21 ; Noël AMENC et Benoît MAFFÉÏ, *L'impuissance publique, le déclin économique français depuis Napoléon*, Economica, 2009, 407 p. ; Dossier « Face à l'impuissance publique », *Esprit* février 2013, n° 392, p. 54-114 ; François CORNUT-GENTILLE, « Comment sortir de l'impuissance publique ? », *Le débat* 2016/2, n° 189, p. 56-66.

⁹ N'est-ce pas là ce que suggèrent déjà les jurisprudences *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est »* (CE, Ass., 28 mai 1971, *Lebon* p. 409, concl. BRAIBANT) et *Ville de Sochaux* (CE, 20 juillet

intérêts publics en compétition avec les intérêts privés¹, en particulier quand est en débat la suppression d'une localisation ou d'une prestation de service public.

Par le jeu combiné de l'impératif marchand et de l'impératif managérial, l'idée est aujourd'hui installée selon laquelle le développement économique et la satisfaction des besoins collectifs sont avant tout dépendants du marché et de la société civile. Or, « cette priorité du juste sur le bien, ainsi que l'écrit Philippe WARIN, est en train de bouleverser la norme traditionnelle du service public »².

- 234** Délégitimée, la puissance ou gestion publique apparaît *faillible*, donnant prise à la critique. La conception libérale de l'intérêt général suscite la recomposition des missions d'intérêt général de l'État qui, « tout à la fois limité, encadré et contourné »³, ne disposant plus des mêmes marges de manœuvre, non plus que des mêmes moyens qu'hier, est appelé à se recentrer sur son cœur de métier, et ce, alors qu'« il est sollicité de toutes parts pour intervenir dans une société traversée de contradictions »⁴.

Il s'ensuit, sur un plan proprement juridique, une érosion du régime perçu comme perturbateur des services publics.

1971, Lebon p. 561), dans lesquelles le juge administratif érige l'intérêt privé en élément constitutif de l'intérêt général ? Dans la première, la définition de celui-ci dépend concrètement de l'atteinte portée à celui-là : « une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ». Dans la seconde, l'intérêt général inclut formellement l'intérêt privé : « si la déviation de la route en question procure à la société "Automobiles Peugeot" un avantage direct et certain, il est conforme à l'intérêt général de satisfaire à la fois les besoins de la circulation publique et les exigences du développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'économie régionale ».

¹ Sur la valorisation de la notion d'intérêt public au détriment de celle d'intérêt général, voir Maryse DEGUERGUE, « Intérêt général et intérêt public : tentative de distinction », *L'intérêt général. Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Dalloz, 2015 (693 p.), p. 131-142, spéc. p. 140-142.

² Philippe WARIN, « Les services publics : modernisation, découverte de l'usager et conversion libérale », in Philippe WARIN (dir.), *Quelle modernisation des services publics ?*, La Découverte, 1997 (355 p.), p. 81-101, spéc. p. 99.

³ Jean-Marc SAUVÉ, « Les ressources de la culture politique française », *Esprit* février 2013, n° 392, p. 57-68, spéc. p. 57.

⁴ Antoine GARAPON et Marc-Olivier PADIS, « L'État entre efficacément et réaffirmation », *Esprit* février 2013, n° 392, p. 54-56, spéc. p. 55.

Section 2

L'ÉROSION DE LA GESTION PUBLIQUE DES SERVICES PUBLICS

- 235** LA DILUTION DU DROIT DES SERVICES PUBLICS. — La gestion publique recule au profit de la gestion privée. Concrètement, l'étude des moyens juridiques employés pour l'accomplissement des services publics met en évidence leur normalisation (I) et celle, plus large, du régime des services publics montre sa privatisation (II). Les lois d'adaptation constante, de continuité et d'égalité s'en trouvent inévitablement affectées.

I | DES MOYENS JURIDIQUES NORMALISÉS

- 236** UNE NORMALISATION DOUBLEMENT CONSTATÉE. — La normalisation — au sens de rendre ordinaire, de ramener au cours habituel des choses — des moyens juridiques employés pour l'accomplissement des services publics se vérifie à travers, d'une part, le recul de la gestion unilatérale de ces derniers (A) et, d'autre part, la limitation des prérogatives d'action que constituent les droits exclusifs et spéciaux (B).

A | LE RECU DE LA GESTION UNILATÉRALE DES SERVICES PUBLICS

- 237** L'ESSOR DU CONTRACTUALISME. — Un ensemble hétérogène de pratiques négociées et concertées, relevant, selon les cas, de la décentralisation, de la consultation, de l'externalisation *lato sensu*, de la régulation..., se sont développées au cours des dernières décennies dans le champ administratif. Elles procèdent toutes du phénomène général du contractualisme, qui consiste, « d'une part, à voir des contrats dans de nombreuses relations en apparence étrangères à l'idée d'accord de volonté, d'autre part à introduire effectivement le contrat dans des domaines où il n'avait pas pénétré antérieurement »¹.
- 238** S'il n'est pas apparu soudainement², le contractualisme a progressé rapidement sous l'influence des impératifs économique et gestionnaire, qui font du

¹ Laurent RICHER et François LICHÈRE, *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, coll. Manuel, 10^e éd., 2016, 778 p., § 63. Selon Christian GARBAR, le phénomène fait écho au « recours accru des personnes publiques à la négociation, soit entre elles, soit avec des personnes privées, qui n'aboutit pas systématiquement à la conclusion de véritables contrats » (« Performance et contractualisation de l'action publique », in Nathalie ALBERT [dir.], *Performance et droit administratif*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2010 [306 p.], p. 133-154, spéc. p. 134).

² Depuis les années soixante-dix, de nombreuses études ont été consacrées à cette question. Voir notamment Jean-Claude DOUENCE, « Les conventions entre personnes publiques » et André de LAUBADÈRE, « L'administration concertée », *Mélanges en l'honneur du Professeur*

lien contractuel « la forme la plus achevée du lien social »¹. En 1988, la circulaire relative à la méthode de travail du gouvernement² invite officiellement à préférer « aux arguments d'autorité, des négociations réelles, loyales, méthodiques et, s'il y a lieu, formalisées par des conventions ». L'inclination pour les relations négociées et concertées est singulièrement forte en droit de l'Union européenne, où le contrat, au sens juridique du terme, est considéré comme l'instrument idoine pour la réalisation des politiques publiques dans le cadre du marché intérieur³ ; il est clairement privilégié à l'acte unilatéral dans les hypothèses de dévolution d'un service public ou en matière d'emploi public⁴.

Il n'est pas douteux, d'une part, que le contrat s'insère mieux dans le mouvement d'ouverture à la concurrence engagé dès la fin des années quatre-vingt. D'ailleurs, depuis un arrêt *Commune d'Aix-en-Provence* du 6 avril 2007⁵, le Conseil d'État semble considérer le régime contractuel comme le régime juridique de principe pour confier l'exploitation d'un service à un tiers. La tendance à la contractualisation « est inéluctable, parce qu'elle fait partie intégrante de l'institutionnalisation juridique du modèle marchand »⁶.

Il n'est pas plus douteux, d'autre part, que le contrat répond mieux à la contrainte gestionnaire, ainsi qu'en témoigne la pratique quasi institutionnalisée

Michel Stassinopoulos, LGDJ, 1974 (597 p.), respectivement p. 113-134 et p. 407-424 ; Jacques CAILLOSSE, « Sur la progression en cours des techniques contractuelles d'administration », in Loïc CADIET (dir.), *Le droit contemporain des contrats*, Economica, 1987 (284 p.), p. 89-124 ; Yves JÉGOUZO, « L'administration contractuelle en question », *Mouvement du droit public. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004 (1264 p.), p. 543-556 ; Jacques CAILLOSSE, « Interrogations méthodologiques sur le "tournant" contractuel de l'action publique », *Contrats publics. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, vol. 2, Presses de la faculté de Droit de Montpellier, coll. Mélanges, 2006 (714 p.), p. 469-492. Voir dernièrement le dossier « La contractualisation en droit public : bilan et perspectives », *RFDA* 2018, p. 1-33 et p. 201-255.

¹ Alain SUPLOT, *Homo juridicus, Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Éd. du Seuil, 2005, 333 p., p. 142. Ainsi, Jacques CAILLOSSE considère que « plus qu'aucun autre instrument juridique le contrat se prête à la lecture ou mieux encore au jugement économique, comme si le droit n'était plus qu'un stock d'outils destinés à faire prospérer les marchés » (« Interrogations méthodologiques sur le "tournant" contractuel de l'action publique », *Contrats publics. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, vol. 2, Presses de la faculté de Droit de Montpellier, coll. Mélanges, 2006 [714 p.], p. 469-492, spéc. p. 491).

² Circulaire du Premier ministre Michel ROCARD 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du gouvernement (*JORF* du 27 mai 1988, p. 7381).

³ Conseil d'État, *Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, Rapport public de 2008, La Documentation française, EDCE 2008, n° 59, 397 p., p. 167 et s.

⁴ Directive n° 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminé (*JOCE* n° L-175 du 10 juillet 1999, p. 43) ; Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique (*JORF* n° 173 du 27 juillet 2005, p. 12183, texte n° 3).

⁵ CE, Sect., 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence* (*Lebon* p. 155).

⁶ Jacques CAILLOSSE, « Personnes publiques et concurrence : quels enjeux théoriques ? », *AJDA* 2016, p. 761-768, spéc. p. 766.

— et tout particulièrement symbolique de la RGPP¹ — qui, consistant à ne pas remplacer tous les fonctionnaires partant à la retraite, contribue à réduire le champ d'application des règles statutaires pour étendre celui des règles conventionnelles² — encore qu'il ne faille sans doute pas surestimer cette évolution, eu égard à la sécurisation, depuis une dizaine d'années³, du parcours et des droits des agents contractuels⁴. Tout donne à penser que la crise de l'État-providence a marqué l'entrée « dans une période où le droit de la fonction publique est sous l'emprise du magnétisme sinon du droit du travail du moins de la figure du contrat et de la logique gestionnaire (managériale) qui l'accompagne »⁵. La récente loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019⁶ est à ce propos significative, qui, sans revenir sur le principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires, multiplie les hypothèses de recours aux agents contractuels.

239 L'INCIDENCE DU CONTRACTUALISME. — Ce style de rapports favorise « la diffusion de nouvelles représentations du monde, de *nouveaux codes mentaux* qui

¹ Dans le cadre de laquelle l'objectif était fixé de ne pas remplacer un fonctionnaire d'État sur deux partant à la retraite. À signaler que la baisse des effectifs dans les fonctions publiques d'État et territoriale est une promesse de campagne de l'actuel président de la République Emmanuel MACRON. Le deuxième Comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre 2018 a d'ailleurs rappelé la volonté de l'exécutif d'élargir le recours aux contrats, « en particulier pour les métiers ne présentant pas de spécificités propres au secteur public » (document stratégique dudit comité, *Notre stratégie pour la transformation de l'action publique*, consultable en ligne sur modernisation.gouv.fr/action-publique-2022, 44 p., p. 17) — sans que l'on sache, soit dit en passant, quels sont les métiers qui, pour l'exécutif, sont considérés comme de « second ordre ».

² Sur l'usage du contrat dans la fonction publique, voir Jean-Ludovic SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La Documentation française, 2008, 238 p., p. 108 et s. ; mais aussi, pour un rappel de la situation contemporaine assorti d'une série de réflexions, Fabrice MELLERAY, « Vers un élargissement du recours au contrat dans la fonction publique », *AJDA* 2019, p. 25-29.

³ Sachant que la question afférente au manque de spécificité de la situation de l'agent contractuel de droit public s'apparente à une antienne doctrinale. Voir Jean de SOTO, « Les fonctionnaires contractuels », in *L'évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*, Sirey, 1956 (574 p.), p. 493-512, spéc. p. 505 et p. 512 ; Yves GAUDEMET, « Existe-t-il une "catégorie" d'agents publics contractuels de l'administration ? (Sur le degré d'originalité de recrutement par contrat dans la fonction publique) », *AJDA* 1977, p. 614-618.

⁴ Sur ce phénomène, Didier JEAN-PIERRE, « La loi du 12 mars 2012 et la consécration du dualisme statutaire dans la fonction publique », *JCP A* 2012, n° 36, p. 24-28 ; Emmanuel AUBIN, « Contrat et fonction publique territoriale : les agents contractuels, des *simili* fonctionnaires ? », *AJCT* 2016, p. 142-145 ; du même auteur, « La contractualisation et l'agent public », *RFDA* 2018, p. 249-255, spéc. p. 252 et s.

⁵ Olivier DUBOS, « L'exorbitance du droit de la fonction publique », in Fabrice MELLERAY (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2004 (312 p.), p. 243-276, spéc. p. 246.

⁶ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (*JORF* n° 182 du 7 août 2019, texte n° 1).

soutiennent le changement de référentiel de l'action publique »¹. L'accomplissement des services publics ne dépend plus seulement de la puissance publique, mais également de ses « partenaires » dont elle doit recueillir le consentement ou, à tout le moins, connaître les volontés, les intérêts. La direction autoritaire de l'action administrative fait place à une conduite plus consensuelle², plus soucieuse de la commune volonté des parties³, de telle sorte, notamment, que l'implication et la responsabilisation des usagers et des agents vainquent leurs possibles résistances. Le contractualisme — et son encadrement dans le contexte de la libéralisation des services publics, qui contraint et objective le choix du cocontractant⁴ — entraîne un recul de l'unilatéralité dans la gestion des services publics.

240 Or, l'incidence de ce recul sur les lois d'égalité, de continuité et de changement ne saurait passer inaperçue.

241 Le procédé de l'acte administratif unilatéral apparaît archaïque en cela qu'il permet, de façon classique, aux pouvoirs compétents d'imposer leur vision de l'intérêt général⁵.

Et il en va de même des éléments constitutifs de son régime juridique spécifique, qui ont été dégagés à l'effet, justement, de faire prévaloir la continuité du service public. Cette dernière s'appuie, par exemple, sur le caractère déci-

¹ Jacques CAILLOSSE, « Interrogations méthodologiques sur le "tournant" contractuel de l'action publique », *Contrats publics. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, Presses de la faculté de Droit de Montpellier, coll. Mélanges, 2006 (714 p.), p. 469-492, spéc. p. 484. Cf. Mathias AMILHAT, « Contractualisation, négociation, consensualisme : nouvelles approches du droit public », *RFDA* 2018, p. 1-9.

² En 1985, Jean-François LACHAUME constate que « l'administration apprend à se conduire à l'égard de ses cocontractants beaucoup plus comme un partenaire que comme le bras séculier de la puissance publique » (« L'évolution du contrat administratif en droit français », in *L'évolution contemporaine du droit des contrats, Journées René Savatier (Poitiers, 24 et 25 octobre 1985)*, PUF, 1986 [238 p.], p. 61-72, spéc. p. 72). Pour le Professeur Jacques CHEVALLIER, la contractualisation est à la fois l'« indicateur d'une action publique plurielle » et le « vecteur d'une action publique consensuelle » (« Contractualisation[s] et action publique », *RFDA* 2018, p. 209-213, spéc. p. 210 et p. 212).

³ En matière de commande publique, certains auteurs ont constaté la tendance contemporaine « du juge administratif à accorder une place croissante à la volonté des parties dans la détermination de leurs droits et obligations respectifs » (François LLORENS et Pierre SOLER-COUTEAUX, « De l'exception d'inexécution et de quelques tendances du droit des contrats administratifs », *Contrats et Marchés publics* décembre 2014, p. 1-2, spéc. p. 1).

⁴ Il n'est plus question pour les autorités publiques adjudicatrices de choisir librement leur cocontractant, comme pouvait encore l'indiquer le Conseil d'État dans un arrêt d'Assemblée du 16 avril 1986, *Compagnie luxembourgeoise de télévision* (Lebon p. 97).

⁵ En ce sens, Aurélien ANTOINE considère que « la faculté d'imposer une situation spécifique sur un marché, sans le consentement de ses acteurs, est peu compatible avec la libre rencontre de l'offre et de la demande » (*Prérogatives de puissance publique et droit de la concurrence*, Thèse de doctorat en droit public, Sébastien BERNARD [dir.], Grenoble II, 2007, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2009, XVIII-546 p., § 116).

soire de nombreux actes qui modifient unilatéralement l'ordonnancement juridique, ou manifestent la volonté de ne point le modifier, sans qu'intervienne le juge, non plus que leurs destinataires¹ ; elle s'appuie encore sur le privilège du préalable, grâce auquel les actes exécutoires sont présumés réguliers et voient leurs effets ne pas être interrompus lorsqu'un recours en annulation est formé contre eux.

- 242 La conception traditionnelle de la normativité, celle d'un droit de commandement, essentiellement réglementaire, caractérisé par son abstraction et sa généralité², cède le pas à un droit construit sur la base d'accords de volontés, marqué par son adéquation au concret, approprié au jeu de l'offre et de la demande³.

La loi d'égalité s'en trouve perturbée car la logique contractuelle, pour paraphraser Jean RIVERO, est nécessairement discriminatoire, accordant aux uns ce qu'elle refuse aux autres⁴. Elle s'en trouve perturbée dans son contenu⁵ mais aussi et d'abord dans sa portée, ainsi que l'atteste la déréglementation en cours des tarifs de l'énergie⁶, dont la fixation est censée tributaire de la régulation aléatoire par le marché⁷ — ce qui ne signifie pas leur condamnation définitive et générale⁸, mais plutôt leur remise à plat en tant qu'*exception qu'il faut justifier*, avec une facilité variable selon que l'énergie considérée est ou non de première nécessité⁹.

¹ Preuve que l'acte administratif unilatéral incarne l'action publique, le Conseil d'État a qualifié son caractère exécutoire de « règle fondamentale du droit public » : CE, Ass., 2 juillet 1982, *Huglo et autres* (Lebon p. 257).

² Jean-Claude DOUENCE, *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Marie AUBY (dir.), Bordeaux, 1965, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1968, XIII-534 p., spéc. p. 64 et s.

³ Pour Aurélien ANTOINE, l'unilatéralité serait « disqualifiée par une distance trop importante entre la norme et le fait » (*Prérogatives de puissance publique et droit de la concurrence*, Thèse de doctorat en droit public, Sébastien BERNARD [dir.], Grenoble II, 2007, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2009, XVIII-546 p., § 116).

⁴ Jean RIVERO, « Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », in Association Henri Capitant, *Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international*, Tome 14, Dalloz, 1965 (840 p.), p. 343-360, spéc. p. 354.

⁵ Voir *infra*.

⁶ CJUE, 7 septembre 2016, *ANODE* (n° C-121/15) ; CE, Ass., 19 juillet 2017, *ANODE* (Lebon, p. 255) ; CE, Ass., 18 mai 2018, *Société Engie et ANODE* (Lebon p. 204).

⁷ CJUE, 20 avril 2010, *Federutility et autres*, pt 18 (n° C-265/08 ; Rec. CJUE, I, p. 3377).

⁸ Stéphane de LA ROSA, « Les prix réglementés et les marchés de l'énergie : disparition, sursis ou adaptation ? », *RFDA* 2017, p. 1099-1110, spéc. p. 1106 et s.

⁹ Ainsi, après avoir remis en cause les tarifs réglementés de vente de gaz naturel (arrêt *ANODE* du 19 juillet 2017 précité), le Conseil d'État a admis leur existence s'agissant de la vente de l'électricité, « produit de première nécessité non substituable » dont il convient « de garantir aux consommateurs un prix plus stable que les prix de marché » (arrêt *Société Engie et ANODE* du 18 mai 2018 précité). Voir les conclusions d'Émilie BOKDAM-TOGNETTI, *RFDA* 2018,

- 243** Le contractualisme emporte également son lot d'inquiétudes « sur l'affaiblissement supposé de la spécificité des droits et obligations découlant du statut »¹ et, par suite, sur la remise en cause des principes de mutabilité et de continuité justifiant en partie cette spécificité. Si la fonction publique est regardée, depuis longtemps, comme ayant « pour objet et pour raison d'être la gestion diligente, exacte et continue des services publics »², c'est notamment parce que les autorités compétentes peuvent réviser, à tout moment, et de leur propre chef, les règles statutaires pour tenir compte de l'évolution des exigences de l'intérêt général.
- 244** Certes, l'unilatéralité dans la gestion des services publics ne disparaît pas car, à l'évidence, l'accomplissement du service public ne doit pas complètement échapper à l'emprise de la personne publique qui en a la responsabilité. Sous certains aspects relatifs aux clauses que peut comporter le contrat et aux effets qu'il peut produire — il ne faut pas totalement perdre la notion des institutions réglementaires et l'adhésion qu'elles impliquent —, la théorie du contrat de droit public altère les marques typiques du procédé conventionnel au profit de l'aspect administratif de celui-ci³. Que l'on pense aux prérogatives et sujétions inhérentes aux contrats administratifs qui, tels les pouvoirs de direction, de sanction et de modification unilatérale ou la théorie de l'imprévision, permettent précisément d'apprécier l'influence des lois de continuité et de changement sur le plan juridique.

Néanmoins, l'essor du contractualisme emporte une atténuation non négligeable de l'unilatéralité administrative, réduisant, par là même, la portée des principes généraux du service public. D'une certaine manière, la jurisprudence de la Cour de Luxembourg⁴ et le droit dérivé de l'Union européenne⁵

p. 669-681, spéc. p. 671-672, p. 675 et s. Voir aussi la note de Claudie BOITEAU et de Patrice GEOFFRON à la *RFDA* 2018, p. 686-696.

¹ Jean-Michel LEMOYNE de FORGES, « Quelle influence communautaire sur l'avenir du modèle français de fonction publique ? », *RFAP* 2009, p. 701-710, spéc. p. 707.

² Comité technique pour la réforme de l'État, *La France de demain*, Sirey, 1936, 291 p., p. 96. Voir déjà Léon DUGUIT, *L'État, les gouvernants et les agents*, Fontemoing, 1903, 774 p., p. 413 et s.

³ Il arrive d'ailleurs au juge, dans le silence de la loi, de requalifier un contrat en acte réglementaire (CE, 21 décembre 2007, *Clinique Saint-Roch*, *Lebon tables*, n° 299608). Il est aussi possible d'évoquer l'ouverture du recours pour excès de pouvoir contre un contrat de recrutement du fait de sa similitude avec un acte unilatéral (CE, Sect., 30 octobre 1998, *Ville de Lisieux*, *Lebon* p. 375 ; CE, 2 février 2015, *Commune d'Aix-en-Provence et Joissains*, *Lebon* p. 14) ou la possibilité pour l'administration de revenir sur un acte d'engagement contractuel illégal dans le délai de quatre mois (CE, 21 novembre 2012, *Région Languedoc-Roussillon*, *Lebon tables*, n° 329903).

⁴ CJCE, 5 octobre 2000, *Commission c/ France*, pt 44 (n° C-337/98 ; *Rec. CJCE*, I, p. 8377) ; CJCE, 19 juin 2008, *Presstext Nachrichtenagentur*, pt 34 (n° C-454/06 ; *Rec. CJCE*, I, p. 4401) ; CJUE, 13 avril 2010, *Wall*, pts 37 et 38 (n° C-91/08 ; *Rec. CJUE*, I, p. 2815) ; CJUE, 7 septembre 2016, *Finn Frogne*, pt 30 (n° C-549/16).

⁵ Voir respectivement les articles 43, 72 et 89 des directives nos 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession ; sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive

le confirment, à propos de la mise en œuvre des pouvoirs de résiliation et de modification unilatérales dans l'intérêt général : sans remettre en question l'existence de ces derniers, les institutions unionistes font montre de leur sensibilité à l'égard de la théorie civiliste de l'autonomie de la volonté, en considérant qu'une modification substantielle apportée aux termes d'un contrat en cours de validité équivaut à la conclusion d'un nouveau contrat et impose d'organiser une nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence.

B | LA LIMITATION DES PRÉROGATIVES D'ACTION DES SERVICES PUBLICS

- 245** DROITS EXCLUSIFS, DROITS SPÉCIAUX. — La limitation, sous l'influence principale de l'impératif économique, des prérogatives d'action profitant aux services publics tend aussi à remettre en cause les lois d'égalité, de continuité et de changement.

L'article 106 TFUE interdit aux États membres de maintenir ou d'édicter toute mesure méconnaissant les règles du traité, « en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs ». Sur le plan interne, l'article L. 462-2 du Code de commerce contraint le Gouvernement à consulter l'Autorité de la concurrence « sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet [...] d'établir des droits exclusifs dans certaines zones ».

- 246** La directive « transparence » du 16 novembre 2006¹ apporte des précisions utiles quant à ces notions. Les droits exclusifs sont ceux par lesquels le législateur ou le pouvoir réglementaire réservent à une entreprise « le droit de fournir un service ou [d']exercer une activité sur un territoire donné »². Les droits spéciaux sont ceux par lesquels ces mêmes autorités, sur un territoire donné, soit limitent « à deux ou plus le nombre [d']entreprises, autorisées à fournir un service ou exercer une activité, selon des critères qui ne sont pas objectifs, proportionnels et non discriminatoires », soit désignent, « selon de tels critères, plusieurs entreprises concurrentes, comme autorisées à fournir un service ou exercer une activité », soit enfin confèrent « à une ou plusieurs entreprises, selon de tels critères, des avantages légaux ou réglementaires qui affectent substantiellement la capacité de toute autre entreprise de fournir le

n° 2004/18/CE ; relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive n° 2004/17/CE (*JOUE* n° L-94 du 28 mars 2014, respectivement p. 1, p. 65 et p. 243).

¹ Directive n° 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (*JOCE* n° L-318 du 17 novembre 2006, p. 17).

² Sophie NICINSKI les présente comme les droits issus « de l'acte d'une autorité publique réservant à un opérateur économique le droit de réaliser certaines activités ou de distribuer certains biens ou services » (« Les droits exclusifs », *AJDA* 2018, p. 479-486, spéc. p. 480).

même service ou de se livrer à la même activité sur le même territoire dans des conditions substantiellement équivalentes ».

- 247 LA LIMITATION DES SITUATIONS MONOPOLISTIQUES. — Renvoyant, pour la forme la plus connue, au monopole¹, dont le lien avec le service public est étroit tant il trouve des justifications au regard des principes généraux d'égalité et de continuité — grâce au monopole, l'autorité normative est libre de fixer des tarifs garantissant l'égal accès de tous au service sans remettre en cause l'équilibre économique, et donc la viabilité, de celui-ci —, ces prérogatives d'action ont pour résultat de compromettre le libre jeu de la concurrence et, si l'on suit la rationalité économique, de léser les consommateurs.

C'est pourquoi le processus européen de déréglementation, qui suppose dès le départ, conformément à l'article 37 TCEE (article 37 TFUE), « l'abandon des systèmes, plus ou moins implicites, de préférence nationale »², conduit à la libéralisation des services publics économiques — étant entendu que tous n'ont pas été directement libéralisés sous son empire³ —, prioritairement des grands services publics en réseau organisés sous la forme de monopoles nationaux (télécommunications, poste, énergie ou encore transports)⁴.

- 248 Dans ce mouvement, la Commission joue un rôle majeur, puisqu'elle s'est vu reconnaître, sur le fondement de l'article 86, paragraphe 3 TCE (article 106,

¹ Les notions de droit exclusif et de monopole se recoupent, bien qu'elles ne se superposent pas. Sophie NICINSKI avance au moins deux raisons : « Tout d'abord, le monopole est une situation économique de fait sur un marché de référence, alors que le droit exclusif relève de l'ordre juridique. Ensuite, le droit exclusif peut être la traduction juridique du monopole, ou sa base légale, mais pas nécessairement. Il existe des monopoles de fait non issus de droit exclusifs mais uniquement de la confrontation des forces sur le marché, tandis qu'un droit exclusif ne confère pas nécessairement une situation monopolistique à son attributaire » (« Les droits exclusifs », *AJDA* 2018, p. 479-486, spéc. p. 479-480).

² Bertrand du MARAIS, *Droit public de la régulation économique*, Presses de sciences po et Dalloz, 2004, 601 p., p. 477.

³ Ainsi, par exemple, des services publics locaux de distribution de l'eau potable et d'assainissement. Voir Fabrice MELLERAY, « Un exemple de service public non libéralisé : la distribution et l'assainissement de l'eau », in Loïc GRARD (dir.), *L'Europe et les services publics. Le retour de la loi*, PUB, 2007 (152 p.), p. 127-141.

⁴ Frédérique BERROD, « Les monopoles et le droit communautaire », in Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome 2, *Approche transversale et conclusions*, La Documentation française, 1998 (515 p.), p. 411-427. Pour une présentation du processus de libéralisation des services publics organisés en réseau, voir Jean-Philippe COLSON et Pascale IDOUX, *Droit public économique*, LGDJ, coll. Manuel, 8^e éd., 2016, 829 p., § 377 et s. ; Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI, *Droit du service public*, Montchrestien, coll. Domat droit public, 3^e éd., 2011, 804 p., § 246 et s. Enfin, sur la question générale de la limitation de l'attribution des monopoles, voir Aurélien ANTOINE, *Prérogatives de puissance publique et droit de la concurrence*, Thèse de doctorat en droit public, Sébastien BERNARD (dir.), Grenoble II, 2007, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2009, 546 p., § 241 et s.

paragraphe 3 TFUE)¹, de larges pouvoirs normatifs lui permettant non seulement de préciser les obligations relatives aux entreprises dotées de droits spéciaux ou exclusifs qui s'imposent aux États membres, mais encore d'en décider, le cas échéant, la suppression.

249 LA LIMITATION DU RECOURS AUX AIDES D'ÉTAT. — Le débat sur l'encadrement des prérogatives d'action employées pour l'accomplissement des services publics est également nourri par la question du recours aux aides publiques, qui constituent des droits spéciaux.

250 Le principe de leur incompatibilité avec l'impératif économique découle de l'article 107, paragraphe 1 TFUE, qui vise toutes les mesures « accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions »². Dans l'ensemble, la Commission européenne et la Cour de Justice se montrent rigoureuses sur le fait de savoir si une aide, outre qu'elle porte atteinte aux échanges entre les États membres, procure objectivement un avantage économique sélectif, c'est-à-dire un avantage dont une entreprise n'aurait pas bénéficié dans des conditions normales de marché — elles raisonnent alors abstraitement, appréciant le comportement de l'État au regard du comportement attendu d'un opérateur privé en économie de marché.

L'article 108, paragraphe 1 TFUE prévoit un contrôle permanent des régimes d'aides existants auquel la Commission est tenue de procéder avec les États membres. L'article 108, paragraphe 3 TFUE soumet, quant à lui, les États à une obligation de notification préalable à la Commission de tout projet visant à instituer une aide nouvelle ou à modifier une aide existante, obligation dont le défaut emporte l'illégalité du versement sans qu'il soit besoin de s'interroger sur sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne. Une fois notifiée, l'aide est examinée par la Commission qui, en cas d'incompatibilité, en sanctionne l'illégalité et ordonne le cas échéant sa récupération par les États membres, au moyen, s'il le faut, d'une action en constatation de manquement³.

251 À l'évidence, un tel encadrement, dans la mesure où il suscite la normalisation du financement des services publics, qui sont invités à se tourner davan-

¹ CJCE, 19 mars 1991, *France c/ Commission* (n° C-202/88 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1223).

² Sur les conditions cumulatives retenues par la Cour de Justice à partir de cette définition, voir notamment CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, pts 74 et 75 (n° C-280/00 ; *Rec. CJCE*, I, p. 7747) ; CJCE, 1^{er} juillet 2008, *Chronopost et La Poste c/ UFEX et autres*, pts 121 et 122 (nos C-341/06 P et C-342/06 P ; *Rec. CJCE*, I, p. 2289). Voir aussi la communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JOUE n° C-262 du 19 juillet 2016, p. 1).

³ CJCE, 18 octobre 2007, *Commission c/ France* (n° C-441/06 ; *Rec. CJCE*, I, p. 8887).

tage vers les usagers et la société civile pour couvrir leurs coûts de fonctionnement, est propice à remettre en cause, outre leur capacité d'adaptation aux besoins évolutifs d'intérêt général, leur continuité, qu'il peut même mettre en péril¹, et leur accessibilité tarifaire, pensée sur la base d'un certain idéal égalitaire.

- 252** UN MOUVEMENT DE PRIVATISATION SYMPTOMATIQUE. — La limitation du recours aux droits exclusifs et spéciaux de même que le recul de l'unilatéralité de l'action administrative participent du mouvement de normalisation des moyens juridiques employés pour l'accomplissement des services publics.

Mais plus largement, c'est la privatisation du régime juridique de ces derniers qui focalise l'attention, en cela qu'elle interroge peut-être plus directement la place, l'influence des principes fondamentaux du service public.

II | UN RÉGIME LARGEMENT PRIVATISÉ

- 253** L'EXTERNALISATION, UNE NOTION ÉQUIVOQUE. — La notion d'externalisation est dans l'air du temps². Elle ne fait toutefois l'objet d'aucune définition textuelle ou jurisprudentielle, non plus que d'aucun consensus doctrinal, sans doute parce qu'elle n'est pas fondamentalement juridique.

¹ À propos de la Société Nationale Corse Méditerranée, voir en particulier Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission* (n° T-565/08) ; CJUE, 4 septembre 2014, *SNCM et France c/ Corsica Ferries France* (nos C-533/12 et C-536/12) ; Trib. UE, 6 juillet 2017, *SNCM c/ Commission* (n° T-1/15).

² Parmi une littérature abondante, voir Laurent BABIN et Paul LIGNIÈRES, « L'externalisation : au cœur des préoccupations de l'État », *Dr. adm.* mai 2002, p. 37 ; Jean-David DREYFUS, « L'externalisation, éléments de droit public », *AJDA* 2002, p. 1214-1218 ; Gilles GUGLIELMI, « Réflexions critiques sur la notion d'externalisation », *Dr. ouvr.* avril 2008, p. 175-179 ; Jean-David DREYFUS, « Externalisation et liberté d'organisation du service », *AJDA* 2009, p. 1529-1534 ; Florian LINDITCH, « La puissance publique à l'épreuve de l'externalisation », in AFDA, *La puissance publique*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2012 (X-314 p.), p. 77-90 ; Dossier « Externalisation des propriétés publiques. Pratiques, techniques et résultats », *JCP A* 2012, n° 17, p. 12 et s., avec notamment les articles de Philippe YOLKA, « Sur l'externalisation en matière administrative », p. 13-19 et de Guillaume CHANSON, « L'externalisation, les raisons d'une stratégie gestionnaire », p. 20-22 ; Jean-Baptiste MOREL, « L'externalisation par le recours aux contrats publics d'affaires : quelques éléments de réflexion », *Contrats et Marchés publics* novembre 2013, p. 6-13 ; Pierre ESPLUGAS-LABATUT, « L'externalisation des activités de service public et ses limites », in Charles-André DUBREUIL (dir.), *L'évolution du droit administratif en France et en Russie*, PUF, coll. Thémis Essais, 2016 (308 p.), article accessible en ligne sur publications.ut-capitole.fr/19695/ ; Léo VANIER, *L'externalisation en matière administrative. Essai sur la transposition d'un concept*, Thèse de doctorat en droit public, Philippe YOLKA (dir.), Grenoble Alpes, 2016, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2018, XIV-760 p. ; Raphaël RENEAU, *L'externalisation administrative. Éléments pour une théorie*, 2 volumes, Thèse de doctorat en droit public, Guylain CLAMOUR et Pascale IDOUX (dir.), Université de Montpellier, 2017, 1475 p.

- 254 Certains auteurs la conçoivent étroitement, visant alors l'« outil de gestion qui permet à une organisation de déléguer certaines fonctions non stratégiques, précédemment exercées directement par elles, à des prestataires de services extérieurs »¹, ou bien l'acte qui consiste, « pour une entité économique, à confier de manière temporaire et contre rémunération, à une entité juridiquement distincte, l'exploitation d'une activité globale, annexe mais indispensable à son activité principale, en fonction de besoins définis »².
- 255 D'autres auteurs la définissent plus largement, comme « l'opération par laquelle une personne publique confie, à un opérateur extérieur à l'administration, une activité ou un service qu'elle prend normalement elle-même en charge »³.
- 256 C'est sous cette acception large et certainement imparfaite, l'on en convient⁴, qu'elle est ici comprise, attendu qu'elle n'est employée, au soutien du présent propos, qu'à l'égard des hypothèses de dévolution à un tiers privé. Partant, l'externalisation renvoie aux hypothèses d'une privatisation organique, plus ou moins complète, des services publics (A), dont les conséquences sont visibles sur le plan formel, et donc à l'égard des grands principes d'égalité, de continuité et d'adaptation constante (B).

A | LA PRIVATISATION ORGANIQUE DES SERVICES PUBLICS

- 257 EXTERNALISATION ET IMPÉRATIF MARCHAND. — L'externalisation des services publics est, d'une part, incitée par l'impératif marchand, et plus précisément par le droit européen du marché. Anémone CARTIER-BRESSON rappelle que la Commission européenne et la Cour de Justice mobilisent à cet égard la

¹ Laurent BABIN et Paul LIGNIÈRES, « L'externalisation : au cœur des préoccupations de l'État », *Dr. adm.* mai 2002, p. 37.

² Philippe COSSALTER, *Les délégations d'activités publiques dans l'Union européenne*, Thèse de doctorat en droit public, Pierre DELVOLVÉ (dir.), Paris II, 2005, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2007, XX-878 p., § 660.

³ Jean-David DREYFUS, « L'externalisation, éléments de droit public », *AJDA* 2002, p. 1214-1218, spéc. p. 1214.

⁴ D'autant que d'importants travaux de recherche ont essayé, récemment, de circonscrire, en la conceptualisant, la notion d'externalisation administrative. Voir ainsi Raphaël RENEAU, *L'externalisation administrative. Éléments pour une théorie*, 2 volumes, Thèse de doctorat en droit public, Guylain CLAMOUR et Pascale IDOUX (dir.), Université de Montpellier, 2017, 1475 p., p. 613-614 ; Léo VANIER, *L'externalisation en matière administrative. Essai sur la transposition d'un concept*, Thèse de doctorat en droit public, Philippe YOLKA (dir.), Grenoble Alpes, 2016, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2018, XIV-760 p., p. 634-636.

théorie du conflit d'intérêts et surtout le droit des aides d'État¹, dont les effets se combinent.

- 258** Le processus européen de libéralisation a conduit à la *segmentation* des activités de service public en réseau, en imposant une séparation, au moins comptable², entre les fonctions d'autorité et les fonctions de gestion³ puis, au sein de celles-ci, entre les activités d'exploitation et les activités de gestion de l'infrastructure.

Une séparation institutionnelle a ainsi été opérée dans le secteur ferroviaire⁴, avec la création en 1997⁵, à côté de la SNCF, de Réseau Ferré de France, établissement public industriel et commercial ayant pour mission « l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national »⁶. Elle a évolué vers plus d'intégration verticale — selon un modèle de holding que le quatrième paquet ferroviaire encadre⁷ mais ne

¹ Anémone CARTIER-BRESSON, « Externalisation et contraintes communautaires », in Frédéric ROUVILLOIS et Michel DEGOFFE (dir.), *La privatisation de l'État*, CNRS Éditions, 2012 (329 p.), p. 29-46, spéc. p. 34-35.

² Voir la directive n° 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive n° 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (JOCE n° L-193 du 29 juillet 2000, p. 75).

³ CJCE, 19 mars 1991, *France c/ Commission*, pts 51 et 52 (n° C-202/88 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1223) ; CJCE, 13 décembre 1991, *RTT c/ GB-Inno-BM*, pts 25 et 26 (n° C-18/88 ; *Rec. CJCE*, I, p. 5941) ; CJCE, 27 octobre 1993, *Decoster*, pts 13 et 16 (n° C-69/91 ; *Rec. CJCE*, I, p. 5335).

⁴ Stéphane DE LA ROSA, « La singularité du marché ferroviaire en droit de l'Union », *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, 2015 (829 p.), p. 326-336.

⁵ Article 1^{er} de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire (*JORF* n° 39 du 15 février 1997, p. 2592). La directive n° 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires (JOCE n° L-237 du 24 août 1991, p. 25) n'exigeait pourtant qu'une séparation comptable de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation des services de transport des entreprises ferroviaires. La directive n° 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 (JOCE n° L-75 du 15 mars 2001, p. 1) l'a modifiée, posant le principe d'une séparation au moins organique à compter de mars 2003.

⁶ Sachant que cette séparation institutionnelle n'excluait pas, singularité française oblige, toute imbrication fonctionnelle ! L'article 1^{er} de la loi n° 97-135 précitée prévoyait en effet que Réseau Ferré de France confiât certaines activités (gestion du trafic et des circulations, fonctionnement et entretien des installations techniques et de sécurité du réseau) à la SNCF, qui devait alors opérer une séparation comptable entre ses activités concurrentielles d'exploitation de services de transport et ses activités monopolistiques de gestion déléguée de l'infrastructure.

⁷ La directive n° 2016/2370/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 (JOUE n° L-352 du 23 décembre 2016, p. 1) substitue à l'article 7 de la directive n° 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (JOUE n° L-343 du 14 décembre 2012, p. 32) de nouvelles dispositions censées renforcer les modalités garantissant l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures par rapport aux exploitants ferroviaires.

condamne pas¹ — quand le législateur de 2014², soucieux de maîtriser la dette cumulée de Réseau Ferré de France, a décidé de reconstituer un groupe public ferroviaire unique. Celui-ci est composé d'un établissement public « de tête » (SNCF) assurant le pilotage stratégique de deux autres établissements publics opérationnels : le gestionnaire de l'infrastructure d'un côté (SNCF Réseau), et l'exploitant des services de transport de l'autre (SNCF Mobilités). La loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018³ prévoit la transformation de ces trois entités en sociétés anonymes à capitaux publics à compter du 1^{er} janvier 2020, qui restent réunies sous une structure de holding⁴.

Une séparation similaire se rencontre pour la gestion du réseau de transport de l'électricité qui, depuis 2004, est assurée par une filiale d'EDF, dénommée aujourd'hui RTE Réseau de transport d'électricité⁵. Quant à celle du réseau de distribution, elle est confiée à une autre de ses filiales, Enedis, créée en 2008 sous le nom d'ERDF⁶.

Il en va de même, encore, dans le secteur gazier.

¹ Du fait essentiellement des pressions allemande, italienne et française, et tandis que la Commission européenne avait exprimé son opposition aux structures de holding. Voir sa communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 30 janvier 2013 intitulée « Quatrième paquet ferroviaire – Achever l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes » (COM[2013] 25 final).

² Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire (*JORF* n° 179 du 5 août 2014, p. 12930, texte n° 3).

³ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (*JORF* n° 147 du 28 juin 2018, texte n° 1). Sur cette réforme, voir notamment Aurore LAGET-ANNAMAYER, « Le nouveau pacte ferroviaire. D'un groupe à l'autre », *RFDA* 2018, p. 857-865 ; Pascale IDOUX, « La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire », *Dr. adm.* janvier 2019, p. 15-18.

⁴ Article 1^{er} de la loi n° 2018-515 précitée (futur article L. 2101-1 du Code des transports) : « La société nationale à capitaux publics SNCF et ses filiales constituent un groupe public unifié qui remplit des missions de service public dans le domaine du transport ferroviaire et de la mobilité [...]. Le capital de la société nationale SNCF est intégralement détenu par l'État. [...] La société nationale SNCF détient l'intégralité du capital de la société SNCF Réseau [...] et de la société SNCF Mobilités [...] ».

⁵ Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières (*JORF* n° 185 du 11 août 2004, p. 14256, texte n° 1) ; Décret n° 2005-1069 du 30 août 2005 approuvant les statuts de la société « RTE EDF Transport » (*JORF* n° 202 du 31 août 2005, p. 14096, texte n° 25).

À noter que la séparation est un temps demeurée interne à EDF : Directive n° 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (*JOCE* n° L-27 du 30 janvier 1997, p. 20) ; Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (*JORF* n° 35 du 11 février 2000, p. 2143, texte n° 1).

⁶ Directive n° 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive n° 96/92/CE (*JOCE* n° L-176 du 15 juillet 2003, p. 37) ; Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie (*JORF* n° 284 du 8 décembre 2006, p. 18531, texte n° 1).

- 259 Concurrément, la Commission est venue mettre en cause le statut juridique d'établissement public, en l'occurrence celui d'établissement public industriel et commercial, qui, impliquant, selon elle, une garantie implicite — dès lors qu'elle existe sans texte — et illimitée — dans son montant — de l'État¹, constitue une aide publique au sens de l'article 107, paragraphe 1 TFUE².

Ce raisonnement ressort particulièrement de deux affaires datant de 2003 et 2007, relatives à EDF d'une part³, à La Poste d'autre part⁴ : l'instance exécutive déduit de la règle de l'insaisissabilité des biens des personnes publiques l'impossibilité pour ces établissements de se voir appliquer les procédures commerciales de redressement et de liquidation judiciaires des entreprises en difficulté⁵, privilège qui les ferait bénéficier de la même notation que l'État sur les marchés financiers et, les créanciers étant toujours assurés d'être remboursés, diminuerait le coût de leurs crédits. Cette position est maintenue dans les lignes directrices concernant les aides d'État aux entreprises ferroviaires du 30 avril 2008⁶.

Par ces différentes charges⁷, la Commission infirme la présumée neutralité du droit de l'Union européenne à l'égard des régimes de propriété dans les États membres, dont le principe est inscrit à l'article 345 TFUE et à laquelle fait écho la liberté de choix du mode de gestion des services publics, encore récemment rappelée⁸. Ce faisant, elle crée une « suspicion face aux structures

¹ Christophe BARTHÉLÉMY, « La garantie implicite, gratuite et illimitée de l'État aux établissements publics : mythe ou réalité ? », *CJEG* 2004, p. 423-431 ; Philippe COSSALTER, « Les EPIC face au droit de la concurrence », *JCP A* 2009, n° 38, p. 39-44 ; Jacques DABRETEAU, « Réflexions sur la prétendue garantie implicite de l'État au profit de ses EPIC », *AJDA* 2010, p. 2346-2353.

² Elle estime que « constituent [...] une aide sous forme de garantie les conditions de crédit plus favorables obtenues par les entreprises dont le statut légal exclut la possibilité d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité » (Communication du 11 mars 2000 sur l'application des articles 87 et 88 TCE aux aides d'État sous forme de garanties, *JOCE* n° C-71 du 11 mars 2000, p. 14 ; Communication du 20 juin 2008 sur l'application des articles 87 et 88 TCE aux aides d'État sous forme de garanties, *JOUE* n° C-155 du 20 juin 2008, p. 10).

³ Décision n° 2005/145/CE de la Commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières (*JOUE* n° L-49 du 22 février 2005, p. 49).

⁴ Communiqué de presse n° IP/07/1572 de la Commission du 23 octobre 2007.

⁵ Articles L. 631-1 et s. du Code de commerce.

⁶ Communiqué de presse n° IP/08/674 de la Commission du 30 avril 2008.

⁷ Dans une autre affaire, elle met en cause le statut du Laboratoire national de métrologie et d'essais, en recourant toutefois à des arguments différents : Décision n° 2007/217/CE de la Commission du 22 novembre 2006 concernant des aides d'État mises à exécution par la France en faveur du Laboratoire national de métrologie et d'essais (*JOUE* n° L-95 du 5 avril 2007, p. 25).

⁸ Article 2 de la directive n° 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (*JOUE* n° L-94 du 28 mars 2014, p. 1).

de nature publique »¹, qui profitent de la capacité censée infinie de l'État, en même temps qu'elle incite les autorités nationales à les *sociétiser* — les transformations d'EDF² et de La Poste³, mais aussi, très prochainement, de SNCF Mobilités⁴, en sociétés anonymes à capitaux — majoritairement ou exclusivement — publics l'attestent.

Cette incitation n'est plus douteuse à la lecture de la jurisprudence de la Cour de Justice *France c/ Commission*, du 3 avril 2014⁵ : celle-ci valide l'argumentation de la Commission — à qui il suffit d'établir l'existence d'une garantie de l'État pour se prévaloir d'une présomption simple d'avantage procuré à l'entreprise bénéficiaire⁶ — et interroge, bien au-delà, l'intervention directe de la puissance publique elle-même⁷.

¹ Benoît DELAUNAY, « Les limites de la neutralité de l'article 295 CE à l'égard du régime de la propriété dans les États membres », *RJEP* octobre 2009, p. 3-9, spéc. p. 6 ; et du même auteur, « L'article 345 TFUE ou la neutralité supposée à l'égard du régime de la propriété dans les États membres », in Frédéric ROUVILLOIS et Michel DEGOFFE (dir.), *La privatisation de l'État*, CNRS Éditions, 2012 (329 p.), p. 47-65, spéc. p. 56.

² Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières (*JORF* n° 185 du 11 août 2004, p. 14256, texte n° 1).

³ Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales (*JORF* n° 34 du 10 février 2010, p. 2321, texte n° 1).

⁴ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (*JORF* n° 147 du 28 juin 2018, texte n° 1).

⁵ CJUE, 3 avril 2014, *France c/ Commission* (n° C-559/12 P) ; Trib. UE, 20 septembre 2012, *France c/ Commission* (n° T-154/10). Sur cet arrêt, voir notamment Pierre BOURDON, « La garantie de l'État en faveur des établissements publics industriels et commerciaux : une aide d'État illicite, mais pas réhabilitaire », *Revue de l'UE* 2015, n° 591, p. 523-528.

⁶ Ce dont on eût pu douter devant le jugement du 26 mai 2016, *France c/ Commission* (nos T-479/11 et 157/12, pts 130 et 131), dans lequel le Tribunal de l'Union européenne annula, en grande partie, la décision de la Commission qui qualifiait d'aide d'État la garantie implicite et illimitée de l'État liée au statut d'établissement public de l'Institut français du pétrole devenu l'IFP Énergies nouvelles (IFPEN), en jugeant que la Commission n'était pas dispensée de mettre en évidence, par une motivation claire et cohérente, les effets, fussent-ils potentiels, de cette garantie — ce qui impliquait de démontrer l'existence d'un avantage économique que l'entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché. Mais la Cour de Justice a sanctionné un tel raisonnement. Elle a estimé, dans la même affaire, que la garantie de l'État « était de nature à permettre à la Commission de se prévaloir de la présomption d'avantage, telle que dégagée par la Cour dans l'arrêt du 3 avril 2014, *France/Commission* [...], cette présomption étant fondée sur l'idée que, grâce à la garantie attachée à son statut, un EPIC bénéficie ou pourrait bénéficier de conditions financières plus avantageuses que celles qui sont normalement consenties sur les marchés financiers. Pour se prévaloir de cette présomption, la Commission n'était donc pas tenue de démontrer les effets réels produits par la garantie en cause » (CJUE, 19 septembre 2018, *Commission c/ France et IFP Énergies nouvelles*, pt 116, n° C-438/16 P).

⁷ Gabriel ECKERT, « De la garantie implicite à la mise en cause explicite des EPIC », *JCP A* 2014, n° 21, p. 23-27, spéc. p. 26-27 ; Benoît PLESSIX, « L'EPIC de nouveau en danger », *Dr. adm.* novembre 2018, p. 1-2.

260 En fait, ce double mouvement de segmentation-sociétisation révèle un phénomène de privatisation organique qui le dépasse. D'ailleurs la forme sociétaire est-elle souvent le préalable à une privatisation capitalistique. De manière générale, la complète externalisation des activités économiques de service public apparaît comme la conséquence logique et nécessaire du processus de libéralisation, ce qu'illustre de manière topique la restructuration du système français des télécommunications¹.

261 EXTERNALISATION ET IMPÉRATIF GESTIONNAIRE. — L'impératif marchand n'est pas, pour autant, le facteur exclusif de ce phénomène : l'impératif gestionnaire suscite également l'externalisation d'un certain nombre d'activités de service public que l'administration n'aurait plus vocation à assurer.

Si celle-ci décide de se placer dans un cadre juridique privé, c'est qu'elle espère y trouver son compte. L'objectif poursuivi est de « faire faire » plus efficacement tout en allégeant les dépenses publiques, de sorte à « briser un effet ciseau redoutable »² ; les exemples fournis par les services publics militaire³ et pénitentiaire⁴ sont, à cet égard, significatifs. C'est là l'esprit même des réformes récentes, non seulement de la RGPP souvent visée ou du récent programme « Action publique 2022 », mais déjà de la LOLF du 1^{er} août 2001 qui, en donnant aux ministères une plus grande latitude dans la gestion de leurs crédits, favorise le recours à l'externalisation.

262 Le développement des montages contractuels dits complexes⁵, procédant parfois à la dévolution d'un service public, traduit cette tendance.

Surtout, des considérations managériales se retrouvent derrière le mouvement de sociétisation des établissements publics, lequel exprime, de manière générale, « une volonté d'intégration plus complète au marché afin d'en tirer tous les bénéfices dans la gestion des entreprises publiques »⁶. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter aux observations formulées depuis plusieurs

¹ Jean-Philippe COLSON et Pascale IDOUX, *Droit public économique*, LGDJ, coll. Manuel, 8^e éd., 2016, 829 p., § 393 et s.

² François RACHLINE, *Services publics, économie de marché*, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, coll. La bibliothèque du citoyen, 1996, 117 p., p. 41.

³ Sur la participation du secteur privé à la défense nationale, voir Ramu de BELLESCIZE, « Organisation et mission de la Défense », *JCl. Adm.* 2013, fasc. 250, § 221 et s.

⁴ Christophe CARDE, « L'externalisation de la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* 2005, p. 313-324.

⁵ À noter que les baux emphytéotiques en montage aller-retour et les contrats de partenariat public-privé de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 modifiée (*JORF* n° 141 du 19 juin 2004, p. 10994, texte n° 2) sont aujourd'hui réunis dans la catégorie des marchés de partenariat, qui sont des marchés publics. Voir l'article 67 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (*JORF* n° 169 du 24 juillet 2015, p. 12602, texte n° 38).

⁶ Guylain CLAMOUR, *Intérêt général et concurrence. Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Louis AUTIN (dir.), Montpellier I, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVI-1044 p., § 792.

années maintenant sur les inconvénients inhérents à la formule de l'établissement public¹ : en raison du principe de spécialité et de l'absence de capital social, qui limitent sa capacité de diversification et sa croissance, l'établissement public apparaît « trop lourd pour permettre le développement d'une activité économique dans des conditions satisfaisantes »² ; il souffre de la comparaison avec les sociétés commerciales, à l'objet social plus large, plus facilement modifiable et aux atouts financiers plus nombreux. Cette rigidité est l'une des raisons explicatives de la transformation en société anonyme de l'établissement public Aéroport de Paris par la loi du 20 avril 2005³ ou, pour prendre un exemple plus récent, de celle à venir des établissements publics constituant le groupe SNCF⁴, étant entendu que d'autres structures de droit public peuvent être concernées, tels les groupements d'intérêt public⁵.

- 263** UNE EXTERNALISATION POUSSÉE. — Quelle que soit l'hypothèse, l'externalisation pose la question de l'étendue de son périmètre, singulièrement à l'égard des services publics en liaison avec la puissance publique⁶.

Or, à cette question, la réponse est sans appel.

¹ Martine LOMBARD, « L'établissement public industriel et commercial est-il condamné ? », *AJDA* 2006, p. 79-84, spéc. p. 82 et s.

² Conseil d'État, *Les établissements publics*, La Documentation française, coll. Les études du Conseil d'État, 2010, 133 p., p. 25.

³ Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports (*JORF* n° 93 du 21 avril 2005, p. 6969, texte n° 1).

⁴ Leur sociétisation présente des avantages d'ordre gestionnaire évidents, qui ont notamment été rappelés par la Mission conduite par Jean-Cyril SPINETTA (*L'avenir du Transport ferroviaire*, Rapport au Premier ministre, février 2018, 127 p.), à propos de SNCF Réseau (*ibid.*, p. 71 et p. 114-115) comme à propos de SNCF Mobilités (*ibid.*, p. 104 : « les avantages d'une transformation en société nationale à capitaux publics détenue en totalité par l'État sont nombreux, avec notamment la progression de la liberté contractuelle, le renforcement des fonds propres, le développement d'activités nouvelles par la suppression du principe de spécialité et la responsabilité renforcée de ses instances de contrôle »). Voir aussi Cour des comptes, *L'État actionnaire*, Rapport public thématique, janvier 2017, 271 p., p. 97-98.

⁵ Voir l'ordonnance n° 2005-866 du 28 juillet 2005 transformant le groupement d'intérêt public dénommé « Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies » en société anonyme (*JORF* n° 175 du 29 juillet 2005, p. 12370, texte n° 48).

⁶ Clotilde DEFFIGIER, « Jusqu'où déléguer des activités en lien avec la puissance publique ? », *JCP A* 2015, n° 1, p. 4-5.

- 264** D'une part, seules les fonctions réputées essentielles des missions de souveraineté de l'État (défense, affaires étrangères, justice¹, police²) apparaissent aujourd'hui assurément étanches au phénomène. Cela confirme que la notion de service public constitutionnel, qui renverrait également aux missions pouvant être déduites du préambule de la Constitution de 1946³, ne constitue pas un obstacle efficace à la privatisation organique des services publics⁴. La notion d'activité économique, telle qu'elle est comprise en droit de l'Union européenne, semble pouvoir servir de référentiel global.
- 265** D'autre part, les autorités administratives continuent de disposer en la matière d'une marge de manœuvre importante, ce dont témoigne *a contrario* la réinternalisation, au niveau local⁵, d'un certain nombre d'activités conçues comme primordiales en matière de production et de distribution d'eau potable, de restauration scolaire, de collecte et de traitement des déchets ménagers⁶.

Il n'est pas douteux, néanmoins, que le contexte et le mouvement normatif y afférent encouragent l'externalisation et, de façon subséquente, la privatisation formelle des services publics.

¹ S'agissant du service public pénitentiaire, les fonctions de direction, de greffe et de surveillance des détenus ne peuvent être déléguées (Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, *JORF* du 23 juin 1987, p. 6775), au contraire des activités de restauration, de buanderie, de maintenance des installations rénovées... et même des activités consistant en la mise en œuvre du dispositif technique permettant le contrôle à distance (Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, *JORF* du 10 septembre 2002, p. 14934, texte n° 1), le Conseil constitutionnel considérant qu'il ne s'agit pas là d'une tâche inhérente à l'exercice par l'État de ses missions de souveraineté (29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, consid. 8, n° 2002-461 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 204).

² CE, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary* (Lebon p. 595) ; CE, 23 mai 1958, *Amoudruz* (Lebon p. 301) ; CE, 1^{er} avril 1994, *Commune de Menton et SNC Scetauparc Exploitation* (Lebon p. 175) ; CE, 29 décembre 1997, *Commune d'Ostricourt* (Lebon p. 969).

³ En ce sens, Louis FAVOREU, « Service public et Constitution », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 16-19, spéc. p. 17.

⁴ Ramu de BELLESCIZE, « La Constitution comme obstacle à la privatisation de l'État », in Frédéric ROUVILLOIS et Michel DEGOFFE (dir.), *La privatisation de l'État*, CNRS Éditions, 2012 (329 p.), p. 89-115, spéc. p. 91 et s.

⁵ Sébastien SAUNIER, « La notion de remunicipalisation », *JCP A* 2014, n° 10, p. 19-26.

⁶ Jean-Christophe VIDELIN considère toutefois que cette tendance peut « difficilement être vue comme l'affirmation d'une nouvelle politique publique mettant fin à la privatisation du service public » (« La remunicipalisation des services publics : apparence ou réalité ? », *JCP A* 2014, n° 10, p. 14-19, spéc. p. 15). Sur ce point, voir aussi Hélène PAULIAT, « L'évolution des modes de gestion des services publics locaux : un retour à la gestion publique ? », *JCP A* 2012, n° 44-45, p. 45-48.

B | LA PRIVATISATION FORMELLE DES SERVICES PUBLICS

- 266 LA RÉDUCTION DU CHAMP DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE. — Le domaine public étant constitué — sous réserve de l'existence de dispositions législatives spéciales — des biens de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que des établissements publics, qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public, pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions y relatives¹, il n'est pas surprenant que la spécificité de certaines de ses règles soit en rapport avec la continuité des services publics.

Il n'est pas plus surprenant, par suite, que le processus de privatisation des établissements publics sus-analysé en réduise le champ et remette en cause cette loi fondamentale. Le principe d'inaliénabilité du domaine public n'ayant pas été érigé au rang de principe à valeur constitutionnelle², le législateur a pu, en effet, déclasser une partie des biens affectés aux services publics que les sociétés commerciales nouvellement instituées ont pour mission de gérer, de sorte à les leur attribuer en pleine propriété.

- 267 Dans la droite lignée de sa décision du 23 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom*³, le Conseil constitutionnel a cependant précisé, au moment de l'examen de la loi relative aux aéroports, que « le déclassement d'un bien appartenant au domaine public ne saurait avoir pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il reste affecté »⁴. Il convient, à cet égard, de vérifier que le régime juridique auquel sont soumis les biens déclassés garantit effectivement la continuité du service public, ce qui est le cas lorsque, par exemple, la loi « permet à l'État de s'opposer à toute forme d'aliénation d'un ouvrage ou d'un terrain nécessaire à [une société] pour la bonne exécution ou le développement de ses missions de service public »⁵.

¹ Article L. 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

² Cons. const., 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social* (n° 86-207 DC ; Rec. Cons. const. p. 61) ; Cons. const., 21 juillet 1994, *Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public* (n° 94-346 DC ; Rec. Cons. const. p. 96).

³ Cons. const., 23 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom*, consid. 6 (n° 96-380 DC ; Rec. Cons. const. p. 107), le Conseil constitutionnel vérifiant que le législateur a assuré le maintien de l'affectation au service public des biens déclassés par l'imposition d'un régime de substitution.

⁴ Cons. const., 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, consid. 4 (n° 2005-513 DC ; Rec. Cons. const. p. 67).

⁵ Décision *Loi relative aux aéroports* précitée, consid. 5 (n° 2005-513 DC ; Rec. Cons. const. p. 67). Voir également Cons. const., 17 décembre 2010, *Région Centre et région Poitou-Charentes [AFPA - Transfert de biens publics]*, consid. 5 (n° 2010-67 QPC ; Rec. Cons. const. p. 403), aucune disposi-

Pareille protection entoure ainsi, à titre d'illustration, les biens nécessaires à la bonne exécution du service public postal : l'article 23 de la loi 2 juillet 1990 plusieurs fois modifiée¹ prévoit que l'État s'oppose ou, à tout le moins, conditionne la cession ou l'apport d'un bien qui compromettrait « la bonne exécution par La Poste et ses filiales de leurs obligations législatives et réglementaires ou des engagements pris dans le cadre du contrat [d'entreprise passé avec l'État], en ce qui concerne, notamment, la continuité du service public et la politique d'aménagement du territoire ». Un autre exemple est fourni par la loi du 27 juin 2018², à propos des biens dont le « groupe public » SNCF est propriétaire ou affectataire : le législateur autorise le gouvernement à en déterminer le régime par voie d'ordonnance, « dans le respect du caractère public des biens affectés à des missions de service public » ; par ces termes, il lui enjoint, sinon de transférer certains biens à l'État afin de conserver leur domanialité publique, en tout cas de prévoir des dispositifs spéciaux qui garantissent le respect de l'exigence de continuité³.

- 268** Cela étant dit, il ne s'agit là que de régimes d'*exception*, à la fois de *substitution* et d'*attribution*, qui, s'ils conservent une part d'exorbitance, ne sont pas pensés à la manière du régime de principe de la domanialité publique⁴ : « ils doivent être "taillés sur mesure" en fonction de ce qui apparaît nécessaire dans chaque hypothèse pour garantir la continuité du service public en cause »⁵.
- 269** LA SOCIALISATION DU DROIT APPLICABLE AUX AGENTS PUBLICS. — La situation juridique des agents des services publics évolue, elle aussi, sous l'effet de la privatisation de l'entité à laquelle ils sont rattachés, d'autant que cette privatisation organique peut entraîner, en parallèle, l'évolution du caractère de la mission pour laquelle ils sont employés : revenant sur la jurisprudence *Ville*

tion législative applicable au transfert des biens de l'État à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes ne permettant de garantir qu'ils demeureront affectés aux missions de service public qui restent dévolues à cette association.

¹ Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom (JORF n° 157 du 8 juillet 1990, p. 8069).

² Article 5 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (JORF n° 147 du 28 juin 2018, texte n° 1).

³ Sur cette question, Jean-Christophe VIDELIN, « Le nouveau pacte ferroviaire. Les biens », *RFDA* 2018, p. 896-902, spéc. p. 900-901.

⁴ On parle quelquefois de quasi-domanialité publique, c'est-à-dire d'« une sorte de domanialité sans propriété publique » (Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, Tome 2, *Droit administratif des biens*, LGDJ, 15^e éd., 2014, 691 p., § 302).

⁵ Étienne FATÔME, « Le régime juridique des biens affectés au service public. À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 14 avril 2005 », *AJDA* 2006, p. 178-183, spéc. p. 179.

de Paris c/ SA Roblot¹, le Conseil d'État a ainsi considéré, dans un avis du 19 décembre 1995², que la loi du 8 janvier 1993³ a modifié les modalités de fonctionnement du service extérieur des pompes funèbres au point d'en faire un service public industriel et commercial ; dans le même ordre d'idées, la loi du 2 juillet 1990⁴ a mis fin à la jurisprudence *Ursot*⁵ en prévoyant, par son article 25, la soumission des relations de la Poste et de France Télécom avec leurs usagers, leurs fournisseurs et les tiers au droit commun et à la compétence du juge judiciaire⁶.

- 270** Si les règles varient selon les cas, elles vont dans le sens d'une application croissante du droit du travail aux agents des services publics. Le lien qui unit service public et fonction publique se trouve particulièrement distendu, et par là même, c'est la garantie des principes du service public qui recule sur le plan conceptuel. Non seulement la segmentation des missions d'intérêt général ne garantit pas qu'un fonctionnaire soit toujours employé dans le cadre d'un service public, mais surtout les gestionnaires de service public industriel et commercial n'ont pas, une fois privatisés, vocation à continuer à employer des fonctionnaires⁷. La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique⁸ est venue combler un vide juridique en imposant à la personne morale de droit privé ou à l'organisme de droit public gérant un service public industriel et commercial, qui reprend l'activité d'une personne morale de droit public employant des agents non titulaires de droit public, de proposer à ces agents un contrat régi par le Code du travail.
- Là encore, c'est par *exception* que peuvent s'appliquer des dispositions législatives ou réglementaires spéciales, susceptibles de tenir compte des contraintes d'égalité et de neutralité, de continuité, d'adaptabilité.

- 271** En outre, la diffusion globale des préceptes du *New public management*, amplifiée par le développement de l'outil conventionnel, tend à rapprocher les conditions d'emploi des agents publics de celles des salariés de droit privé à travers l'idée d'une gestion individualisée et non plus collective, réalisée « sur

¹ T. confl., 20 janvier 1986, *Ville de Paris c/ SA Roblot* (*Lebon* p. 289).

² CE, Avis, 19 décembre 1995 (n° 358102).

³ Loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 modifiant le titre VI du livre III du code des communes et relative à la législation dans le domaine funéraire (*JORF* n° 7 du 9 janvier 1993, p. 499).

⁴ Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée, relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom (*JORF* n° 157 du 8 juillet 1990, p. 8069).

⁵ T. confl., 24 juin 1968, *Ursot* (*Lebon* p. 798).

⁶ T. confl., 22 novembre 1993, *Matisse* (*Lebon* p. 410).

⁷ Voir les exemples de La Poste et de France Télécom. Fabrice MELLERAY, « Fonction publique et service public : le cas de France Télécom », *AJDA* 2003, p. 2078-2082.

⁸ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (*JORF* n° 180 du 6 août 2009, p. 13116, texte n° 4). Article L. 1224-3-1 du Code du travail.

fond de "culture du chiffre", de batteries d'indicateurs, d'obligations de résultat et d'impératif d'évaluation »¹, ce qui affecte, d'une manière ou d'une autre, l'égalité devant le service public. Selon Philippe WARIN, « l'hypothèse d'un relâchement du principe égalitariste peut trouver son fondement dans le projet d'une gestion managériale des services qui laisse à ceux-ci le soin de définir des objectifs différenciés »².

- 272** REMARQUES SUR UNE ÉVOLUTION DU DROIT DES CONTRATS ADMINISTRATIFS. — Sans doute d'autres exemples caractéristiques de l'époque mériteraient-ils d'être mentionnés, singulièrement du côté des contrats passés pour l'exécution des services publics³.

Le critère organique y joue un rôle beaucoup plus important qu'en matière d'actes unilatéraux, qui peuvent être administratifs même s'ils émanent d'une personne privée. Il est en principe nécessaire — sauf disposition législative contraire, et mis à part l'hypothèse spéciale du « mandat » — pour qualifier un contrat d'administratif et ainsi pouvoir faire application des règles générales inhérentes à cette catégorie d'actes, lesquelles découlent, au moins pour partie, des principes les plus fondamentaux du service public.

- 273** Même l'illustre jurisprudence *Société entreprise Peyrot* du 8 juillet 1963⁴, par laquelle le juge considérait que le contrat conclu entre personnes privées pour la construction de routes ou d'autoroutes était administratif au motif que son objet portait sur des travaux publics incombant « par nature à l'État », a été abandonnée. La décision *Rispal c/ Société Autoroutes du Sud de la France* en date du 9 mars 2015⁵ y a mis un terme, sans doute en raison de la réduction de la part de l'intervention publique dans la réalisation de tels travaux.

Avec cette jurisprudence, c'est une démarche originale — elle a été qualifiée de « substantielle »⁶ — du juge qui s'éteint, par laquelle il a longtemps fondé la mise en œuvre du régime exorbitant des contrats administratifs sur ce qu'il estimait être « la permanence des nécessités de l'action publique, au-delà des

¹ Jean-Michel EYMERI, « La fonction publique française aux prises avec une double européanisation », *Pouvoirs* 2006, n° 117, p. 121-135, spéc. p. 132.

² Philippe WARIN, « Les services publics : modernisation, découverte de l'usager et conversion libérale », in Philippe WARIN (dir.), *Quelle modernisation des services publics ?*, La Découverte, 1997 (355 p.), p. 81-101, spéc. p. 93.

³ Hubert-Gérald HUBRECHT, *Les contrats de service public*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Marie AUBY (dir.), Bordeaux I, 1980, 611 p.

⁴ T. confl., 8 juillet 1963, *Société entreprise Peyrot c/ Société de l'autoroute Estérel Côte-d'Azur* (Lebon p. 787).

⁵ T. confl., 9 mars 2015, *Rispal c/ Société des Autoroutes du Sud de la France* (Lebon p. 499).

⁶ Guylain CLAMOUR, « Chassez le naturel, il s'enfuit au galop », *AJDA* 2015, p. 601.

formes contingentes de cette action »¹. C'est par là même l'influence des principes de continuité et de mutabilité qui, plus indirectement mais immanquablement, décline davantage, car, si les parties peuvent toujours insérer dans le contrat des clauses répondant aux préoccupations de l'intérêt général, ces clauses n'ont, en fait, d'autre valeur que celle généralement accordée aux régimes de *substitution*, nécessairement limitée par rapport à celle des régimes s'appliquant de plein droit.



- 274 LA DISQUALIFICATION DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC. — Ces diverses illustrations, dont la liste n'est très certainement pas close, attestent la condamnation du bien-fondé de la théorie dualiste qui caractérise le régime juridique des services publics depuis le tout début du vingtième siècle, dans le sens d'une *réduction*, d'une *compression* incontestable de la part fondamentale de droit public qu'il comporte.

Du fait même de l'annexion contemporaine des exigences de spécificité et de régularité à celle d'efficacité, la gestion publique des services publics ne bénéficie plus d'une supériorité de principe par rapport à leur gestion privée. Le bouleversement, tout à la fois axiologique et pratique, est tel que le célèbre propos du Professeur RIVERO² pourrait être actualisé de la façon suivante : si aujourd'hui l'administration, pour atteindre un but d'intérêt général, sort du droit ordinaire, c'est qu'en l'occurrence l'intérêt général est, non seulement servi, mais mieux servi par le droit administratif. Partant, la notion de service public perd en cohérence, en unité, et donc en valeur ; elle est tout bonnement *disqualifiée*.

- 275 Situées au cœur de ce mouvement qui les remet en cause, les lois de continuité, d'adaptation constante et d'égalité voient leur conception évoluer. Elles se trouvent reléguées, rejetées en arrière-plan. Elles n'apparaissent plus, dans un système de pensée surdéterminé par l'économie comme pourrait le dire Jacques CAILLOSSE³, qu'en tant que données auxquelles on recourt en second lieu, selon une approche largement négative ; et ce, parce qu'elles demeurent des données caractéristiques de la rationalité juridico-administrative.

¹ Jean LESSI et Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, « Fin d'un splendide isolement : l'abandon de la jurisprudence Entreprise Peyrot », *AJDA* 2015, p. 1204-1209, spéc. p. 1206.

² Jean RIVERO, « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *RDP* 1953, p. 279-296, spéc. p. 282-283. Voir *supra*.

³ Jacques CAILLOSSE, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, coll. Les voies du droit, 2008, 421 p., p. 66 et s.

Chapitre 2

L'ÉTABLISSEMENT D'UNE CONCEPTION NÉGATIVE DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 276 UNE CONCEPTION NÉGATIVE FORMALISÉE DANS L'ORDRE MARCHAND. — Si les principes généraux du service public font l'objet d'une relégation systémique, c'est bien parce qu'ils sont aujourd'hui pensés de manière plus objective. Ils sont empreints d'une forme de réalisme ressortissant d'un marché érigé en référentiel rigoureux, qui promeut le modèle d'organisation de l'entreprise privée, et par surcroît d'une contrainte managériale qui, enchâssée dans des considérations non seulement mais essentiellement comptables, interroge les conditions, sinon le principe même, de l'action administrative. Leur conception n'est plus immédiate ou directe ; elle est devenue largement *négative* dès lors qu'elle se réalise à l'aune des impératifs économique et gestionnaire, dont la rationalité respective ne doit pas être remise en cause.
- 277 L'analyse du statut formellement octroyé aux lois du service public dans l'ordre normatif de marché permet de mettre en évidence leur polarité négative. Elles ne s'y rencontrent, en effet, qu'à travers des dispositions impliquant la possibilité de s'écarter, à titre dérogatoire, des prescriptions expresses de la norme économique (Section 1). L'illustration est topique, d'autant plus que la reconnaissance corrélatrice, en jurisprudence administrative, d'un droit public du marché permettant de tenir compte d'une spécificité consubstantielle au service public s'avère particulièrement limitée (Section 2).

Section 1

LE STATUT DÉROGATOIRE DES LOIS DU SERVICE PUBLIC DANS L'ORDRE MARCHAND

- 278** UN STATUT DÉROGATOIRE FIXÉ PAR LES TEXTES. — Certaines dispositions font directement écho aux lois d'égalité, de continuité et d'adaptation constante pour fonder une dérogation aux règles normales du marché (I). D'autres, en revanche, ne les font intervenir qu'incidemment, qu'occasionnellement (II).

I | LES DÉROGATIONS AUX RÈGLES DU MARCHÉ FAISANT DIRECTEMENT ÉCHO AUX LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 279** LA NOTION CARDINALE DE SERVICE D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL. — Parce qu'il repose sur la notion de service d'intérêt économique général, l'article 106, paragraphe 2 TFUE peut être présenté comme le point d'ancrage du statut dérogatoire des lois du service public dans l'ordre marchand (A). Précisément, il permet leur prise en considération par le truchement des obligations de service public qui sont imposées sur son fondement (B).

A | L'ARTICLE 106, PARAGRAPHE 2 TFUE, POINT D'ANCRAGE DU STATUT DÉROGATOIRE DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 280** DES DÉROGATIONS SPÉCIALES. — L'article 106, paragraphe 2 TFUE n'est pas la seule disposition faisant directement écho, à titre dérogatoire, aux lois du service public.
- 281** En droit interne, l'article L. 2224-2, alinéa 2 du Code général des collectivités territoriales prévoit des exceptions à l'application du principe d'équilibre financier — pour rappel, ce principe concourt à la garantie de l'égale concurrence entre services publics et activités ordinaires — aux services publics industriels et commerciaux des communes lorsque, notamment, « les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ». Les dépenses inscrites dans les budgets municipaux à ce titre doivent être proportionnées, au sens large du terme. Elles ne doivent pas servir à compenser un simple déficit de fonctionnement¹, mais à réaliser effectivement et strictement une sujétion spéciale de service public,

¹ CE, 14 avril 1995, *X... c/ commune de Piseux* (Lebon tables, n° 126204) ; CE, 28 mars 1998, *Société d'économie mixte de sécurité active et de télématique* (Lebon tables, n° 157586) ; CAA Marseille, 10 novembre 2003, *Syndicat d'Agglomération Nouvelle du Nord-Ouest de l'Étang de Berre* (n° 03MA01460) ; CAA Bordeaux, 4 novembre 2008, *Commune de Limoges* (n° 07BX00188).

possiblement liée à l'accessibilité tarifaire¹, à la continuité² ou à l'adaptation constante³ de l'activité en cause.

- 282** En droit européen, l'article 93 TFUE pose le principe de la compatibilité avec les traités des aides correspondant « au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public » dans le domaine des transports. Cette *lex specialis* du droit des aides d'État a été introduite dès 1957 sur proposition française, pour tenir compte du fait que le transport public, dès lors qu'il répond aux exigences de continuité et d'égalité, est une activité structurellement déficitaire. Le règlement n° 1370/2007 adopté le 23 octobre 2007⁴ fixe les règles applicables aux compensations exemptées de l'obligation de notification préalable sur ce fondement, lesquelles doivent être attribuées pour assurer la prestation de services d'intérêt général sans toutefois dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, compte tenu des recettes y relatives et d'un bénéfice raisonnable.

- 283** UNE DÉROGATION GÉNÉRALE. — L'article 106, paragraphe 2 TFUE est, cependant, la seule disposition à avoir un champ d'application général et à envisager les lois du service public d'une manière transversale, à travers la notion cardinale de service d'intérêt économique général, constituant ainsi le point d'ancrage de leur statut d'exception dans le système normatif marchand.

Même dans les domaines couverts par des textes de droit dérivé, où il ne peut servir de fondement direct, cet article reste la source juridique primaire de la conception dérogatoire des principes de continuité, de mutabilité et d'égalité. Inchangé depuis l'origine, il a inspiré la libéralisation de presque tous les services publics en Europe ; à cet égard, les directives « électricité » et « gaz » du

¹ CAA Paris, 16 octobre 2007, *Société Vinci Park Gestion* (n° 04PA01884), une commune pouvant subventionner l'exploitant d'un parc de stationnement municipal dès lors que ce subventionnement est la conséquence de sa décision de pratiquer des tarifs préférentiels en faveur de certaines catégories d'usagers.

² CAA Marseille, 4 février 2008, *Association de défense des contribuables de Vence* (n° 05MA00275), la somme versée par la commune à son cocontractant étant destinée à compenser, entre autres, les frais qu'il a engagés pour mettre en œuvre les moyens complémentaires nécessaires à l'ouverture permanente d'un parc de stationnement.

³ CAA Marseille, 4 février 2008, *Association de défense des contribuables de Vence* (n° 05MA00263), les contraintes de fonctionnement liées à la gratuité nouvelle des stationnements de moins d'une demi-heure dans un parking municipal devant être regardées comme entrant dans les prévisions de l'exception au principe d'équilibre en recettes et en dépenses du budget du service public industriel et commercial en cause.

⁴ Règlement n° 1370/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements n° 1191/69 et n° 1107/70 du Conseil (*JOUE* n° L-315 du 3 décembre 2007, p. 1). Son application au transport de passagers par voie fluviale est laissée à la discrétion des États membres.

13 juillet 2009¹ sont significatives, en ce qu'elles rappellent, par leur article 3, paragraphe 2, que la réalisation d'un marché concurrentiel n'empêche pas de tenir « pleinement compte des dispositions pertinentes du traité, en particulier de son article 86 [devenu l'article 106 TFUE] ». La jurisprudence en tire les conséquences utiles en interprétant, le cas échéant, les textes sectoriels à l'aune de l'article 106, paragraphe 2 TFUE².

- 284** Aux termes de cette dernière disposition, « les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [...] sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, *dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie*. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union ».

Il s'en déduit que le régime juridique protecteur des services publics, cristallisé autour des lois d'adaptation constante, de continuité et d'égalité, fait bien l'objet d'une approche négative : il n'est épargné par l'impératif économique qu'une fois renversée la présomption d'efficacité dont le marché bénéficie pour satisfaire aux besoins d'intérêt général et pour assurer, *in fine*, la satisfaction des consommateurs.

B | LES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC, VECTEUR DE LA PRISE EN COMPTE DÉROGATOIRE DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 285** DES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC STRICTEMENT DÉFINIES. — La notion de service d'intérêt économique général désigne toutes les activités de service marchand qui, parce qu'elles remplissent une mission d'intérêt général, méritent d'être distinguées d'autres activités économiques en étant soumises à des obligations territoriales, fonctionnelles ou financières de service public recoupant largement les lois de continuité, de changement et d'égalité³. Pour les définir, les autorités publiques nationales conservent un pouvoir discrétionnaire à la fois fondé sur le principe de subsidiarité territoriale de l'article 5 TUE et sur le principe de neutralité de l'article 345 TFUE. En la matière,

¹ Directives n^{os} 2009/72/CE et 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant respectivement des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et pour celui du gaz, et abrogeant respectivement les directives n^{os} 2003/54/CE et 2003/55/CE (JOUE n^o L-211 du 14 août 2009, respectivement p. 55, p. 94).

² En ce sens, CJCE, 15 novembre 2007, *International Mail Spain*, pts 37 et s. (n^o C-162/06 ; *Rec. CJCE*, I, p. 9911) ; CJUE, 20 avril 2010, *Federutility et autres*, pts 26 et s. (n^o C-265/08 ; *Rec. CJUE*, I, p. 3377) ; CJUE, 7 septembre 2016, *ANODE*, pts 38 et s. (n^o C-121/15). Voir aussi CE, Ass., 19 juillet 2017, *ANODE (Lebon p. 255)* ; CE, Ass., 18 mai 2018, *Société Engie et ANODE (Lebon p. 204)*.

³ Sur cette convergence, voir *infra*.

l'Union européenne ne dispose en effet d'aucun titre de compétence spécifique.

- 286** Une telle investiture de la puissance publique, qui doit résulter d'un acte formel¹, n'est toutefois pas suffisante pour échapper aux règles des traités et, par suite, au risque contentieux. Il faut encore que les droits exclusifs ou spéciaux accordés à l'entreprise gestionnaire du service soient *proportionnés* — au sens large du terme² — à l'accomplissement de sa mission d'intérêt général³, ce qui présuppose la spécification claire et précise, généralement dans l'acte d'habilitation, des obligations spécifiques de fonctionnement qui lui sont imposées⁴, les institutions européennes devant pouvoir en appréhender toute l'étendue pour s'assurer du respect des règles des traités⁵. Comme le résume, on ne peut mieux, la Commission dans sa communication du 20 septembre 2000 sur les services d'intérêt général en Europe⁶, la proportionnalité, qui découle de l'article 106, paragraphe 2 TFUE, « implique que les moyens utilisés pour remplir la mission d'intérêt général ne créent pas d'inutiles distorsions commerciales. Plus particulièrement, il convient de garantir que toutes les restrictions imposées aux règles du traité CE, et notamment les restrictions de la concurrence et des libertés liées au marché intérieur, n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire pour garantir la bonne exécution de la mission. La prestation du service d'intérêt économique général doit être assurée et les entreprises à qui la mission a été impartie doivent être en mesure de supporter la charge spécifique et les coûts nets supplémentaires qu'engendre cette mission ».

¹ CJCE, 21 mars 1974, *BRT c/ SABAM*, pt 20 (n° C-127/73 ; *Rec. CJCE* p. 313) ; CJCE, 11 avril 1989, *Ahmed Saeed Flugreisen et autre c/ Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs*, pt 55 (n° 66/86 ; *Rec. CJCE* p. 803).

² Sophie NICINSKI parle du double test de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure de protection instituée au bénéfice de l'entreprise chargée de la mission d'intérêt économique général (*Droit public des affaires*, LGDJ, coll. Domat droit public, 5^e éd., 2016, 780 p., § 239).

³ À charge pour l'État membre invoquant le bénéfice de l'article 106, paragraphe 2 TFUE, hors contexte contentieux particulier du recours en manquement, de démontrer toute la spécificité du service marchand en cause. Voir TPICE, 12 février 2008, *BUPA et autres c/ Commission*, pt 172 (n° T-289/03 ; *Rec. CJCE*, II, p. 81).

⁴ Pour des précisions sur le contenu minimal de l'acte d'habilitation, se reporter, faute de définition générale de ce contenu donnée par la jurisprudence, à l'article 4 de la décision n° 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (*JOUE* n° L-7 du 11 janvier 2012, p. 3). Sur le sujet, l'on renverra notamment à Agathe VITOUR, *Le mandat d'intérêt général, d'un acte condition à une nouvelle logique de l'action publique*, Thèse de doctorat en droit public, Martine LONG et Gilles GUGLIELMI (dir.), Angers, 2018.

⁵ Fabrice PICOD, « Vers une meilleure conciliation des services d'intérêt économique général avec la concurrence et le marché intérieur », *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, 2015 (829 p.), p. 767-782, spéc. p. 771 et s.

⁶ Communication de la Commission du 20 septembre 2000 intitulée « Les services d'intérêt général en Europe », pt 23 (*JOCE* n° C-17 du 19 janvier 2001, p. 4).

- 287** La Commission et les juges vérifient, en premier lieu, que la mission d'intérêt général ne peut être accomplie grâce au libre jeu du marché, mais au moyen seulement des droits exclusifs ou spéciaux accordés.

Après avoir entendu le critère avec rigueur, la Cour de Justice a infléchi sa position à l'occasion des affaires *Corbeau* du 19 mai 1993¹ et *Commune d'Almelo* du 27 avril 1994² relatives, pour la première, au service public postal et, pour la seconde, au service public de fourniture d'électricité. Constatant l'existence de services d'intérêt économique général assortis d'un certain nombre de contraintes de continuité temporelle et spatiale, d'égalité d'accès et même de qualité, elle admet qu'une restriction à la concurrence, voire l'élimination de toute concurrence, peut être nécessaire pour permettre au gestionnaire d'accomplir sa mission d'intérêt général dans des « conditions économiquement acceptables »³.

Depuis lors, il est clair que la dérogation générale de l'article 106, paragraphe 2 TFUE ne requiert pas forcément la mise en péril de l'entreprise elle-même par l'application des règles du marché. Il suffit que l'entreprise soit empêchée de remplir ses obligations de service public dans des conditions d'équilibre économique⁴, pour autant, évidemment, qu'elle soit en mesure de faire face, en fait, à la demande que présente le marché à cet égard⁵.

- 288** La Commission et les juges vérifient, en second lieu, que les droits exclusifs ou spéciaux accordés sont strictement nécessaires au but poursuivi, c'est-à-dire que la mission d'intérêt économique général ne peut pas être accomplie par des moyens, des pratiques moins attentatoires à la discipline marchande, au regard des contraintes spécifiques qui lui sont associées⁶. La réalisation de

¹ CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau* (n° C-320/91 ; Rec. CJCE, I, p. 2563).

² CJCE, 27 avril 1994, *Gemeente Almelo et autres c/ Energiebedrijf IJsselmij* (n° C-393/92 ; Rec. CJCE, I, p. 1477).

³ Arrêt *Corbeau* précité, pt 16. Voir aussi l'arrêt *Commune d'Almelo* précité, pt 49.

⁴ Confirmant cet assouplissement, CJCE, 23 octobre 1997, *Commission c/ Pays-Bas*, pts 52 et 53 (n° C-157/94 ; Rec. CJCE, I, p. 5699) et *Commission c/ France*, pt 59 (n° C-159/94 ; Rec. CJCE, I, p. 5815) ; CJCE, 21 septembre 1999, *Albany*, pt 107 (n° C-67/96 ; Rec. CJCE, I, p. 5751), *Brentjens*, pt 107 (nos C-115/97 à C-117/97 ; Rec. CJCE, I, p. 6025) et *Drijvende Bokken*, pt 97 (n° C-219/97 ; Rec. CJCE, I, p. 6121) ; CJCE, 10 février 2000, *Deutsche Post*, pt 49 (n° C-147/97 ; Rec. CJCE, I, p. 825) ; CJUE, 3 mars 2011, *AG2R Prévoyance*, pt 76 (n° C-437/09 ; Rec. CJUE, I, p. 973) ; CJUE, 8 mars 2017, *Viasat Broadcasting UK c/ Commission*, pt 30 (n° C-660/15 P). Voir, au surplus, la rédaction des arrêts CE, 27 juillet 2001, *CAMIF (Lebon p. 401)* et CE, 24 septembre 2003, *CAMIF (Lebon tables, n° 240604)*.

⁵ CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser c/ Macrotron*, pt 25 (n° C-41/90 ; Rec. CJCE, I, p. 1979) ; CJCE, 11 décembre 1997, *Job Centre*, pt 27 (n° C-55/96 ; Rec. CJCE, I, p. 7119).

⁶ Le Conseil d'État a pu indiquer, dans un arrêt *ANODE* du 9 octobre 2015 (n° 369417), que « l'exigence de proportionnalité doit être regardée comme satisfaite si la réglementation en cause est propre à garantir la réalisation des objectifs d'intérêt économique général invoqués, et si la méthode retenue et la durée de la réglementation ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs » (consid. 9). Voir encore CE, 26 janvier 2007, *Syndicat professionnel de la géomatique (Lebon p. 20)*.

la mission d'intérêt général dans des conditions économiquement acceptables étant recherchée, sa monopolisation peut donc être envisagée¹ si, et seulement si, « aucune autre solution plus compatible avec les exigences de la concurrence ne s'avère susceptible de permettre [son] accomplissement »².

L'interprétation de cette condition est particulièrement stricte car l'enjeu est important : préserver une concurrence par les mérites. Il faut veiller à ce que l'octroi de droits exclusifs ou spéciaux ne permette pas à l'entreprise chargée de la gestion du service public de financer et développer, de manière croisée, ses activités concurrentielles au détriment des autres opérateurs, autrement dit de bénéficier d'une position dominante dont elle serait, au bout du compte, en situation d'abuser.

- 289** Il n'est pas douteux, au surplus, que la dérogation fondée sur l'existence d'un service d'intérêt économique général s'applique aussi aux aides d'État sous forme de compensations d'obligations de service public. Sous la stricte réserve qu'elles soient effectivement *proportionnées*³, ces aides doivent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur⁴.

Certes, toutes les compensations d'obligations de service public ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1 TFUE et, ne tombant pas sous le coup des dispositions du traité y afférentes, ne trouvent pas à entrer dans le champ de l'article 106, paragraphe 2 TFUE — pas plus d'ailleurs que dans celui de l'article 93 TFUE. Il en va ainsi, outre de celles d'un faible montant, réputées ne pas fausser la concurrence ou ne pas affecter les échanges entre les États membres⁵, des compensations répondant aux

¹ Voir par exemple CJCE, 21 septembre 1999, *Albany* (n° C-67/96 ; *Rec. CJCE*, I, p. 5751).

² Robert KOVAR, « Droit communautaire et service public : esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée », *RTDE* 1996, p. 215-242, spéc. p. 239.

³ Sur l'appréciation de cette proportionnalité *lato sensu* selon la nature de l'aide d'État considérée, se reporter à la décision n° 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (*JOUE* n° L-7 du 11 janvier 2012, p. 3), et à sa communication du 20 décembre 2011 intitulée « Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public » (*JOUE* n° C-8 du 11 janvier 2012, p. 15).

⁴ Les aides couvertes par la décision du 20 décembre 2011 précitée sont exemptées de l'obligation de notification préalable ; les autres, couvertes par l'encadrement du 20 décembre 2011 précité, ne le sont pas.

⁵ Règlement n° 360/2012/UE de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (*JOUE* n° L-114 du 26 avril 2012, p. 8). Le montant de ces aides ne doit pas excéder 500 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux, ce qui est, au demeurant, supérieur au plafond *de minimis* général fixé à 200 000 euros maximum sur la même période par le règlement n° 1998/2006/CE de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (*JOUE* n° L-379 du 28 décembre 2006, p. 5).

quatre critères cumulatifs fixés par la jurisprudence *Altmark* du 24 juillet 2003¹ : 1°) la compensation financière doit bénéficier à une entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies ; 2°) elle doit être calculée suivant des paramètres préétablis de façon objective et transparente ; 3°) elle ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir la totalité ou une partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, compte tenu des recettes associées et d'un bénéfice raisonnable ; 4°) elle doit être accordée au terme d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité ou bien, à défaut, sur la base d'un cadre de référence permettant d'identifier *a priori* les coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, devrait supporter pour satisfaire des contraintes de fonctionnement analogues.

Néanmoins, ces critères étant particulièrement difficiles à réunir, rares sont en réalité les compensations d'obligations de service public à pouvoir bénéficier de la jurisprudence *Altmark* ; nombreuses sont, *a contrario*, celles à être envisagées en tant qu'aides d'État, sous la seule réserve de l'article 106, paragraphe 2 TFUE². Quoi qu'il en soit, l'esprit de cette ligne jurisprudentielle n'est pas différent de celui de cette disposition : elle étaye l'idée que le marché s'oppose au financement public d'une entreprise sauf lorsqu'en dépend le bon accomplissement de sa mission d'intérêt général.

- 290** DES OBLIGATIONS DE SERVICE UNIVERSEL MINIMALES. — Le large pouvoir dont les autorités publiques nationales disposent pour définir ce qu'elles considèrent comme des services d'intérêt économique général ne fait pas obstacle à ce que le législateur européen reconnaisse lui-même la nécessité d'assurer le respect d'un ensemble d'obligations de service public dans le cadre de certains de ces services — pourvu qu'ils relèvent d'un secteur inclus dans le

¹ CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, pts 87 et s. (n° C-280/00 ; *Rec. CJCE*, I, p. 7747). Voir déjà CJCE, 22 novembre 2001, *Ferring*, pts 23 et s. (n° C-53/00 ; *Rec. CJCE*, I, p. 9067) ; sur l'évolution jurisprudentielle en la matière, voir le dossier « Le financement du service public face au droit communautaire », *AJDA* 2004, p. 1011-1024, et notamment l'article de Dominique RITLÉNG, « Financement du service public et aide d'État », p. 1011-1020. Pour quelques arrêts confirmatifs, CJCE, 27 novembre 2003, *Enirisorse*, pts 31 et s. (nos C-34/01 à C-38/01 ; *Rec. CJCE*, I, p. 14243) ; CJCE, 30 mars 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, pts 60 et s. (n° 451/03 ; *Rec. CJCE*, I, p. 2941) ; CJCE, 17 juillet 2008, *Essent Netwerk Noord et autre*, pts 80 et s. (n° C-206/06 ; *Rec. CJCE*, I, p. 5497). Le Conseil d'État a précisé la grille d'application par le juge français des critères *Altmark* dans deux arrêts du 13 juillet 2012, *Communauté de communes d'Erdre et Gesvres et autres*, consid. 20 et s. (*Lebon* p. 277) et *Compagnie méridionale de navigation et Société nationale Corse Méditerranée*, consid. 8 et s. (*Lebon* p. 282).

² À supposer que soit effectivement caractérisée l'existence d'une mission de service public. Voir récemment Trib. UE, 1^{er} mars 2017, *France c/ Commission* (n° T-366/13), le juge confirmant la décision par laquelle la Commission a déclaré incompatible avec le marché intérieur l'aide publique octroyée à la Société nationale Corse Méditerranée pour financer un service complémentaire distinct du service de base, en raison de l'absence d'une mission de service public (1^{er} critère *Altmark*) et de l'ouverture insuffisante de la procédure d'appel d'offres (4^e critère *Altmark*).

champ de compétence de l'Union — et, par suite, d'accorder, par dérogation aux règles normales du marché, des droits exclusifs ou spéciaux aux entreprises intéressées.

En revanche, il fait obstacle à ce que le législateur européen se substitue à elles pour déterminer de façon exhaustive — à supposer même que la tâche soit possible — les contours et le contenu des missions de service public. Aussi celui-là ne peut-il définir que des obligations élémentaires et minimales de service public que les États sont libres de dépasser, dans le respect des dispositions des traités.

- 291** Cette définition plancher est formalisée à travers la notion de service universel. D'origine américaine¹, elle a été développée par la Commission à la charnière des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix à l'effet d'accompagner l'ouverture à la concurrence de certains services publics organisés en réseau² : son rôle n'est pas, en effet, « de se substituer aux obligations de service public nationales, mais plutôt d'unifier les conditions de concurrence dans l'Union européenne »³ en garantissant que le processus de libéralisation « ne se déroule pas au détriment de la qualité des prestations jusqu'alors garanties par

¹ Maxime TOURBE, « Service public versus service universel : une controverse infondée ? », *Critique internationale* 2004/3, p. 21-28, spéc. p. 23 et s.

² Voir le livre vert de la Commission du 30 juin 1987 sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications (COM[87] 290 final) et celui du 11 juin 1992 relatif au développement du marché unique des services postaux (COM[92] 476 final).

³ Delphine HAUGE GEITHUS, « Les origines communautaires d'une définition légale des obligations de service public », in Loïc GRARD (dir.), *L'Europe et les services publics. Le retour de la loi*, PUB, 2007 (152 p.), p. 33-50, spéc. p. 46.

les services publics »¹. Elle se rencontre dans les secteurs des télécommunications², de la poste³ et de la fourniture d'électricité⁴, où les États membres ont l'obligation de fournir « un noyau incompressible »⁵ de prestations jugées essentielles, de sorte que tous les consommateurs, indépendamment de leur localisation géographique, puissent avoir accès à des services d'une qualité donnée, à un prix abordable eu égard aux conditions spécifiques nationales⁶.

292 Si elle ne se confond donc pas avec celle de service d'intérêt économique général, la notion de service universel procède néanmoins de sa philosophie et

¹ Delphine HAUGE GEITHUS, « Les origines communautaires d'une définition légale des obligations de service public », in Loïc GRARD (dir.), *L'Europe et les services publics. Le retour de la loi*, PUB, 2007 (152 p.), p. 33-50, spéc. p. 46.

² Directive n° 2018/1972/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (JOUE n° L-321 du 17 décembre 2018, p. 36), qui abrogera, à partir du 21 décembre 2020, la directive n° 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (JOCE n° L-108 du 24 avril 2002, p. 51), modifiée par la directive n° 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 (JOUE n° L-337 du 18 décembre 2009, p. 11) ; Loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 modifiée, relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom (JORF n° 1 du 1^{er} janvier 2004, p. 9, texte n° 1) ; Ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 relative aux communications électroniques (JORF n° 197 du 26 août 2011, p. 14473, texte n° 49) ; Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (JORF n° 181 du 7 août 2015, p. 13537, texte n° 1).

³ Directive n° 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux (JOCE n° L-15 du 21 janvier 1998, p. 14), modifiée par les directives n°s 2002/39/CE et 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 (JOCE n° L-176 du 5 juillet 2002, p. 21) et du 20 février 2008 (JOUE n° L-52 du 27 février 2008, p. 3) ; Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales (JORF n° 34 du 10 février 2010, p. 2321, texte n° 1).

⁴ Directive n° 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive n° 2003/54/CE (JOUE n° L-211 du 14 août 2009, p. 55) ; Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie (JORF n° 108 du 10 mai 2011, p. 7954, texte n° 56).

⁵ Pierre ESPLUGAS, « Le service universel », *Dr. adm.* décembre 2002, p. 6-11, spéc. p. 7.

⁶ Selon la Commission, « la notion de service universel porte sur un ensemble d'exigences d'intérêt général dont l'objectif est de veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d'un État membre, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable » (Livre vert du 21 mai 2003 sur les services d'intérêt général, pt 50, COM[2003] 270 final).

peut être perçue comme son émanation, voire son démembrement. Les obligations de service universel comptent parmi les obligations de service public¹ et, en tant que telles, s'inspirent largement des lois du service public².

À l'évidence, les États membres doivent veiller à ce que les droits qu'ils accordent en retour répondent aux mêmes conditions de justification, qu'ils soient également conformes à une certaine *proportionnalité*, dont il est retenu une interprétation stricte³.

- 293** UN STATUT DÉROGATOIRE ÉTAYÉ. — L'article 106, paragraphe 2 TFUE ouvre donc, à titre principal mais non exclusif, la voie au maintien d'un régime proprement dérogatoire des lois du service public dans l'ordre marchand.

Ce statut d'exception est étayé par d'autres dérogations, de manière toutefois plus indirecte.

II | LES AUTRES DÉROGATIONS AUX RÈGLES DU MARCHÉ ÉTAYANT LE STATUT D'EXCEPTION DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 294** LES DÉROGATIONS À L'ÉGALITÉ CONCURRENTIELLE. — La plupart des dispositions qui visent à garantir l'égalité des armes entre opérateurs économiques — qu'elles soient applicables ou opposables aux décisions administratives — prévoient des aménagements susceptibles de faire intervenir les principes du service public, en tant qu'ils sont consubstantiels à l'intérêt général.
- 295** Il convient de rappeler avant toute autre chose, même s'il ne s'agit pas exactement d'un cas dérogatoire, que les dispositions de l'article 102 TFUE et celles de l'article L. 420-2 du Code de commerce ne condamnent pas, par principe, les situations de position dominante dans lesquelles les entreprises en charge de la gestion d'un service public se trouvent fréquemment en raison du régime juridique protecteur attaché à leurs contraintes particulières de fonctionnement — ce régime leur confère en effet le pouvoir d'influencer, par des comportements indépendants, les conditions dans lesquelles la concurrence

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 décembre 2011 intitulée « Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe », p. 4 (COM[2011] 900 final).

² Voir *infra*.

³ CJCE, 17 mai 2001, *TNT Traco*, pts 54 et s. (n° C-340/99 ; *Rec. CJCE*, I, p. 4109) ; CJCE, 15 novembre 2007, *International Mail Spain*, pts 34 et s. (n° C-162/06 ; *Rec. CJCE*, I, p. 9911) ; CJCE, 18 décembre 2007, *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, pt 82 (n° C-220/06 ; *Rec. CJCE*, I, p. 12175).

peut se développer¹. Elles interdisent seulement l'exploitation abusive de ces situations².

- 296** Quoique la mise en jeu des lois du service public soit moins évidente en la matière, l'on relèvera qu'aux termes de l'article 101, paragraphe 3 TFUE, échappe aux règles du traité toute entente qui contribue à promouvoir le progrès technique ou économique — par exemple, par l'obstacle qu'elle met à la libre fixation des prix sur le marché — tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans imposer des restrictions non indispensables à la réalisation de cet objectif, ni donner aux entreprises intéressées la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause.

L'on mentionnera aussi l'article L. 420-4 du Code de commerce, en vertu duquel ne sont pas soumises aux dispositions prohibant les ententes et les abus de position dominante, les pratiques découlant de l'application d'un texte législatif ou d'un texte réglementaire pris pour son application, non plus que celles dont les auteurs peuvent justifier, sous les mêmes conditions qu'en droit de l'Union européenne, qu'elles ont pour effet d'assurer un progrès économique³, notion qui peut, en toute hypothèse, recouper des préoccupations d'intérêt général, singulièrement à travers le traitement macroéconomique du service public.

- 297** Dans un esprit similaire, des aides d'État ne prenant pas la forme de compensations pour charges de service public, mais servant néanmoins, par application de la théorie économique des externalités positives, à assurer le bon fonctionnement d'un certain nombre de services publics, soutenant ainsi les lois de continuité et d'égalité, voire celle de mutabilité, sont ou peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

Le cadre général est fixé par l'article 107 TFUE. Cet article prévoit, en son paragraphe 2, des dérogations de plein droit qui se rapportent notamment aux aides à caractère social octroyées à certaines catégories de consommateurs individuels, sans discrimination liée à l'origine du service ou du produit en

¹ Cf. CJCE, 13 février 1979, *Hoffmann-La Roche c/ Commission*, pts 38 et 39 (n° C-85/76 ; *Rec. CJCE*, I, p. 461).

² Sur ce point, les jurisprudences européenne et française sont constantes. Pour la première, voir entre autres arrêts CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser c/ Macroton*, pt 29 (n° C-41/90 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1979) ; CJCE, 10 février 2000, *Deutsche Post*, pt 48 (nos C-147/97 et 148/97 ; *Rec. CJCE*, I, p. 825) ; CJCE, 30 mars 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, pt 23 (n° 451/03 ; *Rec. CJCE*, I, p. 2941) ; CJUE, 3 mars 2011, *AG2R Prévoyance*, pt 68 (n° C-437/09 ; *Rec. CJUE*, I, p. 973). Pour la seconde, voir par exemple CE, Sect., 8 novembre 1996, *Fédération française des sociétés d'assurance et autres (Lebon p. 441)* ; CE, 30 avril 2003, *Union nationale des industries de carrières et des matériaux de construction (UNICEM) et Association professionnelle des produits minéraux industriels et autres (Lebon p. 191)* ; CE, 26 janvier 2007, *Syndicat professionnel de la géomatique (Lebon p. 20)* ; CE, 12 juillet 2017, *Société CFTA* (n° 399953).

³ Cette exception figurait déjà dans l'ordonnance n° 45-1483 du 13 juin 1945 modifiée, relative aux prix (*JORF* du 8 juillet 1945, p. 4150). Voir *supra*.

cause¹. Il prévoit également, en son paragraphe 3, des dérogations facultatives qui intéressent, entre autres, les aides destinées au développement économique des régions, les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, et les aides qui, sans altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, tendent à faciliter le développement de certaines activités économiques.

En application de ce cadre général et afin d'en préciser le contenu, la Commission européenne a adopté une série de lignes directrices globales ou sectorielles. Relativement à la dernière hypothèse de dérogation facultative susvisée, elle a en particulier élaboré des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers², dans lesquelles elle prend le soin d'indiquer que, « lors de l'appréciation des aides d'État en faveur des prestataires de services d'intérêt économique général en difficulté, [elle] tiendra compte de la nature spécifique des services d'intérêt économique général et, en particulier, de la nécessité de garantir la continuité de la prestation de services conformément à l'article 106, paragraphe 2, du traité »³. Ces aides comptant parmi celles qui génèrent le plus de distorsions de concurrence, la Commission n'en demeure pas moins vigilante. L'État membre doit démontrer clairement que la défaillance de l'entreprise — qu'il a l'intention de prévenir en octroyant une aide — est susceptible d'entraîner de graves difficultés sociales ou une importante défaillance du marché, notamment parce « qu'il existe un

¹ Par exemple, la Commission a pu valider un régime d'aides individuelles à caractère social, dit Fonds de continuité territoriale, visant à faciliter le déplacement en métropole de certaines catégories de personnes (étudiants et personnes à faibles revenus notamment) résidant en Outre-mer. Voir ses décisions n° C(2010) 7018 du 5 octobre 2010, « Aide d'État N 159/2010 – France – Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certaines catégories de personnes ayant leur résidence habituelle dans l'une des collectivités suivantes : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna » (*JOUE* n° C-40 du 9 février 2011, p. 1) et du 12 février 2015, « Aide d'État SA.39987 (2014/N) – France – Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certains résidents des collectivités d'outre-mer français » (*JOUE* n° C-169 du 22 mai 2015, p. 6).

² Ces lignes directrices ont été publiées pour la première fois en 1994 (*JOCE* n° C-368 du 23 décembre 1994, p. 12) et l'ont été pour la dernière fois, après avoir été modifiées à plusieurs reprises, en 2014 (*JOUE* n° C-249 du 31 juillet 2014, p. 1). Le cadre horizontal qu'elles dessinent est complété par des lignes directrices sectorielles. Voir par exemple les lignes directrices de la Commission sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes, pts 77 et s. (*JOUE* n° C-99 du 4 avril 2014, p. 3).

³ Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, pt 99 (*JOUE* n° C-249 du 31 juillet 2014, p. 1).

risque d'interruption de la continuité d'un service d'intérêt économique général »¹. La Commission prend en compte — sous certaines limites dans le cadre d'une restructuration — toutes les aides déjà perçues par l'entreprise, y compris celles reçues à titre de compensations d'obligations de service public². Si aucune perspective de viabilité à long terme de l'entreprise n'existe, elle peut autoriser le versement d'une aide d'État nécessaire pour assurer la continuité du service jusqu'à ce qu'il soit confié à un nouveau prestataire, à condition que l'État membre démontre de manière objective que l'aide en question est strictement limitée au montant et à la durée indispensables pour confier le service au nouveau prestataire³.

- 298** LES DÉROGATIONS À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS. — Les règles dédiées à la protection des consommateurs prévoient elles aussi des dérogations susceptibles de faire intervenir les grandes lois du service public.
- 299** L'article L. 121-11 du Code de la consommation interdit de refuser à un consommateur la vente d'un produit ou la prestation d'un service, sauf s'il existe un « motif légitime », lequel pourrait reposer sur des nécessités d'intérêt général, tout spécialement sur la loi d'adaptation constante du service public.
- 300** Mais l'exemple le plus pertinent en ce domaine est offert par la législation sur les clauses abusives. L'article L. 212-1, alinéa 2 du Code de la consommation dispose que « le caractère abusif d'une clause s'apprécie en se référant, au moment de la conclusion du contrat, à toutes les circonstances qui entourent sa conclusion, de même qu'à toutes les autres clauses du contrat. Il s'apprécie également au regard de celles contenues dans un autre contrat lorsque la conclusion ou l'exécution de ces deux contrats dépendent juridiquement l'une de l'autre ». Il s'en déduit que c'est l'économie globale du dispositif qui permet d'apprécier le déséquilibre significatif, au détriment du consommateur, entre les droits et obligations des parties au contrat.

Ainsi, lorsque le contrat porte sur l'organisation ou l'exécution d'un service public, le juge administratif s'attache à examiner non seulement la clause litigieuse, mais également « l'ensemble des stipulations du contrat et [...] des caractéristiques particulières de ce service »⁴, si bien que le principe d'égalité

¹ Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, pt 44 (JOUÉ n° C-249 du 31 juillet 2014, p. 1).

² *Ibid.*, pt 101.

³ *Ibid.*, pt 99.

⁴ CE, Sect., 11 juillet 2001, *Société des eaux du Nord (Lebon p. 348, concl. BERGEAL)* ; CAA Nantes, 29 décembre 2005, *Vitteau c/ commune de Beaugency* (n° 03NT00250) ; CE, 30 décembre 2015, *Société des eaux de Marseille (Lebon tables, n° 387666)* ; TA Grenoble, 22 mars 2018, *M... et autres c/ commune de Saint-Nazaire-les-Eymes* (n° 1704706) ; CE, 28 juin 2019, *Association syndicale libre (ASL) les jardins d'Isis et autres (Lebon tables, n° 425935)*.

et surtout ceux de continuité et de mutabilité peuvent faire échec à l'application des prescriptions consuméristes. L'abonné du service public de distribution de l'eau potable peut, par exemple, être soumis à des clauses de nature réglementaire qui, relatives au pouvoir de modification unilatérale des conditions d'organisation du service, sont « susceptibles [d'en] garantir la continuité et l'adaptation »¹ ; de même, ne possède pas un caractère abusif la clause réglementaire qui autorise le service des eaux à refuser l'ouverture d'un branchement si les installations intérieures sont susceptibles de nuire au fonctionnement normal de la distribution publique, son objet étant « de garantir la qualité et la continuité du service »² ; encore, la clause prévoyant des sanctions en cas d'impayés n'est pas abusive dès lors qu'elle est justifiée « par la nécessité de sauvegarder l'équilibre financier du service public de distribution de l'eau », et donc, de quelque manière, sa continuité³.

- 301** DÉROGATIONS AUX LIBERTÉS EUROPÉENNES. — En outre, un certain nombre de dérogations expresses intéressant la mission de police de l'État sont contenues aux articles 36, 52 et 65 TFUE relatifs aux libertés européennes. Pourrait entrer dans leur champ d'application, ainsi que l'explique Jean SIRINELLI dans sa thèse⁴, la protection du bon fonctionnement des services publics de l'énergie, notamment en ce qui concerne leur continuité et leur fiabilité dans l'approvisionnement et la distribution, et des services publics sociaux quand sont mises en cause la sécurité et la santé publiques.
- 302** INSUFFISANCE TEXTUELLE, RÉACTION JURISPRUDENTIELLE. — Les lois de changement, de continuité et d'égalité gouvernant l'organisation et le fonctionnement du service public se voient ainsi offrir un *statut dérogatoire*, lequel leur retire leur richesse et leurs potentialités premières.

Face à l'insuffisance des textes, la jurisprudence tente de prendre une part active dans la définition de ce statut.

¹ TA Orléans, 20 décembre 2002, *Vitteau* (n° 99-1674).

² CAA Nantes, 29 décembre 2005, *Vitteau c/ commune de Beaugency* (n° 03NT00250).

³ TA Nîmes, 30 juin 2010, *Association des usagers de l'eau du Grand Avignon gardois* (n° 0801875).

⁴ Jean SIRINELLI, *Les transformations du droit administratif par le droit de l'Union européenne. Une contribution à l'étude du droit administratif européen*, Thèse de doctorat en droit public, Yves GAUDEMET (dir.), Paris II, 2009, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2011, XVI-617 p., § 343.

Section 2

LA FRAGILITÉ D'UN DROIT DU MARCHÉ SPÉCIFIQUE AUX SERVICES PUBLICS

- 303** UN STATUT DÉROGATOIRE CONFIRMÉ EN JURISPRUDENCE. — Il existe depuis la fin des années mille neuf cent quatre-vingt-dix une tendance du juge administratif à invoquer les contraintes particulières de fonctionnement des services publics pour apporter des tempéraments à la stricte application des règles issues des droits de la concurrence et de la consommation (I).

Cependant, l'œuvre de conciliation, de laquelle naîtrait un droit public du marché, voulu spécial parce qu'il appréhende la gestion ou puissance publique, s'avère par trop fragile, si bien qu'elle confirme, fortuitement mais certainement, l'idée de départ selon laquelle, dans l'ordre marchand, les lois du service public font l'objet d'une conception négative (II).

I | LA SPÉCIFICITÉ DES RÈGLES DU MARCHÉ APPLIQUÉES AUX SERVICES PUBLICS

- 304** LA SPÉCIFICITÉ DES RÈGLES DE CONCURRENCE APPLIQUÉES AU SERVICE PUBLIC. — Selon le Professeur Michel BAZEX, qui écrit en 1998, l'intégration du droit de la concurrence dans le bloc de la légalité administrative renouvelle « la question de l'autonomie du droit applicable à l'action administrative et de ses adaptations aux nécessités du service public »¹, l'originalité de ces règles tenant, « sans doute à leur contenu, mais plus encore à leur portée et à leurs limites »². La jurisprudence administrative tend, en effet, à développer un droit de la concurrence spécifique aux services publics, en cela qu'elle s'efforce d'accorder ce corps de normes avec les exigences de l'intérêt général desquelles découlent les principes généraux de continuité, de mutabilité et d'égalité, à peine de pratiquer un « mauvais droit »³.
- 305** À titre illustratif, le Conseil d'État s'est tout récemment référé à la continuité du service public pour reconnaître de façon autonome — les textes en la ma-

¹ Michel BAZEX, « Le droit public de la concurrence », *RFDA* 1998, p. 781-800, spéc. p. 782. Voir aussi sur cette question David KATZ, *Juge administratif et droit de la concurrence*, Thèse de doctorat en droit public, Loïc GRARD (dir.), Bordeaux IV, 2003, PUAM, coll. Institut de droit des affaires, 2004, 473 p., p. 31 et s.

² Michel BAZEX, *op. cit.*, spéc. p. 788.

³ Sophie NICINSKI, *Droit public de la concurrence*, LGDJ, coll. Systèmes Droit, 2005, 230 p., p. 205.

tière n'étant assortis d'aucune exception de ce type — la faculté pour une personne publique de conclure, à titre provisoire, un nouveau contrat de concession de service public sans avoir à respecter les règles impératives de publicité et de mise en concurrence¹. Une telle dérogation n'est toutefois ouverte qu'en cas d'urgence, lorsque l'autorité administrative concédante est, indépendamment de sa volonté, dans l'impossibilité, soudaine ou non, de continuer à faire assurer le service public par son cocontractant ou de l'assurer elle-même. Le contrat ne peut perdurer au-delà de la durée requise pour mettre en œuvre une procédure de publicité et de mise en concurrence ou, en cas de changement du mode de gestion, pour organiser les conditions de la reprise en régie du service ou pour en redéfinir la consistance. Le juge administratif entend bien ménager ici les contraintes inhérentes au fonctionnement de services publics plongés dans un environnement concurrentiel.

- 306 Cette dialectique ne saurait, du reste, surprendre au vu de certaines des réactions qui, dans la doctrine du Conseil d'État, ont accompagné l'ouverture du régime spécifique des services publics au droit de la concurrence.

Dans ses conclusions sur la décision *Société Million et Marais*, Jacques-Henri STAHL estime qu'accepter de contrôler la légalité des actes administratifs sur le fondement du droit de la concurrence « déborde le cadre de la simple technique juridique et [...] engage un véritable choix de politique jurisprudentielle »² : il s'agit pour le juge administratif de s'immiscer dans un débat qui risquerait d'être mené sans lui, en sorte qu'il puisse « continuer à jouer [son] rôle dans l'élaboration du droit des services publics »³, qu'il puisse toujours être amené à se « prononcer sur les caractéristiques essentielles de l'organisation des services publics dans la société contemporaine »⁴. Un autre membre de la plus haute juridiction administrative, Jean-Denis COMBREXELLE, interprète même cette jurisprudence, « comme la première marche d'une évolution qui devrait conduire [le juge administratif] à réinventer un nouveau

¹ CE, 4 avril 2016, *Communauté d'agglomération du centre de la Martinique* (Lebon tables, n° 396191) ; CE, 14 février 2017, *Société de manutention portuaire d'Aquitaine et Grand Port Maritime de Bordeaux* (Lebon p. 43) ; CE, 5 février 2018, *Ville de Paris* (Lebon tables, n° 416581). Ces solutions se distinguent de celle qui admettait, en application de l'ancien article L. 1411-2 du Code général des collectivités territoriales, abrogé par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession (JORF n° 25 du 30 janvier 2016, texte n° 66), qu'une convention de délégation de service public pouvait être temporairement prolongée sans mise en concurrence dès lors qu'un motif d'intérêt général tiré de la nécessité d'assurer la continuité de ce service public le justifiait (CE, 8 juin 2005, *Commune de Ramatuelle*, Lebon tables, n° 255987).

² Jacques-Henri STAHL, Conclusions sur CE, Sect., 3 novembre 1997, *Société Million et Marais*, Lebon p. 395-405, spéc. p. 400.

³ *Ibid.*, spéc. p. 400-401.

⁴ *Ibid.*, spéc. p. 405.

droit du service public conciliant les exigences traditionnelles du service public avec celles du droit de la concurrence »¹.

L'arrêt *Société EDA*² illustre également la volonté du Conseil d'État de ne pas faire une application pure et simple d'un droit de la concurrence dont il vient à peine de poser les bases dans le champ de la légalité administrative ; il souligne, conformément, une nouvelle fois, à la proposition du commissaire du gouvernement Jacques-Henri STAHL³, la nécessité pour l'autorité administrative affectataire de dépendances du domaine public de concilier les règles de la concurrence avec l'intérêt du domaine et, plus largement, avec l'intérêt général⁴, ce qui est propice au maintien d'une dose de spécificité du service public quand le domaine public est le siège d'une telle activité⁵.

- 307 Dans plusieurs affaires, le juge administratif prend même le parti de l'autonomie des sources des règles de concurrence qu'il applique aux services publics⁶. Il semble les rattacher, pour ce faire, aux principes généraux du droit, en reconnaissant l'existence d'un principe de « liberté de la concurrence »⁷ ou de « libre concurrence »⁸ découlant notamment de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986.

¹ Jean-Denis COMBREXELLE, Conclusions sur CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la cour de Paris*, AJDA 1998, p. 362-367, spéc. p. 366.

² CE, Sect., 26 mars 1999, *Société EDA* (Lebon p. 96, concl. STAHL).

³ « Admettre l'invocation des règles issues du droit de la concurrence ne reviendrait pas, dans notre esprit, à leur conférer une absolue primauté. La prise en considération des impératifs du libre jeu de la concurrence ne saurait faire disparaître les caractères essentiels de la domanialité publique et le primat des impératifs de bonne gestion et de conservation du domaine public. Peut-être faut-il le rappeler à une époque où beaucoup feignent de ne voir dans le domaine qu'une ressource naturellement destinée à la satisfaction d'intérêts commerciaux particuliers. Le domaine public est une richesse collective, destinée à satisfaire l'intérêt de tous et non les intérêts de quelques-uns. [...] » (Jacques-Henri STAHL, Conclusions sur CE, Sect., 26 mars 1999, *Société EDA*, Lebon p. 98-107, spéc. p. 105).

⁴ Olivier FUCHS, « La conciliation des intérêts dans le contentieux administratif de la concurrence », AJDA 2006, p. 746-750, spéc. p. 747-748.

⁵ Voir CE, 30 juin 2004, *Département de la Vendée* (Lebon p. 277).

⁶ Jean SIRINELLI, « Règles de concurrence et actes des personnes publiques en droit administratif et européen », RJEJ décembre 2014, p. 5-12, spéc. p. 6-7, § 8 et 9.

⁷ CE, 1^{er} avril 1998, *Union hospitalière privée et Fédération intersyndicale des établissements d'hospitalisation privée* (Lebon p. 114) ; CE, 5 octobre 1998, *Fédération française des pompes funèbres et association Force ouvrière consommateurs* (Lebon p. 349) ; CE, Avis, 8 novembre 2000, *Société Jean-Louis Bernard Consultants* (Lebon p. 492, concl. BERGEAL) ; CAA Douai, 9 juin 2005, *Compagnie générale des eaux* (n° 03DA00269) ; CAA Douai, 15 novembre 2006, *Commune de Quiévrechain* (n° 05DA00341) ; CE, 15 mai 2013, *Société Nio-Adesium* (n° 341598).

⁸ CE, 27 juillet 2001, *CAMIF* (Lebon p. 401) ; CE, 24 septembre 2003, *CAMIF* (Lebon tables, n° 240604) ; CE, 5 juin 2007, *Société Corsica Ferries* (Lebon tables, n° 305280) ; CAA Lyon, 3 mai 2012, *Syndicat mixte de l'aéroport de Clermont-Ferrand Auvergne* (n° 10LY01782) ; CE, 15 mai 2013, *Ordre des avocats au barreau de Marseille et autres* (Lebon p. 138).

Or ce principe peut, en toute hypothèse, permettre aux tribunaux administratifs « de s'affranchir des règles issues du droit privé de la concurrence, et de tempérer les exigences d'une libre concurrence lorsque l'intérêt général est en cause », les missions de service public pouvant ainsi « justifier certains assouplissements, qui ne sont pas forcément prévus par le droit privé de la concurrence »¹. Au fond, puisque « l'égalité concurrence reste une notion qui ne se vérifie pas aisément et qui relève [...] davantage de l'objectif que de la réalité objective »², elle peut très bien être orientée dans un sens plutôt que dans un autre et tenir compte, ce faisant, des grandes lois régissant le fonctionnement et l'organisation des services publics.

- 308** Il ressortirait au surplus de la jurisprudence administrative que le juge préfère, en règle générale, contrôler la validité d'un acte administratif en se fondant en priorité sur les composantes classiques de la légalité administrative, et seulement ensuite sur les règles de concurrence, qui seraient donc supplétives³. Il est vrai qu'il arrive que le principe d'égalité soit mobilisé en premier lieu⁴. Et il est à noter, à cet égard, que si le principe de libre concurrence le rejoint parfois, le défaut de méconnaissance de l'égalité entraînant « par voie de conséquence » l'absence d'atteinte à la libre concurrence⁵, ces principes ne se confondent pas⁶ : « la différence de situation entre opérateurs n'est absolument pas de nature à justifier une pratique anticoncurrentielle, puisque par

¹ Sophie NICINSKI, « Les évolutions du droit administratif de la concurrence », *AJDA* 2004, p. 751-760, spéc. p. 753 ; et du même auteur, *Droit public de la concurrence*, LGDJ, coll. Systèmes Droit, 2005, 230 p., p. 184. Voir déjà en ce sens Jean-Denis COMBREXELLE, Conclusions sur CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la cour de Paris, AJDA* 1998, p. 362-367, spéc. p. 366 : « En tout état de cause, votre décision de section *Sté Million et Marais* nous semble avoir pour corollaire, compte tenu des liens étroits existant entre les droits communautaire et nationaux de la concurrence, l'émergence d'un principe prétorien directement inspiré de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 90, paragraphe 2, ce principe conciliant, sous le contrôle étroit du juge, les exigences du service public avec celles de la concurrence ».

² Conseil d'État, *Collectivités publiques et concurrence*, Rapport public de 2002, La Documentation française, EDCE 2002, n° 53, 465 p., p. 265.

³ Nicolas CHARBIT, « Le Conseil d'État, juge de la concurrence ? », *Rev. Lamy dr. aff.* 2001, n° 42, p. 11-15, spéc. p. 15 ; Gilles DUMONT, « Application du droit de la concurrence aux activités publiques », *JCl. Adm.* 2005, fasc. 292, § 68 ; Jean SIRINELLI, « Règles de concurrence et actes des personnes publiques en droit administratif et européen », *RJEP* décembre 2014, p. 5-12, spéc. p. 12, § 32.

⁴ CE, 29 septembre 1999, *Syndicat de la presse périodique culturelle et scientifique et autres* (Lebon tables, n°s 186227 et 186356) ; CE, 29 septembre 2003, *Fédération nationale des géomètres experts et autres* (n° 221283).

⁵ CE, 23 juillet 2010, *Fédération nationale des guides-interprètes* (Lebon tables, n° 318932). Voir aussi Cons. const., 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*, consid. 10 (n° 2001-450 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 82).

⁶ Voir à titre illustratif CE, 30 juin 2004, *Département de la Vendée* (Lebon p. 277).

définition le droit de la concurrence assure le libre jeu de la concurrence entre opérateurs de natures très différentes »¹.

- 309** LA SPÉCIFICITÉ DES RÈGLES DE CONSOMMATION APPLIQUÉES AU SERVICE PUBLIC. — D'autre part, l'idée d'un droit de la consommation spécifique aux services publics est latente.
- 310** La réserve d'intérêt général mise à l'application de la législation relative aux clauses abusives² pourrait être l'empreinte de cette spécificité, sinon de cette autonomie, dans la mesure où, reposant sur le pouvoir d'appréciation du juge, elle peut être perçue comme débordant le cadre de l'article L. 212-1 du Code de la consommation³.

Les propos du commissaire du gouvernement Catherine BERGEAL, invitant le Conseil d'État à soumettre les contrats passés par les services publics industriels et commerciaux, « comme tous les contrats et malgré leur caractère éventuellement exorbitant »⁴, au droit des clauses abusives, s'inscrivent en tout état de cause dans le sens d'une certaine originalité : « il vous faudra concilier et combiner les exigences du code de la consommation avec celles du service public qui peuvent justifier, pour les usagers, certaines contraintes. Autrement dit, le caractère abusif d'une clause doit s'apprécier compte tenu des exigences du service public [...] »⁵.

- 311** Plus décisif est, peut-être, l'arrêt *Union fédérale des consommateurs* du 13 mars 2002⁶. Amené à se prononcer sur la validité, au regard de la législation sur la vente liée, d'une décision créant un titre de transport unique pour des prestations autrefois distinctes, le Conseil d'État prend le soin d'indiquer : « il appartient au juge de l'excès de pouvoir, à qui il revient d'apprécier la légalité des tarifs qui, fixés par l'autorité compétente et touchant à l'organisation du service public, présentent un caractère administratif, de s'assurer que ces tarifs ont été pris compte tenu de l'ensemble des règles applicables et qu'il en a été fait, en les combinant, une exacte application ». Par cette formule, qui fait écho au considérant de principe de la décision *Société EDA*, il se réserve la possibilité de prendre en considération les nécessités du service public et de l'intérêt

¹ Sophie NICINSKI, « Actualité du droit de la régulation et de la concurrence », *AJDA* 2011, p. 649-652, spéc. p. 651.

² CE, Sect., 11 juillet 2001, *Société des eaux du Nord* (Lebon p. 348, concl. BERGEAL).

³ En ce sens, Sylvain LAFONT, *La soumission des personnes publiques au droit de la consommation*, Thèse de doctorat en droit privé, Daniel MAINGUY (dir.), Montpellier I, 2007, Litec, coll. Bibliothèque de droit de l'entreprise, 2009, 375 p., § 270 et 271.

⁴ Catherine BERGEAL, Conclusions sur CE, Sect., 11 juillet 2001, *Société des eaux du Nord*, Lebon p. 351-359, spéc. p. 356.

⁵ *Ibid.*

⁶ CE, 13 mars 2002, *Union fédérale des consommateurs et Koua Poirrez* (Lebon p. 94).

général dans l'application du droit de la consommation, à travers ce que certains auteurs appellent la « clause de sauvegarde du service public »¹. D'ailleurs insiste-t-il, dans son argumentaire, sur les raisons ayant motivé la décision attaquée, qui a pour objet de « mettre un terme aux disparités de tarifs constatées pour les trajets équivalents voire identiques et résultant des modalités distinctes de tarification appliquées par la RATP et la SNCF », c'est-à-dire de mieux assurer l'égalité entre les usagers du service de transport².

- 312** UN EXERCICE DE CONCILIATION DÉSÉQUILIBRÉ. — Défendre, sinon reconnaître, l'idée d'une spécificité du droit du marché dès lors qu'est en cause l'intérêt général autorise à tenir compte, le moment venu, des contraintes essentielles d'égalité, de continuité et d'adaptation constante qui en découlent.

L'exercice de conciliation qui se joue à ce niveau s'avère toutefois déséquilibré. Il connaît, en effet, au moins deux limites qui renforcent la conviction que les lois du service public se conçoivent « en négatif », tout au plus comme des principes *accessoirés* à l'impératif économique.

II | LES LIMITES AU DÉVELOPPEMENT D'UN DROIT DU MARCHÉ SPÉCIFIQUE AUX SERVICES PUBLICS

- 313** UNE CONCILIATION INCERTAINE AVEC LES NÉCESSITÉS DU SERVICE PUBLIC. — En premier lieu, des incertitudes entourent l'exercice consistant à concilier les règles du marché avec les nécessités du service public. Cet exercice reste tributaire de la politique jurisprudentielle menée par le juge administratif, précisément de l'appréciation qu'il porte sur ce que recouvre l'intérêt général dans un contexte donné.

Or, le contexte récent est propice à la promotion des règles issues du droit de la concurrence et du droit de la consommation, censées garantir la maximisation de l'utilité de chaque agent économique et, par suite, la meilleure allocation possible des ressources de la collectivité au profit des utilisateurs. D'aucuns ont ainsi considéré l'importation des méthodes consuméristes du secteur privé dans les services publics comme une amélioration significative

¹ Agathe VAN LANG, « Réflexions sur l'application du droit de la consommation par le juge administratif », *RDV* 2004, p. 1015-1049, spéc. p. 1018.

² En ce sens, François BEROUJON, « L'impact des règles issues du droit de la consommation », *JCP A* 2007, nos 44-45, p. 31-35, spéc. p. 32, § 12.

de la situation des usagers¹ et comme « l'échec de la conception traditionnelle du droit des services publics »².

- 314 Il s'ensuit que la reconnaissance d'un droit du marché spécifique aux services publics n'offre aucune garantie d'une prise en compte régulière et efficace des lois d'égalité, de continuité et de changement. En particulier, il est impossible d'affirmer que le principe général de liberté de la concurrence implique une lecture toujours compréhensive des dérogations ouvertes au nom de l'intérêt général. Rien n'interdit de le concevoir comme une stricte formalisation de la théorie de l'opposabilité du droit de la concurrence aux actes administratifs, permettant de couvrir, par surcroît, les situations dans lesquelles les décideurs publics resteraient sous le radar des règles ordinaires. Quoi qu'il en soit, il contribue à l'inscription de la préservation de l'ordre concurrentiel au nombre des composantes de l'intérêt général que l'administration est censément tenue de satisfaire³ et, ce faisant, au maintien de la logique de l'action publique en aval de la logique de marché.

Une telle approche est d'autant moins déraisonnable qu'il semble difficile de présenter le droit de la concurrence comme étant par nature supplétif : d'une part, cette subsidiarité dans l'examen des sources de la légalité administrative est artificielle dès lors qu'elle est la conséquence de l'insuffisance des précisions apportées par les requérants au soutien de leur demande ; d'autre part, il n'est pas déraisonnable de la considérer comme superficielle dès lors qu'il importe peu, au bout du compte, de savoir par quelle catégorie de normes le juge administratif est parvenu à faire droit à une requête dont la visée économique est apparente, tout étant ici question d'efficacité des normes mobilisées⁴.

- 315 Ces incertitudes sont amplifiées, pour ce qui concerne les règles de concurrence, par la répartition délicate des compétences entre les deux ordres juridictionnels, telle qu'elle résulte de la décision du Tribunal des conflits *Ville de Pamiers* du 6 juin 1989⁵, complétée et précisée par sa jurisprudence *Aéroport de*

¹ En ce sens, Jacques AMAR, « Plaidoyer en faveur de la soumission des services publics administratifs au droit de la consommation », *Contrats conc. conso.* 2002, p. 13-17, spéc. p. 17 : « Le prix ou l'absence de prix payé au service public trouve sa contrepartie dans la moindre protection de ses usagers par rapport à celles dont bénéficient les consommateurs des entreprises privées : l'utilisateur se voit appliquer un droit de substitution, un droit du pauvre, car il ne dispose pas des moyens d'accéder aux services privés et donc au droit des riches. »

² François BEROUJON, *L'application du droit de la consommation aux gestionnaires de services publics. Éléments de réflexion sur l'évolution du droit des services publics*, Thèse de doctorat en droit public, Catherine RIBOT (dir.), Grenoble II, 2005, 500 p., p. 345.

³ Guylain CLAMOUR, *Intérêt général et concurrence. Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Louis AUTIN (dir.), Montpellier I, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVI-1044 p.

⁴ En ce sens, Sophie NICINSKI, *Droit public de la concurrence*, LGDJ, coll. Systèmes Droit, 2005, 230 p., p. 176 et s.

⁵ T. confl., 6 juin 1989, *Préfet de la région d'Ile-de-France, Préfet de Paris* (Lebon p. 293).

Paris du 18 octobre 1999¹, elle-même comprise à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel du 23 janvier 1987² consacrant, au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République, la compétence des juridictions administratives pour annuler ou réformer, en dehors des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, les actes administratifs³. Il est admis que les décisions, les actes des personnes publiques portant sur l'organisation du service public ou mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique – aux fins, possiblement, d'organisation ou d'exécution du service public – ressortissent des tribunaux administratifs, de même que les pratiques qui en découlent nécessairement ; seules les pratiques détachables de l'appréciation de telles décisions administratives ressortissent de l'Autorité de la Concurrence agissant sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Cette ligne de partage peut paraître satisfaisante dès lors que le juge administratif reste maître, en dernier ressort, de l'organisation des services publics. Elle est pourtant relativisée dans les faits puisqu'il arrive, Sophie NICINSKI l'a ainsi relevé⁴, que les autorités de la concurrence, qui appliquent le droit commun de la concurrence, y renoncent et se saisissent de pratiques directement issues d'un acte administratif sur lequel le juge administratif peut s'être déjà prononcé. Une décision du Tribunal des conflits du 4 mai 2009 la remet même en question, qui abandonne, si l'on en suit la lettre⁵, le critère de détachabilité⁶.

- 316** L'UNITÉ IRRÉDUCTIBLE DU DROIT DU MARCHÉ. — En second lieu, le développement d'un droit du marché spécifique aux services publics se heurte à l'uniformité des notions et des raisonnements utilisés par les juges judiciaire et

¹ T. confl., 18 octobre 1999, *Préfet de la Région d'Ile-de-France, Préfet de Paris* (Lebon p. 469, concl. SCHWARTZ). Dans le même sens, Cass. com., 16 mai 2000, *Chambre syndicale nationale de vente et services automatiques* (Bull., IV, n° 99, p. 87) ; Cass. com., 19 novembre 2002, *Société Au Lys de France* (Bull., IV, n° 170, p. 194).

² Cons. const., 23 janvier 1987, *Loi transférant le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence à la juridiction judiciaire*, consid. 15 (n° 86-224 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 8).

³ Sur cette décision, voir le dossier « Les 30 ans de la décision Conseil de la concurrence », *AJDA* 2017, p. 91-120, et notamment l'article de Fabrice MELLERAY, « En relisant la décision Conseil de la Concurrence », p. 91-94.

⁴ Sophie NICINSKI, « Les évolutions du droit administratif de la concurrence », *AJDA* 2004, p. 751-760, spéc. p. 756.

⁵ T. confl., 4 mai 2009, *Garde des sceaux, ministre de la Justice, Société éditions Jean-Paul Gisserot c/ Centre des monuments nationaux* (Lebon p. 582) : « dans la mesure où elles exercent de telles activités [de production, de distribution ou de services] et sauf en ce qui concerne les décisions ou actes portant sur l'organisation du service public ou mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique, [les] personnes publiques peuvent être sanctionnées par le Conseil de la concurrence agissant sous le contrôle de l'autorité judiciaire ». Sur cette décision, voir notamment Emmanuel GLASER, « Actualité du droit de la concurrence et de la régulation », *AJDA* 2009, p. 2441-2443.

⁶ Voir cependant Stéphane BRACONNIER, *Droit public de l'économie*, PUF, coll. Thémis Droit, 2^e éd., 2017, 494 p., p. 74.

administratif. Il existe, en effet, une unité fondamentale, irréductible du droit du marché, qui repose tout à la fois sur un souci de réalisme économique — le droit du marché n'est-il pas le fruit de la théorie économique ? — et sur une exigence de cohérence de l'ordre juridique.

D'ailleurs le Conseil d'État a-t-il été exhorté, au moment où il décidait de conférer aux règles de concurrence le statut de sources utiles du droit administratif, à « prendre garde, autant que faire se peut, à se placer dans un même cadre conceptuel, à utiliser les mêmes critères, et à donner aux notions le même sens que celui que retient le Conseil de la concurrence et, derrière lui, la Cour d'appel de Paris et la Cour de cassation »¹ ; bref, « à observer une stricte orthodoxie dans le maniement des concepts de la concurrence »². Cette exigence de cohérence, sur laquelle s'est arrêté le Conseil d'État dans son rapport public de 2002³, traverse nombre de conclusions de rapporteurs publics⁴.

Elle se retrouve aussi, sans aucun doute possible, en matière de droit de la consommation⁵. Catherine BERGEAL consacre une large part de ses conclusions sur l'arrêt de principe *Société des eaux du Nord* à déterminer le caractère abusif d'une clause restrictive voire exonératoire de responsabilité en s'appuyant sur la jurisprudence judiciaire⁶. De même, dans sa décision *Union fédérale des consommateurs* de 2002⁷, le Conseil d'État s'inspire de la jurisprudence pénale⁸ pour juger que la fourniture de prestations de même nature n'est pas constitutive d'une vente liée, suivant en cela les recommandations de son commissaire du gouvernement, Rémy SCHWARTZ, qui écrit : « nous ne voyons pas de justification liée au service public qui devrait conduire le Conseil d'État à donner une qualification différente de la notion de vente liée

¹ Jacques-Henri STAHL, Conclusions sur CE, Sect., 3 novembre 1997, *Société Million et Marais, Lebon* p. 395-405, spéc. p. 401.

² Jacques-Henri STAHL, Conclusions sur CE, Sect., 26 mars 1999, *Société EDA, Lebon* p. 98-107, spéc. p. 105.

³ Conseil d'État, *Collectivités publiques et concurrence*, Rapport public de 2002, La Documentation française, EDCE 2002, n° 53, 465 p., p. 251 : « dès lors qu'il doit examiner la situation concurrentielle sur un marché, le Conseil d'État veille à retenir une approche, et notamment une analyse économique, qui ne s'éloigne pas de celle développée par le Conseil de la concurrence et par les autorités judiciaires ».

⁴ Guylain CLAMOUR et Stéphane DESTOURS, « Droit public de la concurrence », *JCl. Collectivités territoriales* 2014, fasc. 724-20, § 143 et 144.

⁵ Sylvande PERDU, « Le juge administratif et la protection des consommateurs », *AJDA* 2004, p. 481-489, spéc. p. 484-485.

⁶ Catherine BERGEAL, Conclusions sur CE, Sect., 11 juillet 2001, *Société des eaux du Nord, Lebon* p. 351-359, spéc. p. 356-358.

⁷ CE, 13 mars 2002, *Union fédérale des consommateurs et Koua Poirrez* (*Lebon* p. 94).

⁸ Cass. crim., 29 octobre 1984, *Aumonier* (*Bull. crim.*, n° 324).

posée par [le Code de consommation] alors que le juge pénal est le juge de droit commun assurant le respect de ces dispositions »¹.

- 317 Aussi, quand il rend des décisions, même les plus laconiques, le juge administratif adopte-t-il, au moins *a minima*, les modes et les formes du raisonnement économique au détriment de ceux propres au raisonnement juridico-administratif². Il est nécessairement conduit à saisir des *comportements* et non seulement des actes, à raisonner en termes d'*effets* et non seulement de sources, à exercer un contrôle de *régulation* et non seulement de légalité objective³ – tout ce dont peut témoigner, au demeurant, l'ouverture récente du prétoire aux actes de droit souple adoptés par les autorités de régulation⁴.

Tel est le cas lorsque, appliquant le droit des aides d'État, il lui arrive de manier le critère de l'investisseur privé en économie de marché⁵ ou lorsque, de façon plus générale, il doit identifier le marché pertinent à l'intérieur duquel

¹ Rémy SCHWARTZ, Conclusions sur CE, 13 mars 2002, *Union fédérale des consommateurs et Koua Poirrez*, *BJCP* 2002, p. 230-238, spéc. p. 232.

² En ce sens, Jacques CAILLOSSE, *La Constitution imaginaire de l'administration*, PUF, coll. Les voies du droit, 2008, 421 p., p. 69 : « Combien même le droit de la concurrence opposable au service public [...] relève du droit public, il emprunte ses modèles intellectuels au marché et à l'entreprise ; et lorsque le Conseil d'État statue sur la base de l'ordonnance de 1986, il doit se comporter à la manière d'un expert en économie ».

³ Christine BRÉCHON-MOULÈNES, « La place du juge administratif dans le contentieux économique public », *AJDA* 2000, p. 679-686 ; Jean-Yves CHÉROT, « Les méthodes du juge administratif dans le contentieux de la concurrence », *AJDA* 2000, p. 687-696 ; Jean-François CALMETTE, « L'évolution de la prise en compte de l'analyse économique par le juge administratif », *Dr. adm.* 2006, n° 7, p. 13-18.

⁴ Depuis les arrêts CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH et autres* et *Société NC Numéricable* (Lebon p. 76, concl. CÉSTER et p. 88), la voie du recours pour excès de pouvoir est ouverte aux actes (avis, recommandations, mises en garde, prises de position...) qui ne sont pas des décisions mais qui sont de nature à produire des effets notables, notamment économiques, ou qui ont pour objet d'influer de manière significative sur le comportement des personnes auxquelles ils s'adressent. Voir récemment, à propos de lignes directrices adoptées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, CE, 13 décembre 2017, *Sociétés Bouygues Télécom et autres* (Lebon p. 356, concl. DOMINO).

⁵ Ainsi, par exemple, dans CAA Nancy, 18 décembre 2003, *CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin* (n° 03NC00864) et CE, 27 février 2006, *Compagnie Ryanair Limited et CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin* (Lebon p. 95) : la conclusion du contrat par lequel une personne publique charge une compagnie aérienne de promouvoir une région touristique ne correspond pas au comportement d'un investisseur privé en économie de marché dès lors que la rémunération de cette compagnie excède très largement le coût des prestations mises à sa charge, le juge administratif en déduisant l'existence d'une aide d'État qui, à défaut de notification préalable à la Commission européenne, est entachée d'irrégularité.

il peut valablement mesurer les effets, réels ou potentiels, d'un acte administratif d'organisation du service public¹ au moyen d'une méthode de raisonnement qui a pu être qualifiée d'« hypothético-déductive »².

Tel est encore le cas, pour prendre un exemple plus concret découlant de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques³, lorsqu'il lui faut déterminer, dans le sillage de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, si la mise en place par une entreprise privée d'un nouveau service de transport public routier de personnes porte, eu égard à la substituabilité des activités, une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées ou à l'équilibre économique du contrat de service public de transport en cause⁴.

Incontournable, l'analyse économique de certains éléments de fait exige même que les tribunaux administratifs saisissent, le cas échéant, l'Autorité de la concurrence pour avis⁵, avis qu'ils ne sont toutefois pas tenus de suivre⁶.

- 318** Pour ces raisons, et parce qu'il y en a sûrement d'autres, ni l'inadaptation, soulignée en doctrine⁷, du contentieux de l'excès de pouvoir — que le Conseil d'État a d'ailleurs cherché à faire évoluer⁸ — à la régulation économique, ni

¹ Voir CE, 27 juillet 2001, *CAMIF* (Lebon p. 401) ; CE, 29 juillet 2002, *Société CEGEDIM* (Lebon p. 280) ; et plus récemment, CAA Marseille, 9 mai 2016, *Société Cathédrale d'images* (n° 15MA01074).

² Sophie NICINSKI, *Droit public de la concurrence*, LGDJ, coll. Systèmes Droit, 2005, 230 p., p. 173.

³ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (*JORF* n° 181 du 7 août 2015, p. 13537, texte n° 1).

⁴ CE, 23 décembre 2016, *Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes* (n° 399723 et Lebon tables, n° 399081) ; CE, 20 mars 2017, *Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes* (Lebon p. 99) ; CE, 4 octobre 2017, *Région Pays de la Loire* (nos 400551 et 400553 et Lebon tables, n° 400552) ; CE, 9 novembre 2017, *Région Pays de la Loire* (nos 403162, 405974 et 410165).

⁵ Cette saisine, fondée sur l'article L. 462-3 du Code de commerce, a été inaugurée avec l'arrêt CE, Sect., 26 mars 1999, *Société EDA* (Lebon p. 96, concl. STAHL).

⁶ Voir à titre illustratif CE, 16 juin 2004, *Mutuelle générale des services publics* (Lebon tables, n° 235176) et l'avis n° 03-A-21 du 31 décembre 2003 du Conseil de la concurrence.

⁷ Michel BAZEX, « Le droit public de la concurrence », *RFDA* 1998, p. 781-800, spéc. p. 799-800 ; Jean-Yves CHÉROT, « Les méthodes du juge administratif dans le contentieux de la concurrence », *AJDA* 2000, p. 687-696, spéc. p. 690.

⁸ Rozen NOGUELLOU, « L'office du juge de la régulation économique », *RDP* 2014, p. 229-239, spéc. p. 337-339.

la concision des affirmations par lesquelles le juge administratif procède habituellement¹, non plus que son moindre niveau d'exigence à l'égard des arguments économiques développés devant lui — il faut dire que sa formation demeure plus macroéconomique que microéconomique, ce qui lui vaut d'être accusé, souvent à l'excès, d'incapacité technique —, ne remettent fondamentalement en cause l'unité du droit du marché et son impérialisme moderne.



- 319 L'ANNEXION DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC. — Si spécificité du droit du marché il y a — et il est peu douteux qu'il en existe une dès lors que le juge administratif entend rester maître de sa jurisprudence² —, elle semble par conséquent se limiter au jeu, selon le point de vue adopté, soit des exceptions, soit des aménagements justifiés par les nécessités de l'action administrative³, derrière lesquelles se rencontrent les lois régissant le fonctionnement et l'organisation des services publics. La prise en considération de ces dernières, aussi louable soit-elle, ne trompe pas : elle est au pire dérogatoire, au mieux et en tous les cas secondaire et limitée.

Dans cette perspective, les principes de continuité, d'adaptation et d'égalité ne sont rien de plus que la dépendance, le *prolongement exorbitant*, et par définition accessoire, des *mécanismes ordinaires*, et donc principaux, du marché⁴, selon un certain ordre des choses soutenu et promu par l'idée de subsidiarité formelle ou normative. Ils sont invités, pour reprendre et transposer une formule de Dominique BERLIN, à « redescendre du piédestal où le droit administratif [les] avait placé[s] »⁵ : « n'ayant plus l'exclusive d'une légitimation

¹ Pour Nicolas CHARBIT, « cette motivation succincte, habituelle au regard de la technique rédactionnelle du Conseil d'État, n'est pas admissible du point de vue du droit de la concurrence » (« Le Conseil d'État, juge de la concurrence ? », *Rev. Lamy dr. aff.* 2001, n° 42, p. 11-15, spéc. p. 14).

² Cf. la formule employée par René RIVET dans ses conclusions sur CE, 25 novembre 1921, *Savonneries Henri Olive*, RDP 1922, p. 107-114, spéc. p. 113.

³ Sophie NICINSKI estime qu'avec l'opération de conciliation, « on a largement dépassé le stade auquel les impératifs de gestion publique faisaient figure d'exception » (*Droit public de la concurrence*, LGDJ, coll. Systèmes Droit, 2005, 230 p., p. 201).

⁴ Ce que relève le Conseil d'État dès 1994 : « Sans doute est-il, dans cette perspective, à peine paradoxal de soutenir que le service public est en quelque sorte, le prolongement du marché, par d'autres moyens, lorsque le marché subit des échecs, et non pas son contraire » (*Service public, services publics : déclin ou renouveau*, Rapport public de 1994, La Documentation française, EDCE 1995, n° 46, 129 p., p. 63).

⁵ Dominique BERLIN, « Droit communautaire et régimes exorbitants du droit commun », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 39-54, spéc. p. 53.

par la poursuite de l'intérêt général », ils ne se conçoivent que « comme un complément aux lois du marché, c'est-à-dire au droit commun »¹.

- 320** En toute vraisemblance, cette conclusion peut être élargie. Il n'est pas déraisonnable de considérer que la conception négative des lois du service public n'est pas exclusive à l'ordre marchand — dont les frontières sont pourtant extensives — et de l'extrapoler au-delà, quand bien même elle n'y est pas expressément formalisée et y est difficilement vérifiable, sinon indémontrable.

L'important mouvement de relégation systémique qui les emporte amène en effet à penser, par induction, que les lois de continuité, d'adaptation constante et d'égalité sont également et simultanément adjointes au raisonnement gestionnaire : raisonnement qu'elles ne parviennent plus à absorber comme par le passé, dès lors qu'elles ne garantissent plus, par principe, le placement des services publics dans les conditions juridiques appropriées — appropriées car spécifiques — à la satisfaction efficace et efficiente des besoins d'intérêt général ; raisonnement qu'elles ne doivent donc pas dérégler mais seulement suppléer, chaque fois qu'il est avéré que la satisfaction efficace et efficiente des besoins d'intérêt général ne coïncide pas avec les valeurs et les procédés de gestion ordinaires que sont tenues de mettre en œuvre les organisations de toute nature. C'est là, du reste, le sens que revêt traditionnellement la critique managériale du droit administratif².

- 321** Ainsi, en conditionnant la conception des principes les plus fondamentaux du service public dans une mesure qui ne dépend plus proprement des choix opérés par les personnes publiques organisatrices, les impératifs économiques et gestionnaires procèdent à l'*annexion* de la notion même de service public, dont l'existence autonome, au point de vue juridique, est questionnée.

L'enjeu est dès lors de savoir si une approche positive de ces principes reste envisageable.

¹ Dominique BERLIN, « Droit communautaire et régimes exorbitants du droit commun », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 39-54, spéc. p. 53-54.

² Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, coll. Droit et société, 3^e éd., 2008, 266 p., p. 75.

Chapitre 3

LA VOIE ÉTROITE D'UNE CONCEPTION POSITIVE DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 322** UN BESOIN DE SPÉCIFICITÉ JURIDIQUE. — S'il est un enseignement évident que l'on peut d'ores et déjà tirer des développements qui précèdent, c'est que la subordination des lois d'égalité, d'adaptation constante, de continuité aux impératifs économique et gestionnaire n'engendre pas leur disparition, leur exclusion du système de pensée juridique qui implique les services publics dans la période contemporaine. Leur nécessité n'est pas discutable en théorie, dès lors qu'elles viennent à l'appui des deux référentiels normatifs évoqués.
- 323** D'ailleurs en va-t-il de même, à travers elles et bien au-delà, de l'existence du droit administratif — entendu comme désignant l'ensemble des règles proprement applicables à l'administration — dont il est admis que le besoin¹ se fait sentir dans tous les systèmes juridiques, y compris dans les systèmes de *Common Law*². Le droit administratif est, comme l'enseigne le Professeur Yves GAUDEMET, « une donnée universelle », « l'action de l'État, l'action des administrations publiques ne se con[cevant] pas aujourd'hui, dans nos démocraties libérales, sans un encadrement par le droit ni sans l'application de règles de droit qui — au moins pour une part — ne peuvent pas être celles qui régissent les rapports des personnes privées entre elles »³ ; ces règles se retrouvent partout, « avec simplement des aspects de frontière, de délimitation qui peuvent varier d'un pays à l'autre »⁴. Elles se rencontrent même dans

¹ Didier TRUCHET, « Avons-nous encore besoin du droit administratif ? », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, coll. Études, mélanges, travaux, 2007 (1122 p.), p. 1039-1052.

² John BELL, « De la nécessité d'un droit administratif », *AJDA* 1995, n° spécial, p. 99-108.

³ Yves GAUDEMET, *Droit administratif*, LGDJ, coll. Manuel, 22^e éd., 2018, 600 p., p. 30, § 21.

⁴ *Ibid.*

le droit de l'Union européenne¹, au point qu'est assez largement admise l'idée selon laquelle il existe une science du droit administratif européen².

- 324** DENSITÉ MATÉRIELLE, STABILITÉ CONCEPTUELLE. — Il convient, partant, et de façon en quelque sorte conclusive, d'essayer d'envisager les principes généraux du service public en ce qu'ils sont nécessaires, en ce qu'ils apparaissent sous un jour positif, « en relief » et non pas « en creux », bref en ce qu'ils sont des principes plus auxiliaires qu'accessoirs.

Mais la voie d'une telle conception s'avère étroite car, même si elles témoignent d'une certaine stabilité conceptuelle (Section 2), les lois du service public font l'objet d'un resserrement matériel important (Section 1).

Section 1

LA DENSITÉ MATÉRIELLE DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 325** DE LA PROPORTIONNALITÉ DES LOIS DU SERVICE PUBLIC. — En conclusion d'un article resté célèbre³, Didier TRUCHET estimait, dès 1997, qu'il serait plus sage de présenter les principes du service public comme ne pouvant être maintenus que « dans la mesure où ils sont véritablement indispensables à la satisfaction de l'intérêt général », et d'« accepter leur érosion ou leur mise à l'écart là où leur affirmation n'est plus qu'incantatoire »⁴. Sa conviction était alors la suivante : la légitimité du service public « ne peut plus résider dans la seule invocation de l'intérêt général ; il faut encore démontrer que le service public satisfait cet intérêt général mieux que l'initiative privée, à conditions économiques comparables »⁵.

L'on ne peut, à un peu plus de vingt ans de distance, que confirmer son propos tant la définition des lois d'égalité, de continuité et de changement semble effectivement avoir changé ; et tenter de le prolonger à partir de la notion, au sens d'idée générale et abstraite, de proportionnalité (I) que les lois d'égalité,

¹ À cet égard, Dominique BERLIN a cherché à montrer, dès 1996, que, « non seulement la Communauté n'[avait] pas pour but ni pour effet l'éradication de tout régime exorbitant de droit commun, mais, bien plus, qu'elle [avait] besoin de ceux-ci pour atteindre ses objectifs » (« Droit communautaire et régimes exorbitants du droit commun », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 39-54, spéc. p. 48).

² Jean-Bernard AUBY et Jacqueline DUTHEIL de la ROCHÈRE (dir.), Émilie CHEVALIER (collab.), *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, 2014, 1356 p.

³ Didier TRUCHET, « Unité et diversité des "grands principes" du service public », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 38-46.

⁴ *Ibid.*, spéc. p. 46.

⁵ *Ibid.*

de continuité et de changement, envisagées dans leur fonctionnalité juridico-administrative fondamentale, expriment en l'état actuel des choses (II).

I | L'IDÉE GÉNÉRALE DE PROPORTIONNALITÉ DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 326** L'IMMANENCE DE L'IDÉE DE PROPORTIONNALITÉ AUX LOIS DU SERVICE PUBLIC. — L'idée de proportionnalité n'est pas étrangère au droit français, au droit administratif français en particulier, où elle se présente traditionnellement sous la forme d'une méthode de contrôle juridictionnel¹.

Le Conseil d'État l'utilise de longue date — l'ayant, du reste, longtemps appliquée « sans le savoir ou, plus exactement, sans le dire »² — aux fins d'appréciation de la légalité de décisions administratives par arbitrage ou pondération entre principes juridiques antinomiques³. C'est ainsi, tout spécialement, qu'elle constitue une exigence spécifique du régime des mesures de police administrative, lesquelles ne doivent porter d'atteinte à l'exercice d'une liberté publique au-delà de ce qui est, en fait, nécessaire au maintien de l'ordre public⁴.

Ces dernières années, le droit européen est venu la renforcer, « en induisant tout à la fois une généralisation, une intensification, voire une élévation »⁵

¹ Voir Xavier PHILIPPE, *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative françaises*, Thèse de doctorat en droit public, Charles DEBBASCH (dir.), Université d'Aix-Marseille III, 1989, Economica, PUAM, coll. Science et Droit administratifs, 1990, 541 p. ; Georges XYNOPOULOS, *Le contrôle de proportionnalité dans le contentieux de la constitutionnalité et de la légalité en France, Allemagne et Angleterre*, Thèse de doctorat en droit public, Yves GAUDEMET (dir.), Paris II, 1993, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1995, 463 p.

² Guy BRAIBANT, « Le principe de proportionnalité », in *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel Waline*, Tome 2, LGDJ, 1974, LXIV-858 p., p. 297-306, spéc. p. 299.

³ Georges XYNOPOULOS, « Proportionnalité », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, coll. Quadrige, 2003, XXV-1649 p., p. 1251-1253, spéc. p. 1251.

⁴ Cf. CE, 19 février 1909, *Abbé Olivier* (Lebon p. 181) et CE, 19 mai 1933, *Benjamin* (Lebon p. 541). À noter que depuis CE, Ass., 26 décembre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres* (Lebon p. 506), le juge administratif soumet les mesures de police au triple test de proportionnalité (adaptation, nécessité, proportionnalité *stricto sensu*), emprunté au droit allemand. Sur ce point, voir Cédric ROULHAC, « La mutation du contrôle des mesures de police administrative — Retour sur l'appropriation du "triple test de proportionnalité" par le juge administratif », *RFDA* 2018, p. 343-356.

⁵ Brunessen BERTRAND et Jean SIRINELLI, « La proportionnalité », in Jean-Bernard AUBY (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010 [XI-990 p.], p. 623-638, p. 628.

dudit contrôle¹. C'est ainsi², notamment, qu'elle guide aujourd'hui le contrôle du juge administratif en matière de sanctions disciplinaires prises à l'encontre des agents publics, ce dernier s'attachant à vérifier le rapport entre la gravité de la faute et la sévérité de la sanction³.

- 327** La notion de proportionnalité ne saurait toutefois être réduite à cette fonction contentieuse *a posteriori*.

Bien qu'elle ne soit pas consacrée en tant que tel dans l'ordre interne — si ce n'est en matière pénale, à travers le principe constitutionnel de nécessité des peines découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 —, et sans tenter de parallèles maladroits avec d'autres systèmes juridiques où elle est particulièrement bien établie⁴, elle peut se concevoir comme un principe général sinon *de droit*, faute de sanction juridique, tout du moins *en droit*, compte tenu de son influence juridique. En tant qu'elle « pourrait être le résultat de la combinaison de l'économie (au sens d'épargne ou de parcimonie), de l'utilité et de l'efficacité »⁵, elle représente en effet « un de ces concepts transversaux qui imprègnent, de façon implicite, toute l'action de l'administration, et recourent largement le contrôle exercé sur elle par le juge administratif »⁶.

- 328** Appréhendée dans une fonction normative *a priori* — qui n'exclut donc pas sa fonction contentieuse *a posteriori* —, l'insigne idée de proportionnalité innerve justement le régime juridique des services publics.

- 329** Roger LATOURNERIE l'a remarquablement mis en lumière en 1960⁷. Faisant écho sur ce point à Louis ROLLAND⁸, il voit dans les procédés de droit public

¹ Sur les développements récents de ce contrôle, voir notamment Jean-Marc SAUVÉ, « Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés », Intervention à l'Institut Portalis, Aix-en-Provence, mars 2017, en ligne sur conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-principe-de-proportionnalite-protecteur-des-libertes#_ftn29.

² L'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est certaine, mais elle n'est pas exclusive.

³ CE, Ass., 13 novembre 2013, *Dahan* (*Lebon* p. 279), amplifiant l'intensité du contrôle admis dans CE, Sect., 9 juin 1978, *Lebon* (*Lebon* p. 245).

⁴ Michel FROMONT, « Le principe de proportionnalité », *AJDA* 1995, n° spécial, p. 156-166 ; Jacques ZILLER, « Le principe de proportionnalité », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 185-188.

⁵ Michel GUIBAL, « De la proportionnalité », *AJDA* 1978, p. 477-487, spéc. p. 478.

⁶ Jean-Paul COSTA, « Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil d'État », *AJDA* 1988, p. 434-437, spéc. p. 434.

⁷ Roger LATOURNERIE, « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ? », *EDCE* 1960, n° 14, p. 61-159, spéc. p. 129, p. 120-121, p. 125-128.

⁸ Pour rappel, Louis ROLLAND envisage le service public comme « un ensemble vivant et ordonné » (*Cours de droit administratif, DES Droit public, 1944-1945*, Les Cours de droit, 1945,

employés pour le service public le *juste* reflet, sans excès ni défaut, des fins supérieures de celui-ci. Il insiste précisément sur le rôle que joue l'intérêt général dans la justification, la régulation, la limitation du régime juridique des services publics : l'intérêt général « se fait aisément reconnaître à ce signe que, suivant la formule consacrée, les pouvoirs de l'Administration — et aussi ses devoirs, qui ne forment que l'envers de ses pouvoirs — trouvent, dans tous les cas, en lui leur source, leur mesure et leur règle »¹ ; c'est lui seul qui, en toutes circonstances, « fait naître ou disparaître pouvoirs et devoirs, qui, suivant les cas et la conjoncture, les restreint, les dilate à l'échelle des besoins à satisfaire »².

Huit années plus tard, René CHAPUS reprend l'idée à son compte³, sans oublier de citer son éminent devancier : après avoir observé que « le régime des services publics a toujours répondu, par une combinaison appropriée des règles de différents types qui constituent le droit administratif, à la diversité de ces conditions [celles dont on attend la réalisation du plus grand service] »⁴, il estime, à une époque — mais faut-il le rappeler ? — où la notion de service public n'a plus les faveurs de la doctrine, qu'il n'y a « rien de nouveau dans le fait que le régime des services publics est approprié aux conditions particulières dans lesquelles chacun d'eux doit atteindre son objectif propre »⁵.

330 Il y a quelque chose d'immuable, d'invariable dans le fait que les grands principes de mutabilité, de continuité et d'égalité, qui structurent le régime de droit public des services publics, formalisent le rapport de corrélation, plus encore d'adéquation des moyens aux fins. Ils revêtent une dimension instrumentale sur laquelle l'on s'est déjà arrêté ; ils jouent le rôle d'expédients, permettant de transcrire congrûment en termes juridico-administratifs l'intérêt général⁶. Bref, l'idée de proportionnalité est immanente aux grandes lois du service public.

331 LA CONTINGENCE DE L'IDÉE DE PROPORTIONNALITÉ DES LOIS DU SERVICE PUBLIC. — Si elle est inébranlable dans son principe, dans son essence, dans ce qui fait sa permanence, cette harmonie ne l'est pas, en revanche, dans sa teneur, dans

302 p., p. 209), considérant qu'« il y a dans tout service un agencement de personnel, de matériel, de procédés juridiques et techniques tendant à obtenir un certain résultat » (*Précis de droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, 11^e éd., 1957, 643 p., § 2).

¹ Roger LATOURNERIE, « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ? », *EDCE* 1960, n° 14, p. 61-159, spéc. p. 104.

² *Ibid.*, spéc. p. 105.

³ René CHAPUS, « Le service public et la puissance publique », *RDP* 1968, p. 235-282, spéc. p. 256-257.

⁴ *Ibid.*, spéc. p. 256.

⁵ *Ibid.*, spéc. p. 257.

⁶ Voir *supra*.

son existence, dans ce qui révèle sa contingence. À l'instar de toute équation mathématique, qui ne se vérifie que pour certaines valeurs de l'inconnue, la résolution de la formule selon laquelle « moyens du service public égalent fins du service public » dépend de la signification que donnent les pouvoirs publics à sa variable finaliste, soit à l'intérêt général.

Aussi le contexte, l'esprit du temps dans lequel les principes du service public sont pensés est-il déterminant : le relativisme existentiel de la notion de proportionnalité, qui tient au fait que l'intérêt général est perméable aux vicissitudes des « circonstances de temps et de lieu », rend leur définition, leur mesure elle-même relative.

- 332 Or, ces dernières décennies, un changement s'est opéré dans l'ordre des fins, qui bouleverse l'interprétation de l'idée de proportionnalité. Il y a bien longtemps, d'ailleurs, que des auteurs ont remarqué une « tendance à ne plus accepter comme aussi normal qu'on le pensait autrefois que la mission du juge administratif soit [...] de "concilier les droits de l'État avec les droits et intérêts privés" et à considérer que cette mission est plutôt de défendre, contre l'État, les droits et intérêts privés »¹.

Il fut une période, celle de l'État-providence, où l'action délibérée de l'État prévalait sur la régulation spontanée de la société civile. L'intérêt général — ici qualifié de constructiviste — s'affirmait sans vraiment se démontrer, le régime de service public — caractérisé par sa spécificité — entraînait l'assentiment de l'esprit par sa vérité incontestable. Concrétisant le premier, justifiant le second, prenant une place prépondérante dans le système de pensée juridique des services publics, les principes d'égalité, de continuité et d'adaptation constante exprimaient alors l'idée d'une proportionnalité accommodante².

Aujourd'hui, prévaut une tout autre vision de l'organisation sociale, qui est libérale. Il n'est dès lors pas surprenant que les lois du service public, par une opération de contextualisation, expriment un tout autre rapport de proportionnalité : plus strict, plus exigeant, celui-ci « manifeste une nouvelle forme de légitimité de l'action par une exigence de démonstration *in concreto* et rationnelle de la pertinence et de l'efficacité de l'intérêt général »³ ainsi que du

¹ René CHAPUS, « Dualité de juridictions et unité de l'ordre juridique », *RFDA* 1990, p. 739-744, spéc. p. 744.

² Ce fut au cours de cette période, par exemple, que ces principes servirent à légitimer la création d'un nombre non négligeable de services publics dans le champ économique et social, sans que le contrôle de proportionnalité effectué par le juge administratif en la matière y fit véritablement obstacle.

³ Guylain CLAMOUR, *Intérêt général et concurrence. Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Louis AUTIN (dir.), Montpellier I, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVI-1044 p., § 420.

régime de service public¹. Les fins d'intérêt général ne se décrètent plus mais se démontrent au cas par cas, après une mise en balance des divers intérêts en présence, qu'ils soient privés ou publics ; et il en va de même, en toute logique, des moyens employés pour leur réalisation, car il faut qu'il y ait de justes raisons de « privilégier » la puissance publique au point de vue juridique.

- 333** CONTEXTUALISATION. — De l'exigence de stricte proportionnalité, ou nécessité, qui conditionne la mise en œuvre des lois d'égalité, de continuité et d'adaptation constante dans la période récente — en sorte qu'elles ne perturbent pas l'ordre normal des choses —, plusieurs enseignements semblent pouvoir être tirés, qui, pris dans leur ensemble, laissent entrevoir la perspective d'une approche positive de celles-ci, en contrepoint d'une conception négative prédominante.

II | LE SENS MODERNE DE LA PROPORTIONNALITÉ DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 334** DÉFINITION ET FONCTION DES LOIS DU SERVICE PUBLIC. — La première série d'enseignements concerne la définition des grands principes du service public (A), tandis que la seconde intéresse davantage leur fonction (B).

A | SUR LA DÉFINITION DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 335** UNE DÉFINITION CASUISTIQUE. — Il apparaît en premier lieu que le mode de détermination des principes les plus généraux du service public est casuistique. Cela ne revient pas à soutenir, pour reprendre le Professeur TRUCHET, « qu'il serait devenu inévitable de renoncer aux principes », mais plutôt qu'« il convient de s'interroger, dans chaque cas, sur la "dose" d'égalité, de continuité et d'adaptation (et de respect d'autres principes) que requiert le régime de la mission de service public considérée »², conformément à une logique de subsidiarité formelle ou normative.

¹ Ce que pourrait illustrer, au demeurant, le phénomène de réinternalisation au niveau local d'activités de production et de distribution d'eau potable, de restauration scolaire, de collecte et de traitement des déchets ménagers..., phénomène qui participe pour beaucoup d'une stratégie gestionnaire de réduction des coûts du service public. Voir François CAFARELLI, « Remunicipalisation et finances », *JCP A* 2014, n° 10, p. 35-40.

² Didier TRUCHET, « Unité et diversité des "grands principes" du service public », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 38-46, p. 45.

- 336** Il s'ensuit un fractionnement, une parcellisation, une « sectorisation »¹ des lois du service public. S'il est classiquement admis que leur intensité oscille d'un service public à l'autre, selon l'objet de celui-ci — l'obligation de continuité d'un hôpital, tenu d'assurer la permanence des soins aux malades², n'est évidemment pas celle d'une bibliothèque municipale ou d'un service d'état civil —, il faut bien admettre qu'elle varie aussi, désormais, en fonction du milieu dans lequel est offert le service envisagé, qui voit son régime être particularisé.

Le droit de l'Union européenne, avec son lot de concepts et de raisonnements nouveaux circonvenus d'analyses économiques, a certainement précipité ce fractionnement, dont on pourrait encore dire qu'il s'apparente, ici, à une spécialisation ou à une technicisation des lois du service public, qui ne sont appréhendées qu'à travers des obligations de service public spécifiques.

La banalisation des contrats de service public entre l'État et les entreprises publiques³ en est d'ailleurs symptomatique. Cette contractualisation n'est pas nouvelle⁴ ; elle a cependant connu une régénération, devenant un instrument du respect de la logique concurrentielle — car l'octroi d'avantages à une entreprise gérant une mission d'intérêt général présuppose la spécification claire et précise des contraintes de fonctionnement qui lui sont imposées à cette fin — à partir du moment où le droit de l'Union européenne a accentué sa pression sur les services publics, pression fondamentalement sectorielle qui plus est⁵.

- 337** UNE DÉFINITION DÉTERMINISTE. — Tout cela est significatif d'une manière plus pragmatique, plus réaliste de définir la continuité⁶, la mutabilité et l'égalité, si bien que se pose, en second lieu, la question du déterminisme des principes.

¹ Virginie DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219-1235, spéc. p. 1234.

² Voir CE, 29 novembre 2002, *Watrin et Kembaya* (*Lebon tables*, n° 215593).

³ Pour un point de vue général sur la question de la contractualisation des rapports État-entreprises publiques, voir Pascal COMBEAU, « De l'art du trompe-l'œil juridique : la contractualisation des rapports entre l'État et les entreprises publiques », *LPA* 2007, n° 20, p. 6-17.

⁴ Que l'on pense aux contrats de programme passés avec la SNCF, EDF, l'ORTF, Air France à la suite du rapport NORA remis au Premier ministre en 1967 ; aux contrats de plan conclus au cours des années quatre-vingt avec EDF, Air France et la SNCF ; aux contrats d'entreprise pluriannuels, qui se sont développés à compter des années quatre-vingt-dix.

⁵ Voir récemment Stéphane ANDRIEU, « Les contrats de service public du secteur de l'énergie », *RFDA* 2017, p. 246-253 ; Sophie NICINSKI, « Les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs », *RFDA* 2018, p. 882-887.

⁶ Pour le surplus, cette manière de penser n'est pas différente de celle qui préside depuis longtemps à la conciliation du principe de continuité et du droit de grève, le contrôle de proportionnalité exercé par le juge en la matière donnant lieu, en effet, à des solutions différenciées, circonstanciées, appropriées à chaque espèce, singulièrement lorsqu'il est question d'instaurer un service minimum. Pour une illustration intéressante, CE, Ass., 12 avril 2013, *Fédération FO Énergies et Mines et autres* (*Lebon p.* 94).

Les approfondissements précédents conduisent à soutenir que la conception des principes généraux du service public subit une sorte de conditionnement, qu'elle dépend de phénomènes et de données économiques et gestionnaires qui surplombent et contraignent les choix, assumés ou non, des autorités administratives. Elle paraît devenue (plus) objective, en cela qu'elle découlerait non de l'affirmation d'un postulat dialectique, mais de l'établissement d'un constat empirique — sorte de bilan coût-avantage informel —, celui de l'inefficacité, dans une situation donnée, des valeurs et des procédés de gestion ordinaires que les organisations de toute nature sont censées employer.

- 338** Les dispositions de l'article 106, paragraphe 2 TFUE accréditent tout spécialement la thèse déterministe dès lors que la mission particulière d'intérêt économique général qu'elles visent implique, en règle générale, la prestation d'un service qu'« un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie »¹. Ainsi la Commission européenne estime-t-elle qu'« il ne serait pas opportun d'assortir d'obligations de service public spécifiques une activité qui est déjà fournie ou peut l'être de façon satisfaisante et dans des conditions (prix, caractéristiques de qualité objectives, continuité et accès au service) compatibles avec l'intérêt général, tel que le définit l'État, par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions commerciales normales »² ; et suggère-t-elle, par ce parti même, que la carence ou la défaillance du marché servirait à définir les obligations de service public imposées dans l'intérêt économique général³.

¹ Article 2 du règlement n° 1370/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements n° 1191/69 et n° 1107/70 du Conseil (JOUE n° L-315 du 3 décembre 2007, p. 1). Voir aussi la communication de la Commission du 20 décembre 2011 intitulée « Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe » (COM[2011] 900 final), dans laquelle les services d'intérêt économique général sont définis comme « des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État » (p. 4).

² Communication relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, pt 48 (JOUE n° C-8 du 11 janvier 2012, p. 4). La Commission exemplifie son propos en mentionnant l'arrêt *Analir et autres* du 20 février 2001 (n° C-205/99 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1271), où la Cour de Justice considère que la conclusion d'un contrat de service public suppose, en vertu du règlement n° 3577/92 du 7 décembre 1992 relatif au cabotage maritime, la démonstration d'« un besoin réel de service public en raison de l'insuffisance des services réguliers de transport dans une situation de libre concurrence », ainsi qu'en évoquant la situation dans le secteur du haut débit, à propos de laquelle elle a déjà eu l'occasion d'indiquer que, dans les zones où les « investisseurs [privés] ne sont pas en mesure d'assurer une couverture haut débit suffisante, une compensation de SIEG peut être accordée à certaines conditions » (pt 49).

³ Certains auteurs se sont interrogés sur la tendance du droit de l'Union européenne à prendre en compte la défaillance du marché pour l'identification des services d'intérêt économique général. Voir notamment Stéphane RODRIGUES, « Les qualifications concurrentes des activités

- 339 Il ne faut pas en conclure que tout libre arbitre étatique a disparu. La décision de répondre aux besoins d'intérêt général en recourant au régime de service public dans ce qu'il a de plus essentiel continue d'appartenir, en dernier ressort, aux gouvernants — sauf à considérer que l'État est, en toute hypothèse, soumis à une norme sociale première et, partant, à réactiver un débat séculaire qu'il est impossible de trancher, celui-là même qui opposait, au début du vingtième siècle, les partisans d'une conception volontariste du service public, tel Gaston JÈZE¹, et les partisans d'une conception essentialiste du service public, tel Léon DUGUIT². L'atteste spécialement la liberté laissée aux États membres de l'Union européenne pour déterminer, conformément au principe de subsidiarité territoriale, ceux des services qu'ils entendent soumettre à des obligations de service public à compenser³. L'atteste également la jurisprudence du Conseil d'État⁴ qui, cherchant à identifier un service public dans les activités d'une personne privée, s'applique à découvrir la volonté

d'intérêt général en droit communautaire », *AJDA* 2006, p. 84-90, spéc. p. 88 et s. ; Anémone CARTIER-BRESSON, « La carence de l'initiative privée », *L'intérêt général. Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Dalloz, 2015 (693 p.), p. 67-81, spéc. p. 75 et s.

¹ Gaston JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, Tome 2, *La notion de service public, les individus au service public, le statut des agents publics*, Giard, 3^e éd., 1930, XLV-848 p., p. 16 : « Sont uniquement, exclusivement, services publics les besoins d'intérêt général que les gouvernants, dans un pays donné, à une époque donnée, ont décidé de satisfaire par le procédé du service public. L'intention des gouvernants est seule à considérer. » *Ibid.*, p. 20 : « À quoi reconnaît-on que la volonté des gouvernants a été de satisfaire un besoin d'intérêt général par le procédé technique du service public proprement dit ? Il est impossible de donner un critérium unique. Cela résulte d'un ensemble de circonstances, dont chacune n'est pas, à elle seule, suffisante, mais qui, par leur groupement, font apparaître la volonté d'organiser un service public. »

² En particulier, Léon DUGUIT pouvait écrire : « La conception de l'ordre et de la paix par la justice varie ; le cadre des obligations des gouvernants s'élargit. Mais une chose reste constante ; un fait reste permanent, incontestable ; c'est l'obligation pour les gouvernants de remplir, au profit des gouvernés, une certaine mission, d'accomplir un certain service, et cela est précisément le *substratum* irréductible du *service public*, que dès à présent nous pouvons définir : la mise en œuvre de l'activité que les gouvernants doivent *obligatoirement* exercer dans l'intérêt des gouvernés » (« De la situation des particuliers à l'égard des services publics [À propos d'un récent arrêt du Conseil d'État, 21 décembre 1906, Syndicat Croix de Seguey-Tivoli] », *RDP* 1907, p. 411-439, spéc. p. 417). Cf. Évelyne PISIER-KOUCHNER, *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Thèse de doctorat en droit, Georges LAVAU (dir.), Paris II, 1970, LGDJ, coll. Bibliothèque de philosophie du droit, 1972, II-316 p., p. 154 et s.

³ En ce sens, communication de la Commission du 20 septembre 2000 intitulée « Les services d'intérêt général en Europe », pt 22 (*JOCE* n° C-17 du 19 janvier 2001, p. 4). L'instance exécutive et le juge de l'Union se limitent, en ce domaine, à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation : voir TPICE, 15 juin 2005, *Olsen c/ Commission*, pt 216 (n° T-17/02 ; *Rec. CJCE*, II, p. 2031) ; TPICE, 16 décembre 2010, *Pays-Bas et NOS c/ Commission*, pts 223 et 224 (n° T-231/06 ; *Rec. CJCE*, II, p. 5993) ; et plus récemment, CJUE, 20 décembre 2017, *Comunidad Autónoma del País Vasco et Itelazpi c/ Commission*, pt 70 (nos C-66/16 P à C-69/16 P) ; CJUE, 26 avril 2018, *Cellnex Telecom c/ Commission*, pt 42 (nos C-91/17 P et C-92/17 P).

⁴ CE, Sect., 28 juin 1963, *Narcy (Lebon p. 401)* ; CE, Sect., 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés - APREI (Lebon p. 92)*.

originelle de la personne publique à partir, notamment, d'indices formels liés à la présence de prérogatives ou de sujétions de puissance publique.

Néanmoins, force est de constater que cette prise de décision par la puissance publique s'opère, pour ainsi dire, dans l'espace restant, selon les conditions présentes et les moyens disponibles. Le volontarisme politique, s'il existe, est contenu par un déterminisme économique et gestionnaire, comme l'est corrélativement, dans le système de pensée moderne des services publics, le droit public par le droit privé.

B | SUR LA FONCTION DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 340** UNE FONCTION CORRECTIVE. — Dans ce cadre rénové, où rien n'est absolument prédictible, toute lecture synthétique semble vaine.

Pourtant, une constante se dégage : la plus grande rigueur juridique avec laquelle les lois du service public doivent être justifiées met en relief, en effet, leur plus grande tension matérielle, et donc leur rôle correctif.

- 341** La validité des principes d'égalité, de continuité et de changement s'apprécie aujourd'hui à l'aune des impératifs économique et gestionnaire. Leur état de subordination conduit à n'établir et à n'admettre leur bien-fondé que pour autant qu'il reste des besoins à satisfaire, auxquels les valeurs, les méthodes, les procédés en vigueur dans le secteur privé, attachés à ces impératifs, ne sauraient répondre efficacement. Or, si ces besoins nécessitent en dernière analyse l'emploi de moyens spécifiques, c'est parce qu'ils ne peuvent être occultés, négligés, abandonnés ; c'est parce que, liés « à la garantie de libertés fondamentales ou encore à l'existence de solidarités reconnues »¹, ils sont jugés essentiels à la collectivité par les pouvoirs publics.

De quoi il se déduit, au demeurant, que l'idée de rattachement organique du service public aux gouvernants, chère à ROLLAND² notamment, est durable ; et que, par suite, la dissociation entre l'élément organique et l'élément matériel du service public n'est jamais totale : « parler de service public, c'est affirmer que l'État et les collectivités publiques en général ont vocation à garder une certaine maîtrise des objectifs poursuivis dans certains domaines, et des

¹ Renaud DENOIX DE SAINT MARC, *Le service public*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, coll. des rapports officiels, 1996, 88 p., p. 51.

² L'éminent juriste faisait en effet de la « direction plus ou moins effective » du service public par les gouvernants, tenus « de pourvoir au bien commun », le premier des « caractères communs à tous les services publics » (*Précis de droit administratif*, Dalloz, coll. Petits précis, 9^e éd., 1947, VIII-733 p., § 23). Sur cette question d'intérêt doctrinal, Laurent BÉZIE, « Louis Rolland : théoricien oublié du service public », *RDP* 2006, p. 847-878, spéc. p. 870 et s.

procédés mis en œuvre pour y parvenir, et qu'il leur appartient d'en décider »¹.

- 342 Il est dès lors permis d'écrire que les lois du service public, envisagées à titre de complément ou de suppléance, comme des principes auxiliaires, postulent la satisfaction de besoins sociaux impérieux, dont elles permettent de révéler l'existence à rebours². Dresser la liste complète et détaillée de ces besoins, que l'on peut qualifier de besoins légitimes de service public, est une véritable gageure, du fait même que les principes répondent à une définition tout à la fois casuistique et déterministe. En tout état de cause, pareille tâche relève davantage d'une approche politique, sociologique et surtout, peut-être, économique du service public³ — ce qui ne revient pas à dire, bien entendu, que la question y afférente ne présente pas d'intérêt⁴.

L'on peut en tout cas esquisser un parallèle entre ces besoins et les activités de plus grand service présentées par le Professeur CHAPUS comme ne tendant pas à satisfaire « l'intérêt propre, qui est un intérêt financier, de l'organisme qui les exerce », ce qui en ferait des activités de plus grand profit, mais

¹ Jean-Michel BELORGEY, « Service public et droit communautaire », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 35-38, spéc. p. 37.

² L'arrêt CE, 3 mars 2010, *Département de la Corrèze* (Lebon tables, n° 306911) fournit une bonne illustration de ce propos général, la mise en œuvre du principe d'égalité à travers l'idée d'universalité amenant à voir le service public comme un auxiliaire de la justice de marché : « même si des sociétés privées offrent des prestations de téléassistance, la création de ce service, ouvert à toutes les personnes âgées ou dépendantes du département, indépendamment de leurs ressources, satisfait aux besoins de la population et répond à un intérêt public local ». Pour une espèce similaire, CAA Douai, 30 mars 2017, *SA Sedeca c/ département du Nord* (n° 14DA01579).

³ On rappellera, pour mémoire, la distinction proposée par Claude HENRY qui, hors les missions régaliennes de l'État, identifie « trois grandes catégories de missions de service public : celles qui visent à rendre physiquement et financièrement accessibles aux usagers menacés d'exclusion — du fait de handicaps sévères, de situations critiques, de revenus insuffisants — des services essentiels dont ils ont besoin sous des formes appropriées ; celles qui, au-delà strictement de la lutte contre l'exclusion, contribuent, parfois de manière symbolique, à la cohésion sociale et au sentiment d'appartenance à une communauté, locale, régionale, nationale ou européenne ; celles qui visent à favoriser une utilisation efficace et équilibrée, dans l'espace et dans le temps, du territoire et des ressources communes, ici aussi à l'échelon local, régional, national ou européen » (*Concurrence et service public dans l'Union européenne*, PUF, coll. Économie, 1997, X-225 p., p. 8 ; et avec Élie COHEN, *Service public, secteur public*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 1997, 105 p., p. 9-10).

⁴ Salim ZIANI, *Du service public à l'obligation de service public*, Thèse de doctorat en droit public, Gabriel ECKERT [dir.], Strasbourg, 2013, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2015, XX-442 p., § 514 et s.

« l'intérêt de tiers par rapport à l'organisme qui les exerce, c'est-à-dire l'intérêt de tout ou partie des administrés »¹. Et l'on ajoutera qu'ils coïncident schématiquement avec la garantie d'un exercice effectif des droits et libertés qualifiés par convention de fondamentaux².

Ainsi les lois du service public confirment-elles que la notion de service public est fondamentalement une notion de but³ et plus encore, toute activité d'intérêt général n'étant pas nécessairement un service public, qu'elle n'est pas la notion de n'importe quel but, mais d'un but supérieur : un but de service public.

- 343** UNE FONCTION RÉGULATRICE. — Où l'on retrouve le lien entre subsidiarité normative et subsidiarité fonctionnelle : le raisonnement conduit sur la proportion de droit public que le régime d'un service public peut dans une espèce comporter, s'adjoint en effet aux réflexions plus générales concernant le rôle économique et social dévolu, en l'état actuel des choses, à la puissance publique.
- 344** Est projetée l'image d'un État-régulateur au sens large du terme⁴, non pas, ici, en ce qu'il crée les conditions voire influence la direction des actions libres et

¹ René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 2001, 1427 p., § 753.

² En doctrine, le lien est régulièrement établi entre l'accès aux services publics et la garantie des droits fondamentaux. Voir tout particulièrement Antoine LYON-CAEN, *Le service public et l'Europe*, Étude réalisée à la demande du Commissariat du plan, de la DATAR et du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, 2 volumes, 1996, 27 p. et 87 p. ; du même auteur, « Propositions pour une justification de l'action publique au niveau communautaire », in Antoine LYON-CAEN et Véronique CHAMPEIL-DESPLATS (dir.), *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2001 (214 p.), p. 87-99. Se reporter également à Caroline BOYER-CAPELLE, *Le service public et la garantie des droits et libertés*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-François LACHAUME et Hélène PAULIAT (dir.), Limoges, 2009, 732 p.

Dans sa thèse, Louise GAXIE explique que si « les besoins de sécurité, d'accès à l'eau et à l'assainissement, à l'éducation ou encore aux transports sont aujourd'hui considérés comme fondamentaux », c'est notamment « parce que le mouvement de juridicisation des sociétés et la montée de la thématique des droits de l'Homme ont conduit à les appréhender progressivement sous l'angle des droits fondamentaux et donc à ce qui est dû à chacun des membres d'une collectivité » (*La construction des services publics en Europe. Contribution à l'élaboration d'un concept commun*, Thèse de doctorat en droit public, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS [dir.], Paris X, 2016, 681 p., p. 62).

³ Cf. René CHAPUS, « Le service public et la puissance publique », *RDJ* 1968, p. 235-282, spéc. p. 240.

⁴ La notion d'État-régulateur ne se réduit pas au rôle arbitral de l'État dans l'économie, même si c'est sous cette acception qu'elle est principalement comprise dans le contexte néolibéral ; elle est plus riche, plus complexe aussi, et néanmoins cohérente. En ce sens, Jacques CHEVALLIER, « L'État régulateur », *RFAP* 2004, p. 473-482. Sur la notion de régulation en droit administratif, voir notamment Laurence CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Serge REGOURD (dir.), Toulouse I, 2005, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2008, XIII-733 p. Voir également, outre les travaux doctoraux respectifs des deux auteurs, Arnaud SÉE et Romain RAMBAUD, « Peut-

spontanées¹, mais plutôt en ce qu'il en pallie les excès et les insuffisances, en tant qu'il exerce une régulation corrective, moins propulsive² que réactive, par la prestation. Ce à quoi semble faire écho, du reste, l'article 106, paragraphe 2 TFUE : en permettant, sous conditions, de déroger aux règles des traités, notamment à celles de concurrence, cette disposition « vise à concilier l'intérêt des États membres à utiliser certaines entreprises, notamment du secteur public, en tant qu'instrument de politique économique ou sociale, avec l'intérêt de l'Union au respect des règles de concurrence et à la préservation de l'unité du marché intérieur »³.

La satisfaction de l'intérêt général n'est certes plus l'apanage de la puissance publique ; elle n'est pas devenue, pour autant, l'exclusive de la société civile. De même que les principes de continuité, d'adaptation et d'égalité constituent le complément nécessaire des mécanismes juridiques ordinaires, de même l'État est l'allié incontournable des initiatives privées⁴.

- 345** RELÉGITIMATION. — Si, une fois contextualisée, l'idée de proportionnalité des lois du service public confirme qu'elles se conçoivent en négatif des moyens ordinaires utilisés pour répondre aux besoins de la population, elle dévoile simultanément la fonction positive qu'elles jouent, en réaction aux insuffisances de ces mêmes moyens. Resserrées au point de vue matériel, elles gagnent en densité ; employées à « juste titre », elles se trouvent relégitimées. Et au bout du compte, elles conservent une certaine stabilité conceptuelle, continuant d'exprimer au plus haut point l'identité juridico-administrative du service public.

on se passer de la notion de régulation ? », in AFDA, *Les controverses en droit administratif français*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2017 (239 p.), p. 129-168.

¹ À ce titre, la puissance publique dispose de procédés d'orientation, d'adaptation, de contrôle, de réglementation qui lui permettent de préserver l'harmonie sociale ainsi que l'ordre économique. Cf. Stéphane BRACONNIER, « La régulation des services publics », *RFDA* 2001, p. 43-57.

² Charles-Albert MORAND (dir.), *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Publisud, 1991, 252 p.

³ CJCE, 19 mars 1991, *France c/ Commission*, pt 12 (n° C-202/88 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1223) ; CJCE, 23 octobre 1997, *Commission c/ Pays-Bas*, pt 39 (n° C-157/94 ; *Rec. CJCE*, I, p. 5699) et *Commission c/ France*, pt 55 (n° C-159/94 ; *Rec. CJCE*, I, p. 5815) ; CJCE, 21 septembre 1999, *Albany*, pt 103 (n° C-67/96 ; *Rec. CJCE*, I, p. 5751) ; CJCE, 13 mai 2003, *Commission c/ Espagne*, pt 82 (n° C-463/00 ; *Rec. CJCE*, I, p. 4581) ; CJUE, 20 avril 2010, *Federutility et autres*, pt 28 (n° C-265/08 ; *Rec. CJUE*, I, p. 3377) ; CJUE, 7 septembre 2016, *ANODE*, pt 43 (n° C-121/15).

⁴ Cf. Dominique BERLIN, « Droit communautaire et régimes exorbitants du droit commun », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 39-54, spéc. 52-53.

Section 2

LA STABILITÉ CONCEPTUELLE DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 346** DE LA RATIONALITÉ JURIDICO-ADMINISTRATIVE DU SERVICE PUBLIC. — N'existe-t-il pas des vérités certaines, dogmatiques, qui résistent au cours des événements et au doute sceptique qu'il insinue ?

Les grandes lois de changement, de continuité et d'égalité invitent à soutenir l'affirmative dès lors que leur intelligence unitaire, fût-elle perturbée, n'est pas annihilée par leur définition aujourd'hui plus circonstanciée (I) ; elle semble même, à l'inverse, avoir été consolidée (II). Une approche par le prisme du droit européen permet de le démontrer.

I | LE MAINTIEN DU SOCLE DE PRINCIPES

- 347** LE RISQUE D'UN RÉGIME DIFFÉRENCIÉ. — Le droit de l'Union européenne, du fait même de son influence en droit interne, est à l'origine des principales craintes exprimées quant à l'éclatement et à la désarticulation, la désunion du régime juridique des services publics.

- 348** Ces craintes se justifient d'abord par la « démultiplication des concepts »¹ que ce droit a privilégiée à l'emploi exclusif de la notion de service public.

Il s'est avéré difficile pour les acteurs européens — à supposer que ce fût leur intention — de cerner une notion commune à tous les pays membres — il n'y a pas une culture, une conception du service public en Europe² — dont le contenu eût été suffisamment précis, cohérent, explicite. Celle de service public était « trop directement liée au droit administratif français »³, c'est-à-dire trop lourdement chargée d'une signification juridique particulière, pour être communautarisée. Elle risquait, de plus, d'être appliquée de façon ambiguë, toute susceptible qu'elle est de désigner « l'organisme de production du service » et la « mission d'intérêt général confiée à celui-ci »⁴. Aussi n'a-t-elle pu

¹ Anne WACHSMANN et Frédérique BERROD, « Les critères de justification des monopoles : un premier bilan après l'affaire *Corbeau* », *RTDE* 1994, p. 39-61, spéc. p. 45.

² Sur ce point, voir Nicole BELLOUBET-FRIER, « Les différentes conceptions du service public dans les pays de l'Union européenne », in Hélène PAULIAT (coord.), *L'avenir des missions de service public en Europe*, PULIM, 1998 (250 p.), p. 15-24 ; et surtout, Franck MODERNE et Gérard MARCOU (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, 415 p.

³ Anne WACHSMANN et Frédérique BERROD, *op. cit.*, spéc. p. 45.

⁴ Communication de la Commission du 11 septembre 1996 intitulée « Les services d'intérêt général en Europe », p. 2 (COM[96] 443 final).

éviter une marginalisation, qui a conduit « à des détournements, à des absences ou à des confusions »¹.

Sa marginalisation s'est faite, dès le départ, au profit de la notion de service d'intérêt économique général utilisée dans le traité de Rome, à laquelle ont été progressivement adjointes, dans le contexte de libéralisation, celles de service universel, de service de base ou à valeur ajoutée, de service d'intérêt non économique général, de service d'intérêt général et de service social d'intérêt général. La grande diversité des qualifications retenues ainsi que le peu d'éclaircissements apportés à leur propos, au moment en tout cas de leur introduction dans les discours, ont pu raisonnablement faire douter de l'uniformité des régimes appliqués.

- 349 Surtout, ces craintes sont nourries par le développement, dans le droit dérivé bien sûr, mais en jurisprudence aussi, d'une approche européenne sectorielle du service public. Procédant d'une analyse au cas par cas, les réglementations et les solutions qui en témoignent impliquent une spécialisation et une complexification des modalités d'exécution des activités d'intérêt économique général², dont la vision d'ensemble est brouillée. Les principes généraux du service public, par trop synthétiques, ne représenteraient plus grand-chose face aux obligations spécifiques de service public, foncièrement analytiques. D'une certaine manière, l'on passerait d'une compréhension molaire à une description moléculaire du régime de service public³.

En 1997, Didier TRUCHET conjecturait d'ailleurs la survenance d'un « compromis implicite » en vertu duquel « la France renoncerait à la présentation traditionnelle des "lois de Rolland" et admettrait qu'elles ne s'appliquent pas dans les mêmes termes et en permanence à tous les services publics », tandis que « l'Union européenne verrait en elles des règles de fonctionnement indispensables à l'efficacité de quelques services publics, dont les exigences — variables selon les cas et réexaminées régulièrement — justifieraient l'octroi des

¹ Nicole BELLOUBET-FRIER, « Service public et droit communautaire », *AJDA* 1994, p. 270-285, spéc. p. 271.

² En ce sens, Michèle VOISSET, « Le service public autrement. De quelques effets du droit communautaire sur le droit français des services publics industriels et commerciaux », *RFDA* 1995, p. 304-319, spéc. p. 313 : « Le droit communautaire édicte ces règles, secteur par secteur, après recherche de l'accord des États. Il diffère donc de secteur à secteur et l'intégration de ces règles en droit interne est plus ou moins facile suivant les secteurs, l'étendue antérieure de leurs monopoles, droits exclusifs ou spéciaux, et en fonction de leurs spécificités techniques, industrielles ou de leur degré d'internationalisation plus ou moins grand. Le droit communautaire et sa transposition dans l'ordre interne atteignent un degré de complexité extrême. »

³ Cf. Salim ZIANI, *Du service public à l'obligation de service public*, Thèse de doctorat en droit public, Gabriel ECKERT (dir.), Strasbourg, 2013, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2015, XX-442 p.

droits exclusifs ou spéciaux réellement nécessaires à la satisfaction de l'intérêt général »¹.

- 350 Les craintes de voir s'éroder le socle de principes ne sont cependant pas liées à un risque tellement grand qu'on n'ait pu² et qu'on ne puisse encore³ les dissiper. Le droit de l'Union européenne laisse apparaître depuis plusieurs années, en effet, des caractères communs à l'ensemble des services publics soumis à son influence, qui invitent à écarter quelques faux procès à son sujet⁴.
- 351 LA MATÉRIALITÉ D'UN RÉGIME UNITAIRE. — Les lois d'égalité, de continuité et de changement trouvent un écho constant en jurisprudence. Depuis les fameux arrêts *Corbeau* de 1993⁵ et *Commune d'Almelo* de 1994⁶, où elle est venue infléchir sa position quant à l'admission de restrictions à la concurrence sur le fondement de l'article 90, paragraphe 2 TCEE (devenu l'article 106, paragraphe 2 TFUE), la Cour de Justice prête une attention toute particulière aux spécificités des services d'intérêt économique général⁷, en cela qu'ils sont assortis de contraintes de fonctionnement précisément centrées sur l'égalité d'accès, sur la continuité temporelle et spatiale de l'activité, sur l'adaptation de la prestation aux besoins des consommateurs.

Les obligations de service public constituent la donnée majeure de ces services. L'affaire *Corbeau* met en scène un « service d'intérêt économique général consistant dans l'obligation d'assurer la collecte, le transport et la distribution du courrier, au profit de tous les usagers, sur l'ensemble du territoire de l'État membre concerné, à des tarifs uniformes et à des conditions de qualité similaires, sans égard aux situations particulières et au degré de rentabilité économique de chaque opération individuelle »⁸. Dans l'arrêt *Commune d'Almelo*, la Cour de Justice souligne en des termes très proches que l'entreprise en cause « doit assurer la fourniture ininterrompue d'énergie électrique, sur l'intégralité du territoire concédé, à tous les consommateurs, distributeurs

¹ Didier TRUCHET, « Unité et diversité des "grands principes" du service public », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 38-46, spéc. p. 46.

² Éric DELACOUR, « Service public et construction européenne : "la guerre des droits" n'aura pas lieu », *LPA* 1997, n° 114, p. 4-12.

³ Christos KALOUDAS, « La conception française du service public à l'épreuve du droit de l'Union européenne », *Revue de l'UE* 2013, p. 156-181, spéc. p. 169 et s.

⁴ Yves GAUDEMET, « Le service public à l'épreuve de l'Europe : vrais et faux procès », *Les mutations contemporaines du droit public. Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002 (720 p.), p. 473-485, spéc. p. 483.

⁵ CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau* (n° C-320/91 ; *Rec. CJCE*, I, p. 2563).

⁶ CJCE, 27 avril 1994, *Gemeente Almelo et autres c/ Energiebedrijf IJsselmij* (n° C-393/92 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1477).

⁷ N'hésitant pas, dès lors, à donner raison aux États membres contre la Commission, à propos d'avantages accordés aux entreprises qu'ils ont chargées d'un tel service. Voir CJCE, 23 octobre 1997, *Commission c/ France* (n° C-159/94 ; *Rec. CJCE*, I, p. 5815).

⁸ Arrêt *Corbeau* précité, pt 15.

locaux ou utilisateurs finals, dans les quantités demandées à tout moment, à des tarifs uniformes et à des conditions qui ne peuvent varier que selon des critères objectifs applicables à tous les clients »¹.

- 352** Cet écho se prolonge et s’amplifie dans la législation de l’Union², singulièrement dans celle organisant le service universel. Déterminés à l’échelon européen, « les critères du service universel portent sur des principes : égalité, universalité, continuité, adaptation, ainsi que sur des lignes de conduites saines : transparence de gestion, de tarification et de financement, contrôle par des instances indépendantes distinctes des opérateurs »³.

La notion renvoie de façon classique⁴ à un ensemble d’exigences minimales — que les États membres peuvent développer, dans le respect des traités — d’accessibilité géographique et tarifaire, qui font référence au principe de continuité et au principe d’égalité. La directive « électricité » du 13 juillet 2009⁵ impose ainsi aux États de veiller à ce que les bénéficiaires du service universel aient le « droit d’être approvisionnés, sur leur territoire, en électricité d’une qualité définie, et ce à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires ». Dans le secteur postal, la directive du 15 décembre 1997⁶ ajoute un critère de permanence qui vient renforcer

¹ CJCE, 27 avril 1994, *Gemeente Almelo et autres c/ Energiebedrijf IJsselmij*, pt 48 (n° C-393/92 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1477).

² Outre les exemples qui suivent, voir l’article 4, paragraphe 2 du règlement n° 3577/92/CEE du Conseil du 7 décembre 1992 concernant l’application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l’intérieur des États membres (*JOCE* n° L-364 du 12 décembre 1992, p. 7) ; l’article 16, paragraphe 1 du règlement n° 1008/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l’exploitation de services aériens dans la Communauté (*JOUE* n° L-293 du 31 octobre 2008, p. 3) ; ou encore l’article 3, paragraphes 2 et 3 de la directive n° 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive n° 2003/55/CE (*JOUE* n° L-211 du 14 août 2009, p. 94).

³ Communication de la Commission du 11 septembre 1996 intitulée « Les services d’intérêt général en Europe », pt 28 (COM[96] 443 final).

⁴ Rappelons que la Commission européenne entend la notion comme désignant « un ensemble d’exigences d’intérêt général dont l’objectif est de veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d’un État membre, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable » (Livre vert du 21 mai 2003 sur les services d’intérêt général, pt 50, COM[2003] 270 final).

⁵ Article 3, paragraphe 3 de la directive n° 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l’électricité et abrogeant la directive n° 2003/54/CE (*JOUE* n° L-211 du 14 août 2009, p. 55).

⁶ Article 3 de la directive n° 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l’amélioration de la qualité du service (*JOCE* n° L-15 du 21 janvier 1998, p. 14). Cf. l’article L. 1, alinéa 4 du Code des postes et des communications électroniques.

la loi de continuité : les utilisateurs doivent pouvoir jouir du « droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs »¹.

Quant au principe d'adaptation, il est au cœur du service universel, qui est voulu flexible et dynamique, censé régulièrement actualisé secteur par secteur afin de serrer les mutations de la société et l'évolution des besoins d'intérêt général le plus près qu'il se peut. La preuve en est donnée par la récente redéfinition du service universel des communications électroniques ; il implique désormais, aux termes de l'article 84, paragraphe 1 de la directive établissant le Code des communications électroniques européen du 11 décembre 2018², que « les États membres veillent à ce que tous les consommateurs sur leur territoire aient accès, à un tarif abordable, compte tenu des circonstances nationales spécifiques, à un service d'accès adéquat à l'internet à haut débit disponible et à des services de communications vocales à un niveau de qualité spécifié sur leur territoire, y compris au raccordement sous-jacent, en position déterminée »³.

- 353** Il n'est pas déraisonnable de soutenir, dès lors, que les obligations de service public convergent vers les lois du service public, dans lesquelles les autorités européennes ont pu trouver, secteur par secteur, leur inspiration⁴. Elles en

¹ L'article 3 de la directive n° 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (*JOCE* n° L-15 du 21 janvier 1998, p. 14) indique encore que les États membres « prennent des mesures pour que le ou les prestataires du service universel garantissent tous les jours ouvrables et pas moins de cinq jours par semaine, sauf circonstances ou conditions géographiques jugées exceptionnelles par les autorités réglementaires nationales, au minimum : - une levée, - une distribution au domicile de chaque personne physique ou morale ou, par dérogation, dans des conditions déterminées par l'autorité réglementaire nationale, dans des installations appropriées ».

² Directive n° 2018/1972/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (*JOUE* n° L-321 du 17 décembre 2018, p. 36). Ce texte abrogera, à compter du 21 décembre 2020, la directive n° 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (*JOCE* n° L-108 du 24 avril 2002, p. 51).

³ À noter qu'en France, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (*JORF* n° 181 du 7 août 2015, p. 13537, texte n° 1) et le décret n° 2016-1870 du 26 décembre 2016 relatif au service universel des communications électroniques (*JORF* n° 301 du 28 décembre 2016, texte n° 22) l'ont d'ores et déjà recentré autour de l'acheminement des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à des débits suffisants pour permettre l'accès à Internet, en supprimant les dispositions afférentes à sa composante publiphonie et en assouplissant celles afférentes à sa composante annuaires imprimés.

⁴ Stéphane RODRIGUES, « Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne – Acquis et perspectives », in Jean-Victor LOUIS et Stéphane RODRIGUES (dir.), *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruylant, 2006 (XV-450 p.), p. 421-440, spéc. p. 428.

constituent la formulation concrète, « sur-mesure », dans le contexte d'ouverture à la concurrence et, à ce titre, elles peuvent être perçues comme le moyen, sinon de leur renforcement¹, en tout cas de leur préservation en économie de marché.

Cependant elles ne les résument pas, puisqu'elles n'en couvrent pas tout le champ et ne s'insèrent pas directement dans un cadre théorique. Il y a une nécessaire disjonction à opérer au point de vue conceptuel entre lois générales du service public et obligations particulières de service public. Cette disjonction implique que les secondes, relatives, soient assurées dans le respect des premières, absolues, à la réalisation desquelles elles sont nécessaires. C'est ce que n'a pas manqué de signaler, d'ailleurs, le législateur français à l'occasion de la libéralisation des services publics des télécommunications², de la poste³ et de l'électricité⁴. C'est encore ce qu'a rappelé la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé⁵, qui a modifié l'article L. 6112-1 du Code de la santé publique : bien qu'il soit redéfini en lien avec ses contraintes de fonctionnement spécifiques suivant la logique du droit européen⁶, le service public hospitalier s'exerce inmanquablement « dans le respect des principes d'égalité d'accès et de prise en charge, de continuité, d'adaptation et de neutralité ».

¹ En particulier, Martine LOMBARD a pu voir dans le service universel un concept « moins large » mais « plus dense » que celui de service public (« Service public et service universel, ou la double inconstance », *Les mutations contemporaines du droit public. Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002 [720 p.], p. 507-521, spéc. p. 510 et s.).

² Article L. 35 du Code des postes et communications électroniques, dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom (*JORF* n° 1 du 1^{er} janvier 2004, p. 9, texte n° 1) : « Les obligations de service public sont assurées dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité. »

³ Article L. 1 du Code des postes et communications électroniques, dans sa rédaction issue de l'article 19, I de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515, texte n° 2) : « Le service universel postal [...] est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. »

⁴ Article 1^{er}, alinéa 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (*JORF* n° 35 du 11 février 2000, p. 1143, texte n° 1) : « [...] le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique ». Depuis 2011, ces dispositions sont inscrites à l'article L. 121-1 du Code de l'énergie.

⁵ Article 99 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (*JORF* n° 22 du 27 janvier 2016, texte n° 1).

⁶ Sabine BOUSSARD, « Les vicissitudes du service public hospitalier », *RFDA* 2016, p. 565-576, spéc. p. 570 et s. Pour Vincent VIOUJAS, le service public hospitalier correspondrait désormais à « un ensemble d'obligations et de droits associés constituant un véritable statut » (« La résurrection du service public hospitalier », *AJDA* 2016, p. 1272-1279, spéc. p. 1273).

- 354 Il se dégage bien, en définitive, une impression d'unité théorique¹ derrière la diversité pratique des obligations de service public, au point d'ailleurs que la question s'est posée de la reconnaissance et de la définition, au niveau européen, d'un droit commun du service public², à tout le moins pour ce qui concerne les services publics marchands.

II | LA CONSOLIDATION DU SOCLE DE PRINCIPES

- 355 L'ENRACINEMENT D'UN RÉGIME EUROPÉEN. — Cette question occupe une bonne partie des débats des institutions de l'Union et des États membres depuis, environ, le début des années quatre-vingt-dix³. En substance, le service public a fait l'objet d'une importante revalorisation fonctionnelle, qui a ouvert d'intéressantes perspectives formelles.
- 356 La Commission y a consacré plusieurs communications⁴. Après avoir décelé dès 1996, dans les services d'intérêt économique général, « quelques principes de fonctionnement essentiels : continuité, égalité d'accès, universalité, transparence »⁵, elle s'interroge, à compter des années deux mille, sur l'opportu-

¹ La formule est empruntée à Henri OBERDORFF, « Signification de la notion de service public à la française », in Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome 2, *Approche transversale et conclusions*, La Documentation française, 1998 (515 p.), p. 89-102, spéc. p. 93. Voir aussi Virginie DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219-1235, spéc. p. 1233.

² Michaël KARPENSCHIFF, « Vers une définition communautaire du service public ? », *RFDA* 2008, p. 58-66.

³ Voir ce qu'en dit déjà Stéphane RODRIGUES, « Comment intégrer les principes du service public dans le droit positif communautaire », *RFDA* 1995, p. 335-342.

⁴ Communication du 11 septembre 1996 intitulée « Les services d'intérêt général en Europe » (COM[96] 443 final) ; Communication du 20 septembre 2000 intitulée « Les services d'intérêt général en Europe » (JOCE n° C-17 du 19 janvier 2001, p. 4) ; Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 21 mai 2003 intitulée « Livre vert sur les services d'intérêt général », (COM[2003] 270 final) ; Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 12 mai 2004 intitulée « Livre blanc sur les services d'intérêt général » (COM[2004] 374 final) ; Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 novembre 2007 intitulée « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen », accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle » (COM[2007] 725 final) ; Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 décembre 2011 intitulée « Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe » (COM[2011] 900 final).

⁵ Communication du 11 septembre 1996 précitée.

nité et la pertinence d'un cadre juridique commun visant à assurer, ou à retrouver, une certaine cohérence dans la réalité protéenne du service public et de son régime en Europe¹.

- 357 Ses travaux sont alors suscités par le contexte d'« activisme normatif »² dans lequel ils s'inscrivent. Ils s'appuient précisément sur l'article 16 TCE introduit par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997³. Cet article se présente comme une reformulation en positif de l'article 86, paragraphe 2 TCE. Il range les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union, en même temps qu'il reconnaît leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale ; et il charge, en conséquence, la Communauté et les États de veiller, « chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, [...] à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions ». La déclaration y relative, adoptée par la Conférence intergouvernementale de Turin, tend à convaincre de la valeur ajoutée de ces dispositions lorsqu'elle indique qu'elles doivent être « mises en œuvre dans le plein respect de la jurisprudence de la Cour de justice, en ce qui concerne, entre autres, les principes d'égalité de traitement, ainsi que de qualité et de continuité de ces services ».

Il n'est pas douteux, au surplus, que les travaux de la Commission tiennent compte également de la Charte des droits fondamentaux de l'Union du 7 décembre 2000. Quoiqu'elle ne revête pas de force contraignante jusqu'en 2009, celle-ci contribue à réévaluer le rôle et la place du service public⁴. Son article 36 énonce *in extenso* : « L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».

Comme cela a déjà été relevé⁵, il semble que les principes à relier à ces dispositions, parce qu'ils permettraient de garantir l'effectivité de l'accès aux services

¹ Voir en particulier sa communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 21 mai 2003 intitulée « Livre vert sur les services d'intérêt général », pts 37 et s. (COM[2003] 270 final).

² Michaël KARPENSCHIF, « Vers une définition communautaire du service public ? », *RFDA* 2008, p. 58-66, spéc. p. 58.

³ Stéphane RODRIGUES, « Les services publics et le traité d'Amsterdam. Genèse et portée juridique du projet de nouvel article 16 du traité CE », *RM CUE* 1998, p. 37-46 ; Loïc GRARD, « Les services d'intérêt économique général et le traité d'Amsterdam », *Rev. Aff. Euro.* 1999, p. 197-213.

⁴ Loïc GRARD, « Place et signification de la Charte des droits fondamentaux de l'Union pour le concept de service d'intérêt général », in Jacques VANDAMME et Stéphane RODRIGUES (dir.), *L'accès aux services d'intérêt économique général*, Éditions ASPE Europe, coll. ISUPE, 2003 (167 p.), p. 31-47.

⁵ Hélène PAULIAT, « L'accès aux services d'intérêt économique général et la cohésion territoriale et sociale », in Jacques VANDAMME et Stéphane RODRIGUES (dir.), *L'accès aux services*

d'intérêt économique général et la réalité de la cohésion sociale et territoriale, soient les principes synthétiques d'égalité, de continuité et d'adaptation.

- 358 Les dernières avancées normatives participant, peu ou prou, de l'affirmation horizontale d'un droit commun du service public sont à imputer au traité de Lisbonne du 13 décembre 2007¹, qui, faisant suite à l'abandon du traité établissant une constitution pour l'Europe, après l'échec des référendums français et néerlandais du printemps 2005 destinés à en opérer la ratification, est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

Premièrement, il reprend l'article 16 TCE, devenu l'article 14 TFUE, en l'enrichissant de telle sorte que cette disposition « pourrait constituer une base juridique dynamique dans le champ des SIEG »². Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne se voient confier la mission de déterminer par voie de règlements, suivant la procédure législative ordinaire, les principes et les conditions censés garantir, aux termes dudit article, la bonne exécution des services d'intérêt économique général, étant précisé que l'invitation à légiférer qui leur est ainsi adressée ne remet pas en cause la compétence des États pour fournir, faire exécuter et financer ces services dans le respect des traités.

Deuxièmement, il accorde à la Charte des droits fondamentaux de l'Union, et à son article 36, la même valeur juridique que les traités³. Il n'en résulte pas la consécration d'un droit nouveau permettant d'exiger la création ou de contester la suppression d'un service d'intérêt économique général par la voie juridictionnelle, mais seulement l'affirmation d'un principe impliquant le « respect par l'Union de l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les dispositions nationales, dès lors que ces dispositions sont compatibles avec le droit de l'Union »⁴. Le contenu de l'article 36 produirait, en quelque sorte, les effets d'une obligation de *standstill*, « imposant de fonder la suppression ou la régression d'un SIEG sur des motifs d'intérêt général autres que celui de la libre concurrence »⁵. À terme, et par surcroît, ne

d'intérêt économique général, Éditions ASPE Europe, coll. ISUPE, 2003 (167 p.), p. 93-106, spéc. p. 102-104.

¹ Florence CHALTIEL, « Traité de Lisbonne : le service public », *LPA* 2008, n° 109, p. 6-19 ; et du même auteur, « Les apports du traité de Lisbonne au service public », *AJDA* 2008, p. 1575-1579 ; Loïc GRARD, « Sécuriser le service public avec Lisbonne », *Politeia* 2008, p. 583-592. Voir également Nelly SUDRES, « Le droit administratif français après le traité de Lisbonne », *Dr. adm.* décembre 2008, p. 17-27, spéc. § 16 et s., § 30 et s.

² Stéphane BRACQ, « Quelles bases juridiques pour la régulation des services d'intérêt économique général ? », *RTDE* 2011, p. 517-536, spéc. p. 531.

³ Article 6, paragraphe 1 TUE.

⁴ Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux (*JOUE* n° C-303 du 14 décembre 2007, p. 27).

⁵ Pierre-Olivier de BROUX, « Article 36. Accès aux services d'intérêt économique général », in Fabrice PICOD et Sébastien VAN DROOGHENBROECK (dir.), Cécilia RIZCALLAH (collab.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Commentaire article par article*, Bruylant, coll.

pourrait-il pas servir aux États membres pour démontrer l'existence d'un tel service et justifier les obligations imposées à celui-ci dans l'intérêt général¹ ?

Troisièmement, depuis la révision de Lisbonne, un protocole (n° 26) « sur les services d'intérêt général » est annexé aux traités, qui présente un double intérêt. Il privilégie, d'une part, une approche plus globale du service public² : s'il s'intéresse aux services économiques, il introduit surtout une référence inédite aux services non économiques dans le droit primaire³, il est vrai pour signifier de façon superfétatoire que la définition de leurs règles d'organisation et de fonctionnement est l'affaire exclusive des États membres. D'autre part, et c'est là sans doute son intérêt majeur, son article 1^{er} apporte des pré-

Droit de l'Union européenne, 2017 (1280 p.), p. 775-788, spéc. § 13. Dans le même sens, Olivier DE SCHUTTER, « Le droit d'accès aux services d'intérêt économique général comme instrument de promotion des droits sociaux dans le cadre du marché intérieur », in Jacques VANDAMME et Stéphane RODRIGUES (dir.), *L'accès aux services d'intérêt économique général*, Éditions ASPE Europe, coll. ISUPE, 2003 (167 p.), p. 69-90, spéc. p. 71 : « L'interprétation la plus optimiste qui puisse être faite de cette disposition est qu'elle conduit à imposer aux institutions de l'Union européenne une obligation de standstill, ou de non-rétrogression : dans l'exercice de ses compétences attribuées, l'Union devrait veiller à ce que la mesure qu'elle adopte ne conduise pas à diminuer le degré de protection du droit d'accès à un service d'intérêt économique général sur son territoire, par rapport au degré de protection qui leur était déjà accordé avant qu'intervienne ladite mesure, à moins que pareille rétrogression corresponde à la poursuite d'un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

¹ Cf. CJUE, 7 septembre 2016, *ANODE*, pt 40 (n° C-121/15) : « l'interprétation de la condition relative à l'intérêt économique général doit être encadrée dans le nouveau contexte résultant de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, lequel inclut, outre l'article 106 TFUE, l'article 14 TFUE, le protocole (n° 26) sur les services d'intérêt général, annexé au traité UE, dans sa version résultant du traité de Lisbonne, et au traité FUE [...], ainsi que de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui a acquis la même valeur juridique que les traités, en particulier l'article 36 de celle-ci concernant l'accès aux services d'intérêt économique général ».

² Béatrice DELZANGLES, « La typologie européenne des activités d'intérêt général : construction et déconstruction », *Mélanges en l'honneur du professeur Alain-Serge Mescheriakoff. Service public, puissance publique : permanence et variations d'un couple mythique*, Bruylant, 2013 (282 p.), p. 71-85 ; Salim ZIANI, « Les services d'intérêt général : catégorie globale d'un droit économique », *RJC* 2015, p. 76-90. Voir aussi Dorian GUINARD, *Réflexions sur la construction d'une notion juridique : l'exemple de la notion de services d'intérêt général*, Thèse de doctorat en droit public, Éric MILLARD (dir.), Paris XI, 2009, L'Harmattan, coll. Presses Universitaires de Sceaux, 2012, 577 p.

³ Il ne dit rien, en revanche, des services sociaux d'intérêt général qui sont une construction de la Commission et qui, au regard du droit primaire, ne constituent pas une catégorie de services d'intérêt général à part. Voir Laëtizia DRIGUEZ et Stéphane RODRIGUES, « Services sociaux d'intérêt général et droit communautaire. Entre spécificité et banalisation », *AJDA* 2008, p. 191-197 ; Marianne DONY, « L'accès aux services d'intérêt général : un droit fondamental ? », in Joël RIDEAU (dir.), *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne. Dans le sillage de la Constitution européenne*, Bruylant, coll. Droit de l'Union européenne (XIV-489 p.), p. 163-173, spéc. p. 166 et s.

cisions sur le contenu des valeurs communes de l'Union en ce qu'elles concernent, au sens de l'article 14 TFUE, les services publics marchands¹. Elles comprennent : « le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs » ; « la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes » ; ainsi qu'« un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ».

- 359 LA PÉRENNITÉ D'UN RÉGIME ESSENTIEL — Sans doute ces évolutions successives laissent-elles un goût d'inachevé. Les formules au moyen desquelles le droit primaire — précisément le protocole n° 26, en son article 1^{er} *in fine* — répertorie, pour la première fois, des exigences communes à l'ensemble des services d'intérêt économique général mériteraient, pour certains, « d'être explicitées. Exprimées dans des termes si généraux, elles pourraient n'être que des déclarations d'intention »². La législation cadre fondée sur l'article 14 TFUE n'existe pas, qui permettrait justement d'apporter, entre autres, quelques clarifications sur ces exigences ; alors que sa nécessité pose question depuis plusieurs années³, son élaboration n'est plus à l'ordre du jour ; il apparaît, au demeurant, que la Commission n'y a jamais été véritablement favorable, qu'elle a toujours préféré à un cadre général les textes sectoriels⁴. Quant à

¹ Grégory GODIVEAU, « La place des services d'intérêt économique général parmi les valeurs de l'Union », in Laurence POTVIN-SOLIS (dir.), *Les valeurs communes dans l'Union européenne*, Bruylant, 2014 (441 p.), p. 379-413.

² Florence CHALTIEL, « Les apports du traité de Lisbonne au service public », *AJDA* 2008, p. 1575-1579, spéc. p. 1577.

³ Sur ce thème, Stéphane RODRIGUES, « Quel cadre législatif pour les SI(E)G ? », in Jacques VANDAMME (dir.), *Les services d'intérêt général en Europe*, Étude du Groupe d'études politiques européennes pour le Comité européen des Régions (CdR E-3/2004), Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005 (224 p.), p. 165-194 ; Jean-François AUBY, « Une directive communautaire sur les services d'intérêt général. État et perspectives », *RFDA* 2006, p. 778-787 ; Stéphane RODRIGUES, « La nouvelle approche communautaire : vers une loi-cadre ? », in Loïc GRARD (dir.), *L'Europe et les services publics. Le retour de la loi*, PUB, 2007 (152 p.), p. 51-71 ; François HERVOUËT, « Clarifier le régime du service public : la nécessité d'une directive-cadre ? », in Hélène PAULIAT (coord.), *Services publics, concurrence, régulation : le grand bouleversement en Europe ?*, PULIM, 2008 (178 p.), p. 131-140 ; Stéphane BRACQ, « Quelles bases juridiques pour la régulation des services d'intérêt économique général ? », *RTDE* 2011, p. 517-536. Voir encore Catherine TASCA, *Les services d'intérêt général après le traité de Lisbonne*, Rapport d'information n° 376 fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne, Sénat, 4 juin 2008, 33 p.

⁴ Elle exprime ouvertement des réserves à ce sujet en 2004, dans son Livre blanc sur les services d'intérêt général (COM[2004] 374 final), prévoyant de réexaminer la question ultérieurement (p. 12) ; et ce, alors que le Conseil européen de Barcelone lui avait demandé, deux ans plus tôt, de « poursuivre son examen en vue de consolider et de préciser, dans une proposition de directive-cadre, les principes relatifs aux services d'intérêt économique général, qui sous-tendent

l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, enfin, il n'a suscité la définition d'aucun cadre contraignant qui eût pourtant sécurisé sa mise en œuvre.

- 360** Il reste que ces évolutions ne sont pas seulement symboliques, ce que les controverses qu'elles ont engendrées eussent pu laisser accroire, dissimulant alors une question autrement plus fondamentale. Elles reflètent une mutation incontestable pour qui voudra bien garder à l'esprit l'influence que le droit européen a eue sur le régime le plus spécifique du service public français, influence qui conduisit le Conseil d'État, par une formule fameuse, à regretter que l'Europe fit pis qu'instruire le procès du service public en *ignorant* largement la notion de service public et l'existence de services publics¹.

Elles témoignent que les services d'intérêt économique général, érigés en valeur positive, ne se résument pas, ou ne se résument plus, au régime dérogatoire de l'article 106, paragraphe 2 TFUE². Elles suggèrent qu'ils ont en arrière-plan leur régime propre, ordonné autour d'un genre de principes généraux aptes à exister sans texte — de portée normative il s'entend —, à l'instar des lois du service public français qu'ils ne sont pas sans rappeler. D'ailleurs, Florence CHALTIEL considère que les termes du protocole n° 26, pour imprécis qu'ils soient, « ont un sens juridique qui porte obligation pour les acteurs des services d'intérêt général. Il s'agit là, écrit-elle, d'une systématisation de ce que l'on pourrait appeler *les lois du service public européen* [...]». L'inscription dans le protocole fait passer ces principes de valeur politique à exigence juridique »³.

l'article 16 du traité, dans le respect des spécificités des différents secteurs concernés et compte tenu des dispositions de l'article 86 du traité » (15 et 16 mars 2002, Conclusions de la présidence, pt 42). Les évolutions introduites par le traité de Lisbonne l'ont confortée dans son choix de procéder suivant une approche sectorielle qui, « permettant de trouver des solutions sur mesure à des problèmes concrets et spécifiques survenant dans des secteurs différents, est plus appropriée » ; la question d'un cadre horizontal ne lui paraît « pas d'une priorité immédiate » (Communication du 20 décembre 2011 intitulé « Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe », p. 5, COM[2011] 900 final). Sur ce dernier point, le Parlement européen est du même avis (Résolution du 5 juillet 2011 concernant l'avenir des services sociaux d'intérêt général, pt 48, JOUE n° C-33 E du 5 février 2013, p. 65).

¹ Conseil d'État, *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?*, Rapport public de 1994, La Documentation française, EDCE 1995, n° 46, 129 p., p. 38.

² Jean-Marc SAUVÉ, « La notion de service d'intérêt économique général, cadre européen et régimes nationaux. Allocution d'ouverture », in Jean-Louis DEWOST (coord.), *Les services d'intérêt économique général et le marché intérieur : régimes nationaux et cadre juridique européen*, Société de législation comparée, coll. Colloques, 2012 (174 p.), p. 13-25, spéc. p. 17-18.

³ Florence CHALTIEL, « Les apports du traité de Lisbonne au service public », *AJDA* 2008, p. 1575-1579, spéc. p. 1577.

- 361 L'analogie est toute trouvée avec la conception française du service public¹, qui, comme l'a rappelé Fabrice MELLERAY² — il n'est pas anodin que cet auteur s'appuie sur les travaux de Louis ROLLAND³ —, « n'est pas historiquement une expression apparue au début des années 1990 pour désigner l'organisation sous forme de monopole des grands services publics en réseau mais une expression plus ancienne désignant le fait qu'en France les activités d'intérêt général dirigées par les gouvernants sont classiquement soumises à un régime juridique différent de celui des entreprises privées ».

Cette analogie ne doit pas être exagérée. Ce serait pêcher par une forme d'optimisme que de croire à l'avènement d'une conception, au sens de théorie, européenne du service public. Il s'agit là d'un horizon certainement indépassable, qui, en tout cas, le restera aussi longtemps que le droit de l'Union européenne se contentera de suivre une orientation économique impliquant une approche prioritairement négative du service public et de son régime. Néanmoins, force est de reconnaître que les positions se sont rejointes⁴ ou, pour mieux dire, que la position européenne a fini par rejoindre la position française — après que celle-ci a grandement évolué de son côté, à l'effet de se conformer aux règles du marché⁵ — pour mieux faire affleurer, nonobstant

¹ Bernard STIRN, « La conception française du service public », *CJEG* 1993, p. 299-305 ; Jean-Marie PONTIER, « Sur la conception française du service public », *D.* 1996, p. 9-14 ; Henri OBERDORFF, « Signification de la notion de service public à la française », in Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome 2, *Approche transversale et conclusions*, La Documentation française, 1998 (515 p.), p. 89-102.

² Fabrice MELLERAY, « Retour sur les lois de Rolland », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, coll. Études, mélanges, travaux, 2007 (1122 p.), p. 709-722, spéc. p. 720.

³ Fabrice MELLERAY renvoie aux définitions que l'éminent juriste donne de la notion de service public dans ses *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1935-1936* (Les Cours de droit, 1936, 314-66 p.). Ainsi lit-on, page 12 : « Le service public est une entreprise qui, sous la haute direction des gouvernants, est destinée à donner satisfaction aux besoins collectifs du public, à défaut de l'initiative privée et qui, en France, est normalement soumise à un régime juridique spécial. » Et encore, page 32 : « Le service public français (nous employons pour la première fois le mot "français") n'est pas seulement une entreprise d'intérêt général. Ce n'est pas seulement une entreprise correspondant à une tâche obligatoire des gouvernants [...], c'est chez nous, en outre, une entreprise qui est normalement, habituellement soumise à un régime juridique spécial. »

⁴ Jacques CAILLOSSE, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, Les voies du droit, 2008, 421 p., p. 44 : « Certes, le commentaire juridique continue de privilégier la figure du clivage. Il y a d'un côté le service public à la française et de l'autre, celui dont le droit communautaire est ou serait en train de s'enrichir. Mais, à force de servir, la procédure de mise en opposition a fini par s'user. Le matériau juridique a été redistribué de part et d'autre de la frontière séparant le service public de ce qu'il n'est pas : c'est ainsi que la notion du droit français a cessé d'être pensée hors des exigences désormais juridiques de la concurrence, tandis que les catégories du droit communautaire s'ouvrent à la logique de l'intérêt général. Ce que la pensée juridique opposait, les expériences juridiques le combinent. »

⁵ Voir *supra*.

les changements opérés dans les modes et catégories de pensée sous l'influence conjuguée des impératifs économique et gestionnaire, une vérité certaine, dogmatique : tout service public, quels que soient sa dénomination et son champ d'analyse, obéit à des lois essentielles, à des principes fondamentaux. Or, parce qu'ils se rencontrent dans la nature profonde du service public, ces principes bénéficient d'une certaine stabilité sur le plan conceptuel : ils conservent une portée générale, existant toujours sans texte ou au-delà des textes ; ils conservent une spécificité juridique, exprimant toujours de la façon la plus significative qui soit l'identité juridico-administrative des services publics.



- 362** L'UNITÉ DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC. — Ainsi, vues sous un jour positif, les lois du service public continuent d'être cette donnée formelle qui singularise la notion de service public, qui lui confère du sens, qui la rend digne d'intérêt juridique. Elles permettent d'en révéler les contours¹ — à la condition, certes, de ne pas penser déceler les principes là où ils ne sont pas² — et surtout d'en

¹ C'est le cas, par exemple, dans l'arrêt d'Assemblée du 12 avril 2013, *Fédération Force Ouvrière Énergie et Mines et autres* (Lebon p. 94). Le Conseil d'État limite le droit de grève d'agents d'EDF au nom de la continuité d'une activité de service public, tenant en l'occurrence à l'exploitation de centres nucléaires de production d'électricité, que la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (JORF n° 35 du 11 février 2000, p. 2143, texte n° 1) n'a pas pris la peine de qualifier comme telle. Aussi certains auteurs se sont-ils interrogés sur l'application du principe de continuité hors du service public de l'électricité (Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS [collab.], *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., § 910). D'autres ont plus vertement critiqué la solution retenue par le juge (voir Donatien LECAT, *La continuité du service d'intérêt général. Essai sur la pertinence d'un nouveau statut du personnel dans les grands services en réseaux*, Thèse de doctorat en droit public, Christian GARBAR [dir.], Nantes, 2015, 917 p., notamment § 209). Il semble toutefois que cette décision puisse être envisagée autrement, comme étayant l'idée selon laquelle la continuité, en tant que principe général du droit qui existe au-delà des textes, sert de flambeau au juge administratif pour déceler le service public là où la loi ne l'a pas mis en lumière, et donc pour en tracer plus précisément les contours à partir de décisions particulières prises pour son organisation (cf. T. confl., 11 janvier 2016, *Comité d'établissement de l'unité clients et fournisseurs Ile-de-France des sociétés ERDF et GRDF*, Lebon p. 581) suivant les besoins essentiels à satisfaire.

² Comme l'a fort bien écrit le Professeur CHAPUS, « qu'il puisse y avoir, décidées par l'autorité publique, des mesures de transformation d'institutions privées ou propres à assurer la continuité d'activités privées, ne signifie pas qu'il existe dans le secteur privé des principes de mutabilité et de continuité. Ce qui le prouve, c'est notamment que de telles mesures ne peuvent avoir qu'une portée générale (à moins d'être décidées par la loi). Seul l'exercice d'un service public justifiera l'édiction d'une mesure administrative particulière » (« Le service public et la puissance publique », *RDP* 1968, p. 235-282, spéc. p. 258 et 259 en note).

Ainsi, en particulier, il est permis de penser que ce n'est pas du principe général de continuité que traite la loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'informa-

garantir l'équilibre, en sorte que, par-delà une conception plus segmentée, plus circonstanciée, en un sens plus réaliste, la notion continue de signifier l'existence d'un régime unitaire et de se tenir en bloc dans l'ordre juridique positif, un mot « n'appart[enant] à la langue du droit qu'autant qu'il éclaire le statut juridique de l'objet auquel il s'applique »¹.

Bref, les lois de continuité, de changement et d'égalité constituent ces « axes à peu près immuables »² de la notion de service public, qui se voit assurée d'une *longévité* remarquable, supérieure à celle d'autres notions réputées plus simples ou plus rigoureuses. De même qu'elles lui ont permis de perdurer après la catégorisation des services publics industriels et commerciaux au cours du vingtième siècle, elles servent, fût-ce d'une façon subsidiaire, à pérenniser son *unité* dans le contexte actuel.

- 363 Mais s'il n'est pas déraisonnable de conclure que la notion de service public est sauve — c'est en quelque manière la conception française du service public qui se perpétue —, il faut bien admettre qu'elle ne sort pas indemne de la confrontation de ses principes fondamentaux avec les impératifs marchand et managérial. La mise en ordre des modes de raisonnement appliqués aujourd'hui aux services publics ne ressemble plus à celle d'hier, la réalité ne s'accommodant guère des systèmes de pensée figés.

tion des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports (*JORF* n° 68 du 20 mars 2012, p. 5026, texte n° 2). Si elle transpose au secteur aérien certaines dispositions de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs (*JORF* n° 193 du 22 août 2007, p. 13956, texte n° 2), elle ne révèle pas pour autant l'existence d'activités de service public.

Un raisonnement comparable peut être tenu à propos du respect d'une obligation de neutralité dans les structures privées ne relevant pas de missions de service public. L'article 2 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (*JORF* n° 184 du 9 août 2016, texte n° 3), qui crée l'article L. 1321-2-1 du Code du travail, prévoit, en des termes généraux, que « le règlement intérieur [d'une entreprise] peut contenir des dispositions inscrivant le principe de neutralité et restreignant la manifestation des convictions des salariés si ces restrictions sont justifiées par l'exercice d'autres libertés et droits fondamentaux ou par les nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise et si elles sont proportionnées au but recherché ». Mais il ne s'agit pas là du principe général de neutralité qui existe sans texte, dès lors que ce principe n'est « pas applicable aux salariés des employeurs de droit privé qui ne gèrent pas un service public » (Cass. soc., 19 mars 2013, *Y... c/ association Baby Loup*, *Bull.*, V, n° 75 ; voir sur cet arrêt Frédéric DIEU, « Le principe de laïcité n'a pas sa place dans l'entreprise : l'extension très limitée de l'application du principe de laïcité aux salariés de droit privé », *JCP A* 2013, n° 18, p. 44-50 ; Jean-David DREYFUS, « La gestion d'un service public conditionne l'application des principes de neutralité et de laïcité aux organismes privés », *AJDA* 2013, p. 1069-1071).

¹ Jean RIVERO, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », *L'évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*, Sirey, 1956 (574 p.), p. 461-471, spéc. p. 463.

² Roger LATOURNERIE, « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ? », *EDCE* 1960, n° 14, p. 61-159, spéc. p. 98.

Mis en œuvre dans la stricte mesure — dans la seule mesure, mais dans toute la mesure — du nécessaire, les principes d'égalité, de continuité et de mutabilité occupent une *juste place* dans le système de pensée contemporain des services publics, c'est-à-dire une place qui, forcément relative, convient exactement aux contraintes de l'époque. Leur subsidiarité manifeste, en définitive, la *congruité* de la notion même de service public, en tant que cette notion implique l'application d'un régime juridique spécifique : c'est là le prix de son unité.

Partie 2

UN CONTENU REVISITÉ

Sur les variations des lois du service public

364 DE L'INTELLECTION À L'INTERPRÉTATION DES LOIS DU SERVICE PUBLIC. — L'évolution des lois du service public ne se joue pas uniquement sur le terrain de leur conception systématique, de leur intelligence théorique, mais également sur celui de leur interprétation analytique, de leur traduction pratique.

365 Cet autre niveau de relecture possible apparaît le plus immédiatement accessible. Tout le monde étant, au quotidien, l'utilisateur d'un service public a l'occasion d'éprouver l'application des principes d'égalité, de continuité et d'adaptation et de constater par suite, pour qui veut bien s'y intéresser un minimum, quelques-unes des variations qu'ils subissent, telles qu'elles ressortent de l'organisation et du fonctionnement du service fréquenté.

La doctrine ne manque pas de mettre régulièrement en lumière ces variations, si bien qu'il ne semble plus y avoir de présentation valable des lois classiques du service public qui puisse faire l'économie, désormais, du sujet de leur enrichissement substantiel : il s'agit là d'un point de passage devenu incontournable.

366 Il faut dire que les influences ayant conduit au renouvellement du système de pensée juridique des services publics produisent des effets jusque dans le contenu des principes. Elles n'expliquent peut-être pas l'ensemble de leurs oscillations — en particulier, la question de l'existence d'un principe autonome de neutralité du service public, question à laquelle on ne peut échapper, dépasse certainement ce contexte, encore qu'il soit toujours possible d'établir des liaisons — mais, en tout cas, la part essentielle et la plus actuelle.

En effet, la percée d'une version libérale de l'intérêt général impliquant la redécouverte des intérêts particuliers a conduit à largement réinterpréter la teneur des lois constituant le droit commun des services publics et à actualiser, du même coup, l'image retenue de la relation de service public.

- 367** UN DOUBLE QUESTIONNEMENT : NOUVEAU SENS ? NOUVEAUX PRINCIPES ? — Pour essayer de rendre compte des variations des lois classiques du service public, l'on organisera le propos en deux temps qui, l'un comme l'autre, reposent sur l'idée d'une insuffisance de ces dernières, telles qu'elles sont traditionnellement décrites.

L'on tâchera tout d'abord d'apprécier la portée du mouvement de subjectivisation qui tend à régénérer le sens respectif des principes d'égalité, de continuité et de changement, ainsi recentrés principalement sur l'utilisateur (Titre 1). L'on interrogera ensuite l'éventualité de leur recomposition par la découverte de « nouveaux principes », supposés également gouverner l'organisation et le fonctionnement des services publics (Titre 2).

Titre 1

LA TENDANCE À LA SUBJECTIVISATION DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 368** LE PHÉNOMÈNE DE SUBJECTIVISATION DU DROIT. — La subjectivisation (ou subjectivation) du système juridique est un phénomène assez bien identifié¹, dont l'accentuation ces dernières décennies n'est rien d'autre que le reflet de la valorisation, par le canal du libéralisme, de l'individualisme moderne².

Le phénomène a contribué à modifier les repères, invitant à envisager le droit « en fonction, non de la règle de droit et de son objet, mais du *sujet de droit* et de sa *volonté* »³. Sous l'effet de différents facteurs, qui ne sont pas tous proprement juridiques — il ne faut pas négliger, en particulier, les aspects philosophiques, politiques, sociologiques de la question —, mais dont les principaux tiennent à la promotion constitutionnelle et conventionnelle des droits fondamentaux — aussi bien des droits-libertés que des droits-créances —, se sont multipliés les droits subjectifs que JELLINEK entendait comme désignant « *la puissance de la volonté humaine reconnue et protégée par l'ordre juridique, appliquée à un bien ou à un intérêt* »⁴.

¹ En 1996, Jean CARBONNIER relevait qu'« une caractéristique du droit de notre époque aura été la tendance à se subjectiver, à se résoudre en une averse de droits subjectifs » (*Droit et passion du droit sous la V^e République*, Flammarion, coll. Forum, 1996, 276 p., p. 121).

² Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Droit et Société Classics, 4^e éd., 2017, 326 p., p. 146 et s.

³ Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. Manuel, 2^e éd., 2018, XXVII-1647 p., p. 550.

⁴ Georg JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, Mohr, 2^e éd., 1905, XII-366 p., p. 44. L'on relèvera que la notion de droit subjectif ne fait l'objet d'aucune définition unanime, certains auteurs insistant sur le premier critère, celui de la puissance de volonté personnelle, d'autres — sans doute les plus nombreux — plutôt sur le second, celui de l'intérêt individuel juridiquement protégé. Daniel GUTMANN estime d'ailleurs qu'« il existe sans doute autant de définitions du droit subjectif que d'auteurs pour s'intéresser à la question », concluant qu'il est « de meilleure méthode de se demander si la notion de droit subjectif sert à

- 369 Le droit administratif n'a pas échappé au phénomène, voyant émerger ou resurgir le concept de droits publics subjectifs dans les rapports juridiques entre les administrés et l'État¹.

L'hostilité de la doctrine majoritaire à ce concept d'origine allemande², ce pendant la majeure partie du vingtième siècle, est connue³ ; on l'a déjà évoquée, en partie⁴. Il est longtemps demeuré inconcevable que la puissance publique puisse être la débitrice de droits individuels, que les administrés puissent opposer leur volonté personnelle à ses options supposées souveraines et exiger d'elle, par la voie juridictionnelle, l'organisation puis l'exécution d'une prestation d'intérêt général dans des conditions appropriées à leur intérêt particulier⁵.

L'approche n'est aujourd'hui plus tout à fait la même. En effet, la doctrine ne paraît plus hermétique — elle ne l'est plus par principe, par dogme — à l'idée qu'il existerait des droits publics subjectifs des administrés ; en tout cas, elle

quelque chose d'autre qu'à alimenter la spéculation théorique » (« Droit subjectif », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS [dir.], *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, coll. Quadrige, 2003 [XXV-1649 p.], p. 529-533, spéc. p. 533).

¹ Norbert FOULQUIER, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX^e au XX^e siècle*, Thèse de doctorat en droit public, Franck MODERNE (dir.), Paris I, 2001, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2003, XVIII-805 p.

² Olivier JOUANJAN, « L'émergence de la notion de droits publics subjectifs dans la doctrine de langue allemande », in AFDA, *Les droits publics subjectifs des administrés*, LexisNexis-Litec, coll. Colloques et débats, 2011 (X-238 p.), p. 25-32.

³ Norbert FOULQUIER, *op. cit.*, § 567 et s. ; Fabrice HOURQUEBIE, « Les droits publics subjectifs : échec de l'importation d'une théorie allemande en droit administratif français ? » in Fabrice MELLERAY (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruylant, coll. Droit administratif, 2007 (374 p.), p. 203-228, spéc. p. 213-214 ; Jean-François LACHAUME, « Quels droits publics subjectifs pour les usagers des services publics ? », in AFDA, *op. cit.*, p. 115-129, spéc. p. 116-117.

⁴ Voir *supra*, § 105.

⁵ Il est cependant des auteurs français, rappelons-le, ayant défendu l'existence de droits publics subjectifs à l'égard des administrés. Tel fut le cas de Roger BONNARD (« Les droits publics subjectifs des administrés », *RDP* 1932, p. 695-728), bien que sa théorie ne fût sans doute pas celle d'authentiques droits publics subjectifs. L'auteur considérait en particulier que l'usager du service public disposait de tels droits sans qu'y fit obstacle la situation légale et réglementaire dans laquelle il se trouvait ; il pouvait écrire que « son droit subjectif est un droit de situation générale » et soutenir que « c'est en vertu des lois et règlements que l'administré possède avec ce droit subjectif le pouvoir d'exiger de l'administration le fonctionnement du service public » (*Précis de droit administratif*, LGDJ, 4^e éd., 1943, 786 p., p. 88). Il écartait, ce faisant, le critère de la puissance de volonté. Or, comme le note on ne peut mieux Benoît PLESSIX, « en réduisant le droit public subjectif à un pouvoir d'exiger exercé sur l'Administration en vertu du droit objectif, en l'excluant des hypothèses où l'Administration agit dans l'intérêt général ou en vertu d'un pouvoir discrétionnaire, en le limitant aux obligations administratives en vue d'intérêts particuliers, Bonnard avait condamné d'avance sa construction intellectuelle à n'être qu'une chapelle isolée dans la cathédrale objectiviste de Duguit » (*Droit administratif général*, LexisNexis, coll. Manuel, 2^e éd., 2018, XXVII-1647 p., p. 559).

semble s'entendre sur la réalité et la consistance d'un mouvement de subjectivisation du droit administratif dans nombre de ses déclinaisons¹. Ce mouvement renvoie à la tendance contemporaine qu'ont les pouvoirs publics à prêter attention, dans la définition de leurs actions, à la condition et à la personne des administrés, sans reconnaissance systématique de droits sur leur tête.

- 370** PROBLÉMATIQUE APPLIQUÉE AUX LOIS DU SERVICE PUBLIC. — Les principes généraux de continuité, de mutabilité et d'égalité, qui fondent d'une certaine manière, en tant que lois de nature, l'ordre juridique objectif du service public, n'en sont pas tenus à l'écart — au point que l'on puisse parler de leur « appropriation »² par les usagers, voire les agents ?

Il convient ici d'essayer de prendre la mesure du mouvement de subjectivisation du droit administratif en ce qu'il concerne précisément ces principes : la loi d'égalité est aujourd'hui largement pensée et appliquée sur une base différentialiste et tend à se diluer dans le concret (Chapitre 1) ; les lois d'adaptation constante et de continuité, quant à elles, paraissent réorientées vers la satisfaction des besoins et des attentes de l'utilisateur (Chapitre 2).

¹ Voir Pierre DELVOLVÉ, « Propos introductifs. Droits publics subjectifs des administrés et subjectivisation du droit administratif », in AFDA, *Les droits publics subjectifs des administrés*, LexisNexis-Litec, coll. Colloques et débats, 2011 (X-238 p.), p. 3-19 ; et du même auteur, « Dix ans de droit administratif », in AFDA, *Les controverses en droit administratif français*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2017 (VIII-239 p.), p. 1-14, spéc. p. 5-10.

² Philippe RAIMBAULT, « Petite histoire d'une appropriation du droit par les citoyens : la subjectivation des "lois du service public" », in Jacques KRYNEN et Maryvonne HECQUARD-THÉRON (dir.), *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Tome 2, *Réformes-Révolutions*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005 (795 p.), p. 523-541.

Chapitre 1

LA DILUTION DE LA LOI D'ÉGALITÉ DANS LE CONCRET

371 ÉGALITÉ ABSTRAITE, ÉGALITÉ CONCRÈTE. — L'ambivalence du principe d'égalité est connue ; elle a été largement mise en lumière par la doctrine¹.

372 Dans sa conception première, dite *abstraite* ou *formelle*, l'égalité est immanente à la règle de droit qui, conçue comme générale, est censée ne pas distinguer entre les situations qu'elle régit.

Le principe d'égalité devant la loi, consacré à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en est la meilleure traduction. Du point de vue de la théorie, la loi considère en effet « les sujets en corps et les actions comme abstraites, jamais un homme comme individu ni une action particulière »² ; elle constitue une prescription « édictée d'avance pour s'appliquer à tous les cas et à toutes les personnes entrant dans les prévisions abstraites du texte régulateur »³. Pour paraphraser Olivier JOUANJAN, l'égalité s'épuise ainsi dans la légalité⁴.

373 Il existe une seconde conception du principe, dite *concrète*, *réelle* ou encore *matérielle*⁵. Elle est soutenue par l'idée que la généralité et l'abstraction de la

¹ Voir notamment Jean RIVERO, « Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », in Association Henri Capitant, *Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international*, Tome 14, Dalloz, 1965 (842 p.), p. 343-360 ; François LUCHAIRE, « Un Janus constitutionnel : l'égalité », *RD* 1986, p. 1229-1274 ; Nicole BELLOUBET-FRIER, « Le principe d'égalité », *AJDA* 1998, n° spécial, p. 152-164.

² Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat social ou principes du droit politique*, Rey, 1762, 324 p., p. 77.

³ Raymond CARRÉ de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Dalloz, 2003, rééd. 1920 et 1922, 1525 p., p. 4.

⁴ Olivier JOUANJAN, « Réflexions sur l'égalité devant la loi », *Droits* 1991, n° 16, p. 131-140, spéc. p. 133.

⁵ Voir récemment François CAFARELLI, « La traduction juridique de la notion d'égalité réelle », *AJDA* 2018, p. 86-90.

règle de droit ne garantissent pas nécessairement l'égalité des droits qu'elle affirme. La réalisation de l'égalité suppose alors la différenciation des cas particuliers non équivalents, et justifie que soit corrigé « avec toute la prudence nécessaire ce qu'il y a de plus choquant dans l'inégalité des conditions humaines »¹.

- 374** DE L'ÉGALITÉ ABSTRAITE À L'ÉGALITÉ CONCRÈTE. — Cependant que le rapport dialectique unissant ces deux conceptions demeure bien établi, un glissement s'est produit de l'une à l'autre dans la définition du principe d'égalité : l'égalité se veut moins abstraite, beaucoup plus concrète.
- 375** Le fonctionnement des services publics témoigne tout particulièrement de cette évolution, qui conduit à privilégier une égalité façonnée à partir des données du réel. En effet, telle qu'elle est aujourd'hui pensée et mise en œuvre, la loi d'égalité se dilue dans le concret. Chargée de ce qui fait la singularité des individus, elle se subjectivise : elle postule la prise en compte des différences de situation entre usagers ou entre agents qui apparaissent au regard du service public (Section 1) ; elle s'accommode également de la possibilité de compenser des inégalités de fait correspondant à des différences de situation sans lien avec le service public considéré (Section 2).

Section 1

UNE LOI D'ÉGALITÉ POSTULANT LA PRISE EN COMPTE DES DIFFÉRENCES DE SITUATION EN LIEN AVEC LE SERVICE PUBLIC

- 376** L'AMÉNAGEMENT D'UNE ÉGALITÉ DEVANT LE SERVICE PUBLIC CONÇUE *IN ABSTRACTO*. — Le principe d'égalité devant le service public, étroit corollaire du principe d'égalité devant la loi, a été découvert par le Conseil d'État dans sa version formelle — il est alors mis en œuvre en dehors de tout fondement textuel, faute de consécration juridique de la Déclaration de 1789. Conformément à la pensée rousseauiste², ce sont des administrés génériques, des figures abstraites qui se rencontrent derrière l'intérêt général que les services publics concourent à satisfaire. Réalisée par l'impersonnalité du règlement du service, l'égalité exclut les régimes de faveur inspirés par les caractéristiques subjectives des usagers ou des agents.

¹ François LUCHAIRE, « Un Janus constitutionnel : l'égalité », *RDP* 1986, p. 1229-1274, spéc. p. 1274.

² Guillaume BACOT, « Rousseau et l'établissement de l'égalité », in Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI (dir.), *L'égalité des chances : Analyses, évolutions, perspectives*, La Découverte, coll. Recherche, 2000 (267 p.), p. 11-23.

Les arrêts *Chomel* du 29 décembre 1911¹ et *Tondut* du 6 mai 1931² notamment, relatifs à l'égalité entre les usagers d'un service public, sont illustratifs de cette conception.

L'est aussi la ligne jurisprudentielle à travers laquelle le principe s'analyse en une « neutralité-indifférence »³ exigeant, à quelques exceptions près, le traitement identique des agents par l'exclusion de critères de distinction fondés sur leurs croyances religieuses ou leurs opinions politiques⁴. Sous cet aspect, l'affirmation d'une égalité abstraite devant les services publics doit être replacée dans un contexte général : au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, un certain nombre de textes de droit interne ou international⁵ viennent interdire l'emploi de critères de distinction invariables, incompatibles avec les valeurs essentielles soutenant l'ordre juridique, critères parmi lesquels figurent les croyances et les opinions, mais encore la race, les origines, la nationalité ou le sexe.

- 377 La jurisprudence n'a toutefois pas tardé à aménager le principe et à en faire une application nuancée, circonstanciée, entérinant ainsi la possibilité pour les autorités administratives d'établir, au titre de leur mission d'organisation des services publics, des différences de traitement entre personnes placées dans des situations différentes. L'égalité, par nature relative, présuppose bien la *mise en rapport* de sujets réels, de leurs positions, de leurs situations concrètes, individuelles.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui affirme l'égalité des hommes en droits, n'indique-t-elle pas déjà que l'égalité est irréductible à une version strictement formelle ? En plus d'admettre, aux termes de son article 6, des distinctions fondées sur les capacités, les vertus et les talents des individus dans l'accès aux emplois publics⁶, elle prévoit, par son article 13, que la contribution à l'entretien de la force publique et aux dépenses

¹ CE, 29 décembre 1911, *Chomel* (*Lebon* p. 1265). En l'espèce, le Conseil d'État considère qu'aucune obligation ne justifie la décision des autorités responsables des Postes de placer le requérant « en dehors de l'application de la règle générale » en vertu de laquelle la remise des télégrammes doit se faire au domicile du destinataire et à lui-même ou à son représentant.

² CE, 6 mai 1931, *Tondut* (*Lebon* p. 477). Dans cette affaire, le Conseil d'État annule la décision du maire refusant une concession d'eau au requérant, au motif qu'elle crée une discrimination entre des habitants qui demandent à bénéficier du service « dans des conditions légales ».

³ Claude-Albert COLLIARD, *Libertés publiques*, Dalloz, 7^e éd., 1989, 915 p., p. 412.

⁴ Voir *infra*.

⁵ Ainsi, principalement, des alinéas 1^{er} et 5 du préambule de la Constitution de 1946, de l'article 1^{er} de la Constitution de 1958, de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 13 TCE (devenu article 19 TFUE), de l'article 26 du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

⁶ Selon le Doyen Georges VEDEL, « il n'y a pas de véritable égalité si l'on ne tient pas compte précisément de ce que certains "méritent" plus que d'autres, par leurs capacités, leurs talents et leurs vertus » (« L'égalité », in *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ses origines, sa pérennité*, La Documentation française, 1990 [316 p.], p. 171-180, spéc. p. 178).

d'administration ne peut être également répartie entre tous qu'en prenant en considération les facultés de chacun.

- 378** LES MODALITÉS DE L'AMÉNAGEMENT. — Ce « découpage » de l'égalité abstraite suivant des données concrètes est voulu méthodique, en lien avec le service public dans lequel il s'opère (I). Il reste en tout état de cause dépendant de choix politiques dont la teneur atteste, dans la période contemporaine, la volonté de parvenir à une égalité réelle dans les services publics (II).

I | LA JUSTIFICATION MÉTHODIQUE DES DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT DANS LES SERVICES PUBLICS

- 379** LE CADRE JURIDIQUE. — La jurisprudence administrative, suivie de près par la jurisprudence constitutionnelle, a développé une grille de différenciation rigoureuse afin d'éviter toute discrimination, c'est-à-dire toute distinction arbitraire (A). La mise en œuvre de cette grille révèle l'unité logique des catégories d'usagers ou d'agents créées dans les services publics, lesquelles reposent toujours sur des différences de situation perceptibles au regard du service public en cause (B).

A | L'ENCADREMENT PRÉTORIEN DES DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT

- 380** UNE PRATIQUE DES DIFFÉRENCIATIONS ANCIENNE. — Il est clair que dès la première moitié du vingtième siècle, la jurisprudence administrative manifeste l'idée que l'égalité régissant le fonctionnement des services publics peut se résoudre en épousant les données du réel.
- 381** S'agissant des usagers, la constitution de catégories est classique. Ainsi, par exemple, dans l'arrêt *Chambre syndicale des propriétaires marseillais* du 10 février 1928¹, le Conseil d'État juge qu'un règlement municipal peut valablement établir deux tarifs différents pour le paiement de l'eau consommée dans le cadre domestique, parce qu'une partie des usagers est avantagée par les conditions d'organisation du service public. De même, dans l'affaire *Société L'Alcool dénaturé de Coubert* du 1^{er} avril 1938², il affirme que le principe d'égalité de traitement entre usagers ne fait pas obstacle à la fixation de prix variables « faisant état des situations différentes dans lesquelles les industriels acheteurs peuvent se trouver au regard du service public ».

¹ CE, 10 février 1928, *Chambre syndicale des propriétaires marseillais* (Lebon p. 222).

² CE, Ass., 1^{er} avril 1938, *Société L'Alcool dénaturé de Coubert et autres* (Lebon p. 337).

- 382** En matière de fonction publique, l'aménagement de la loi d'égalité résulte, en sus de l'évaluation des capacités des candidats aux concours et emplois publics requise par l'article 6 de la Déclaration de 1789¹, des différences de traitement habituellement admises entre agents qui, n'appartenant pas à un même corps ou cadre d'emplois, ne sont pas placés dans la même situation².
- 383** UNE JURISPRUDENCE SYSTÉMATISÉE. — Pour éviter toute distinction arbitraire³, le Conseil d'État a fini par systématiser sa jurisprudence et cristalliser le cadre juridique enserrant les hypothèses de traitement différencié au sein des services publics.
- L'arrêt de Section *Denoyez et Chorques* du 10 mai 1974⁴ offre une synthèse des conditions mises à l'établissement de catégories de personnes : « la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure ». Le juge administratif a par la suite précisé, complété cette solution, en exigeant que la différence de traitement ne soit pas manifestement disproportionnée par rapport aux motifs susceptibles de la justifier⁵.
- 384** À l'évidence, la grille de différenciation ainsi établie n'est pas réservée à la seule question des participations financières des usagers, certes à l'origine du contentieux le plus important en la matière⁶, mais vaut pour toute mesure différenciée prise à leur égard⁷.

¹ Frédéric EDEL, « Deux siècles de principe d'égalité admissibilité aux emplois publics », *RFAP* 2012, p. 339-367.

² CE, 9 juillet 1954, *Faure et autres* (Lebon p. 441) ; CE, Ass., 6 mars 1959, *Syndicat général de l'administration centrale du ministère des Finances* (Lebon p. 163) ; CE, Ass., 13 mai 1960, *Molina et Guidoux* (Lebon p. 324).

³ Voir notamment CE, Sect., 9 mars 1951, *Société des concerts du Conservatoire* (Lebon p. 151).

⁴ CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques* (Lebon p. 274).

⁵ CE, 7 juillet 2000, *Fédération nationale des associations tutélaires* (Lebon tables, n° 213461) ; CE, Ass., 28 juin 2002, *Villemain* (Lebon p. 229) ; CE, Sect., 18 décembre 2002, *Duvignères* (Lebon p. 463). Voir déjà CE, 26 juillet 1985, *Association Défense des intérêts des lecteurs de la bibliothèque nationale* (Lebon p. 478) ; CE, 14 mai 1990, *Lille université club* (Lebon p. 557). Voir récemment CE, 28 mars 2018, *B...* (n° 399097) ; CAA Paris, 4 juillet 2019, *SARL Tahiti Solaire* (n° 17PA01365).

⁶ À titre illustratif, CE, 5 octobre 1984, *Commissaire de la République du département de l'Ariège* (Lebon p. 315) ; CE, 25 juin 1990, *Ville du Mans* (n° 61145) ; CE, 12 juillet 1995, *Commune de Maintenon* (Lebon p. 305) ; CE, 25 juin 2003, *Martinet* (Lebon tables, n° 240898) ; CE, 16 février 2007, *Bidaut* (n° 283072) ; CE, 28 juin 2010, *Société Camping de la Yole* (n° 329241) ; CAA Nantes, 1^{er} mars 2019, *A... c/ département du Morbihan* (n° 18NT01878).

⁷ Voir, entre autres exemples, CE, 28 juin 1996, *Groupement français de l'hélicoptère* (n° 167824), à propos de la limitation des conditions d'utilisation d'un aéroport certains jours de la semaine ; CE, 10 novembre 1997, *Poirrez* (Lebon p. 413), à propos de la répartition des boîtes aux

Elle s'applique plus largement à toute personne participant au fonctionnement d'un service public et, en premier lieu, aux agents. Elle se retrouve, explicitement ou non, tant à l'égard de l'égalité d'accès aux concours et emplois publics¹ qu'à l'égard de l'égalité de traitement dans le déroulement de leur carrière². Il faut néanmoins signaler que, dans ces hypothèses, singulièrement lorsque la différence de traitement est opérée de manière exceptionnelle entre agents d'un même corps ou cadre d'emplois³, l'accommodement du principe d'égalité est moins dépendant de la situation subjective des agents que des conditions d'exercice des fonctions et des nécessités du service⁴.

- 385** Cette grille de lecture ne vaut, au surplus, qu'autant que la distinction ne repose pas sur un des critères prohibés par les textes et la jurisprudence, qui fixent une limite d'ordre formel à l'aménagement matériel du principe d'égalité.
- 386** DES HYPOTHÈSES DE DIFFÉRENCIATION CIRCONSCRITES. — Il ressort donc de la définition prétorienne du principe d'égalité régissant le fonctionnement des services publics que des différences de traitement peuvent être opérées dans trois séries d'hypothèses : 1°) lorsqu'elles sont prévues par une loi ; 2°) lorsqu'elles résultent de différences appréciables de situation ; 3°) lorsqu'elles sont commandées par des raisons d'intérêt général.
- 387** D'emblée, il est permis de mettre de côté la première série d'hypothèses relative à l'existence d'une loi que les autorités investies du pouvoir réglementaire sont tenues d'appliquer.

Les différences de traitement prévues par le législateur doivent être compatibles avec la conception que le Conseil constitutionnel retient de l'égalité, *a fortiori* depuis l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité qui permet à toute personne partie à un procès ou une instance de soutenir

lettres dans une commune ; CE, 8 juillet 2009, *Commune de Saint-Dié-des-Vosges et autres* (Lebon p. 255), à propos de la suppression de plusieurs tribunaux de commerce.

¹ CE, 27 juin 1990, *Association défense et promotion des langues de France* (n° 52380) ; CE, 19 juillet 1991, *Étienne* (Lebon p. 294) ; CE, Ass., 12 décembre 2003, *Billiemaz et autres* (Lebon p. 504).

² CE, 17 décembre 2003, *Syndicat autonome du personnel enseignant des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion des universités* (Lebon p. 510) ; CE, 10 janvier 2005, *Hardy et Le Cornec* (Lebon p. 9) ; CE, 26 novembre 2012, *La Poste* (n° 351300) ; CE, 14 octobre 2019, *Syndicat national des agents phares et balises et sécurité maritime – CGT* (n° 422092).

³ CE, 16 mai 1980, *Chevy et autres* (Lebon p. 227) ; CE, 26 juin 2009, *Raffi et Quarello* (Lebon p. 237) ; CE, 7 juin 2010, *Jouannet* (Lebon tables, n° 312506) ; CE, 12 décembre 2014, *Syndicat national des praticiens attachés hospitaliers* (n° 367562) ; CE, 7 octobre 2016, *A... c/ ministre de l'Intérieur* (n° 396190).

⁴ Voir en particulier Cons. const., 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, consid. 26 (n° 2009-584 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 140). À noter, en outre, que des circonstances exceptionnelles peuvent justifier, dans l'intérêt du service, des différences de traitement entre agents d'un même corps ou cadre d'emplois : CE, Ass., 13 mai 1960, *Molina et Guidoux* (Lebon p. 324).

qu'une disposition législative en vigueur porte atteinte à ses droits et libertés garantis par la Constitution. Or, sur ce point, le juge constitutionnel a sans doute été influencé par le juge administratif : il admet, suivant un considérant de principe générique, « que le législateur règle de façon différente des situations différentes [ou] 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 soit en rapport avec la loi qui l'établit »¹ ; de façon spécifique, il estime qu'une différence de traitement est justifiée lorsqu'il existe, eu égard à la nature du service public ou de l'ouvrage public, une différence de situation objective, ou lorsqu'elle est commandée par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage².

Aussi est-il loisible de considérer que la loi ne constitue qu'une *image réfléchie* de l'aménagement du principe d'égalité devant le service public, qui s'articule, en réalité, autour des deux autres séries d'hypothèses.

B | L'UNITÉ LOGIQUE DES HYPOTHÈSES DE DIFFÉRENCIATION

- 388** DES DIFFÉRENCES DE SITUATION APPRÉCIÉES AU REGARD DU SERVICE PUBLIC. — Les différences de traitement entre usagers ou entre agents d'un service public fondées sur des différences appréciables de situation sont, d'un point de vue quantitatif, les plus importantes. Encore reste-t-il à déterminer les situations susceptibles d'être prises en considération, toute comparaison présupposant d'isoler les données concrètes rationnellement utiles à cette fin.

En tant qu'elles sont chargées de l'organisation et du fonctionnement d'un service public, les autorités normatives retiennent précisément les différences de situation objectives, celles existant en soi au regard du service en cause, de son objet, de ses modalités d'exploitation ou de financement, de ses finalités. Ce lien, qui cantonne en quelque sorte les autorités dans leur mission, est supposé réduire le risque d'analyses aléatoires. Il est examiné au cas par cas par le juge, à l'aide de la mesure à l'origine de la distinction — cette mesure permet de cerner le champ de la comparaison inhérente à toute application du principe d'égalité. Les différences de situation doivent en tout état de cause

¹ Cons. const., 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, consid. 45 (n° 92-316 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 14) ; Cons. const., 6 juillet 1994, *Loi relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux*, consid. 6 (n° 94-341 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 88).

² Cons. const., 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, consid. 4 (n° 79-107 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 31) ; Cons. const., 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, consid. 16 (n° 2005-513 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 67).

être suffisamment nettes ou, pour reprendre une formule jurisprudentielle, « de nature à justifier »¹ la création d'une catégorie juridique.

- 389** S'il est vain d'en dresser une liste exhaustive, quelques exemples peuvent être cités². Ils contribuent à montrer que l'égalité devant le service public se résout de plus en plus dans le concret et que, ce faisant, le principe se subjectivise.
- 390** Pour ce qui concerne les usagers, nombreux sont les traitements distincts fondés sur leur situation géographique, plus exactement sur leur lieu de domiciliation, de résidence ou de travail³. La mise en œuvre d'un tel critère, censé mettre au premier plan le « lien particulier »⁴ que ceux-là entretiennent avec la collectivité, reste délicate. Elle pose tout particulièrement difficulté au regard du droit de l'Union européenne ; la Cour de Justice a déjà jugé des tarifs préférentiels établis sur cette base — entre autres conditions — contraires au principe de libre prestation de services⁵. Il est en tout cas certain que la situa-

¹ CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques* (Lebon p. 274) ; CE, 19 décembre 1979, *Meyet* (Lebon p. 475) ; CE, 8 avril 1987, *Association « Études et consommation CFDT »* (Lebon p. 128) ; CE, 21 mai 2010, *Société polynésienne des eaux et de l'assainissement* (n° 309734).

² De nombreux exemples sont cités par Bruno GENEVOIS et Mattias GUYOMAR, « Principes généraux du droit : principes de philosophie politique », *Rép. cont. adm. Dalloz* octobre 2018, § 307 et s. concernant les agents, § 386 et s. concernant les usagers.

³ CE, 29 janvier 1971, *Commune de Lescun* (Lebon p. 78), une commune pouvant faire bénéficier les personnes qui vivent et travaillent toute l'année sur son territoire d'une distribution gratuite d'électricité ; CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques* (Lebon p. 274), Cons. const., 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales* (n° 79-107 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 31), TA Poitiers, 20 octobre 1993, *Decouzon* (Lebon p. 522), Cons. const., 24 mai 2017, *Association pour la gratuité du pont de l'île d'Oléron [Droit départemental de passage sur les ponts reliant une île maritime au continent]* (n° 2017-631 QPC ; *JORF* du 25 mai 2017, texte n° 65) et CAA Nantes, 1^{er} mars 2019, *A... c/ département du Morbihan* (n° 18NT01878), le lieu de domicile ou de travail de certains usagers étant de nature à les placer dans une situation particulière par rapport aux autres usagers des ponts à péages et des services maritimes de passage ; Cons. const., 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier* (n° 91-298 DC, *Rec. Cons. const.* p. 82), la domiciliation fiscale en France ou à l'étranger des personnes physiques ou morales justifiant l'application de régimes fiscaux différents ; CE, 28 février 1996, *Association « Le Vésinet sans parcimètre »* (n° 150682), CAA Nancy, 2 juin 2005, *X... c/ ville de Strasbourg* (n° 01NC00554), CAA Versailles, 14 octobre 2009, *X... et autre c/ commune de Versailles* (n° 08VE02876) et CAA Nantes, 3 février 2012, *Commune de Chartres* (n° 10NT00378), des tarifs de stationnement préférentiels pouvant être proposés aux résidents d'une commune ; CAA Bordeaux, 12 avril 2019, *Commune de Bordeaux* (nos 18BX01976 et 18BX04307), des tarifs spécifiques de stationnement pouvant également bénéficier aux professionnels travaillant sur le territoire de la commune. À noter qu'aux termes de l'article L. 2333-87 du Code général des collectivités territoriales, le barème tarifaire des redevances de stationnement « peut prévoir une tranche gratuite pour une durée déterminée ainsi qu'une tarification spécifique pour certaines catégories d'usagers, dont les résidents ».

⁴ CE, Sect., 13 mai 1994, *Commune de Dreux* (Lebon p. 233), le conseil municipal ne pouvant pas, en l'occurrence, refuser l'accès de l'école de musique aux élèves qui, parce qu'ils sont scolarisés dans la commune ou parce qu'ils travaillent sur son territoire, ont un lien suffisant avec elle.

⁵ CJCE, 16 janvier 2003, *Commission c/ Italie* (n° C-388/01 ; *Rec. CJCE*, I, p. 721). Sur cette question, Géraldine CHAVRIER, « La tarification des services publics selon le lieu de résidence face

tion géographique de l'utilisateur ne se confond pas avec sa position de contribuable, nonobstant certaines jurisprudences¹ : outre qu'elle ne peut jouer que dans le cadre des services publics administratifs dont une partie du coût des prestations est prise en charge par la collectivité publique, la qualité de contribuable local se révèle souvent inappropriée en pratique, notamment lorsqu'il s'agit de justifier l'octroi d'une aide sociale ; le risque est alors d'exclure ceux qui en auraient le plus besoin².

La situation familiale des usagers peut également entrer en ligne de compte. Elle justifie, par exemple, des différences de traitement fiscal, les contribuables ne se trouvant pas dans la même situation au regard du service selon la présence et le nombre de personnes à charge³. Elle justifie encore des différences dans l'octroi de minimas sociaux. À titre illustratif, l'article L. 521-1 du Code de la sécurité sociale prévoit que le nombre d'enfants à charge détermine l'ouverture du droit aux allocations familiales et, dans une certaine mesure, leur montant⁴.

En revanche, les catégories d'usagers reposent rarement sur des différences appréciables de situation économique et sociale⁵ ou de données inhérentes à l'individu, telles que l'âge ou le handicap⁶.

au droit communautaire », in Roselyne ALLEMAND et Laurence SOLIS-POTVIN (dir.), *Égalité et non-discrimination dans l'accès aux services publics et politiques publiques territoriales*, L'Harmattan, 2008 (266 p.), p. 139-153.

¹ CE, Sect., 5 octobre 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège* (Lebon p. 315, concl. DELON), à propos de l'application d'un tarif réduit aux usagers d'une cantine scolaire domiciliés dans la commune, grâce à la prise en charge partielle du prix du repas par le budget communal. Voir également CE, 31 mai 1985, *Commune d'Aubagne* et *Commune de la Ciotat* (nos 55910 et 55911).

² CE, 11 décembre 1996, *Centre communal d'action sociale de Saint-André-les-Vergers* (Lebon p. 481), l'octroi d'un revenu minimum étudiant ne pouvant pas être subordonné à la qualité de contribuable local.

³ Cons. const., 30 décembre 1996, *Loi de finances pour 1997* (n° 96-385 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 145), aucune différence de situation n'existant en revanche, à charge familiale strictement égale, entre un contribuable célibataire ou divorcé et un contribuable veuf au regard de l'objet du mécanisme du quotient familial.

⁴ CE, 16 novembre 2016, *Confédération nationale des associations familiales catholiques* (n° 392365), le pouvoir réglementaire n'étant pas tenu de prendre en compte le nombre des personnes qui assument la charge des enfants et le nombre des membres du foyer qui exercent une activité professionnelle, dès lors que la loi ne prévoit pas de tels critères.

⁵ CE, 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre* (Lebon p. 563), une commune étant autorisée à faire varier les tarifs d'un service de soins dentaires selon que les usagers sont ou non assurés sociaux ou bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite.

⁶ Cons. const., 21 octobre 2016, *B...* [*Recours en récupération des frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées*], consid. 11 (n° 2016-592 QPC ; *JORF* du 23 octobre 2016, texte n° 39), la loi pouvant, compte tenu de la différence de situation entre personnes handicapées et personnes âgées au regard des exigences de leur prise en charge par l'aide sociale, prévoir des modalités différentes de récupération de l'aide sociale dans l'un et l'autre cas.

Des différences de traitement sont par ailleurs établies en fonction du niveau de « consommation » respectif des usagers des services publics industriels et commerciaux¹. Essentiellement tarifaires, elles traduisent le principe en vertu duquel les redevances à la charge des usagers, pour être légalement établies et, en particulier, ne pas revêtir le caractère d'une imposition dont seul le législateur pourrait fixer les règles, doivent trouver leur contrepartie directe dans la prestation fournie².

La situation administrative des usagers ressortissants étrangers peut enfin être jugée pertinente³. Il convient de signaler que les distinctions en la matière sont devenues plus sophistiquées, puisqu'elles peuvent jouer entre étrangers eux-mêmes. Est notamment invocable, sous l'influence du droit européen, la différence de situation entre, d'un côté, les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et, de l'autre, les ressortissants d'un État tiers⁴. Cette conséquence

¹ CE, 28 janvier 1983, *Paraiso* (Lebon p. 606), des tarifs différents étant établis suivant la consommation respective des usagers du service public de distribution de l'eau ; CE, 21 mars 1984, *Leclech* (n° 30569), des réductions tarifaires variant selon que les usagers de la SNCF voyagent en première ou deuxième classe ; CE, Ass., 10 juillet 1996, *Cayzele* (Lebon p. 274), n'étant pas contraire au principe d'égalité le fait d'imposer l'achat de conteneurs aux propriétaires des immeubles collectifs, colonies, restaurants, qui sont dans une situation différente des autres usagers en raison du volume des déchets qu'ils sont conduits à rassembler ; CE, 25 juin 2003, *Martinet* (Lebon tables, n° 240898), CAA Nancy, 17 janvier 2013, *Préfet de la Haute-Marne* (n° 12NC00806) et CAA Nancy, 20 juillet 2017, *Lycée Diderot c/ communauté de communes du Grand Langres* (n° 16NC02287), des catégories d'usagers étant créées en fonction du volume d'ordures ménagères qu'elles produisent ; CE, 7 décembre 2005, *Région Centre* (n° 268748), la durée d'engagement de l'utilisation du réseau ferré national par les entreprises ferroviaires justifiant la modulation du droit d'accès.

² CE, Ass., 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens* (Lebon p. 572) ; CE, Sect., 10 février 1995, *Chambre syndicale du transport aérien* (2 espèces, Lebon p. 69 et 70) ; CE, 30 septembre 1996, *Société stéphanoise des eaux et ville de Saint-Etienne* (Lebon p. 355) ; CE, Ass., 30 octobre 1996, *Wajs et Monnier* (Lebon p. 387) ; CE, Ass., 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique* (Lebon p. 349). Voir récemment CE, 1^{er} juin 2018, *Chambre syndicale du transport aérien et Syndicat des compagnies aériennes autonomes* (n° 409929). Étant précisé que la jurisprudence a été abandonnée en ce qu'elle posait une obligation d'équivalence stricte entre le montant des redevances exigées et le coût de la prestation fournie en contrepartie (CE, Sect., 16 novembre 1962, *Syndicat intercommunal d'électricité de la Nièvre et autres*, Lebon p. 612).

³ CE, Ass., 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL* (Lebon p. 142, concl. DUMORTIER), une distinction pouvant être opérée entre titulaires de titre de séjour pour l'exercice du droit au logement opposable quand une différence de situation existe au titre de la condition de permanence du séjour ; CAA Douai, 10 septembre 2015, *B... c/ préfet de la Seine-Maritime* (n° 15DA00218), à propos de la mise en place de procédures de dépôt des dossiers de demande de titre de séjour distinctes en fonction de la situation administrative des ressortissants étrangers. Voir encore CE, Sect., 18 janvier 2013, *Association SOS Racisme* (Lebon p. 1), avec le commentaire de Philippe COSSALTER, « Gratuité dans les musées : le principe d'égalité appliqué aux personnes en situation irrégulière », *RGD on line* 2013, n° 4684 (revuegeneraledudroit.eu/?p=4684).

⁴ Cons. const., 17 juin 2011, *S... [Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers]*, consid. 5 (n° 2011-137 QPC, *Rec. Cons. const.* p. 288), les étrangers n'étant pas placés dans la même situation pour bénéficier du revenu de solidarité active, selon qu'ils sont ou non ressortissants de

de l'application des textes peut paraître artificielle du strict point de vue du service public.

- 391 Pour ce qui concerne les agents, le mouvement de subjectivisation de la loi d'égalité est relatif. Sans être négligeable, il est sans doute moins prégnant dans la mesure où l'appréciation du caractère semblable ou différent de leur situation particulière est essentiellement, et nécessairement, guidée par des considérations d'ordre professionnel.

Il est classique, d'une part, que des différences de traitement soient opérées en fonction des capacités et des qualités des agents dans l'accès aux emplois publics. Cela se fait toujours à la lumière des besoins du service et des conditions d'exercice des fonctions, lesquelles exigent parfois des connaissances techniques ou comportent des responsabilités particulières. Les règles de recrutement des candidats à l'entrée dans un corps de fonctionnaires peuvent ainsi être différenciées pour tenir compte des études suivies ou des expériences antérieures¹. De façon générale, les critères liés à l'aptitude professionnelle concrète des candidats sont aujourd'hui valorisés, le recrutement dans la fonction publique tendant à devenir la première étape de la gestion des ressources humaines². L'attestent la professionnalisation des épreuves de concours³, le développement de concours particuliers tels que le troisième concours, et l'essor des recrutements sans concours — qui tient pour beaucoup à celui de la contractualisation. Exceptionnellement, des conditions d'aptitude physique sont requises pour l'accès aux emplois de certains corps de fonctionnaires⁴.

l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse.

¹ Cons. const., 14 janvier 1983, *Loi relative au statut général des fonctionnaires*, consid. 5 (n° 82-153 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 35) ; CE, Ass., 12 décembre 2003, *Billiemaz et autres* (Lebon p. 504). S'agissant des concours médicaux : CE, 7 juillet 1965, *Sentenac* (Lebon p. 414) ; CE, Ass., 4 mars 1966, *Leroy et Lubin* (Lebon p. 171 et 176) ; CE, Ass., 23 janvier 1970, *Marinetti* (Lebon p. 38).

² Jean-Ludovic SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La Documentation française, 2008, 238 p., p. 120 et s.

³ Cf. les articles 8 et 9 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique (*JORF* n° 31 du 6 février 2007, p. 2160, texte n° 2) et l'article 31 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (*JORF* n° 44 du 21 février 2007, p. 3041, texte n° 1).

⁴ Article 22 du décret n° 86-442 du 14 mars 1986 modifié, relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires (*JORF* du 16 mars 1986, p. 4258). Ces dispositions générales ne font pas obstacle à ce qu'un décret en Conseil d'État portant statut particulier d'un corps de fonctionnaires fixe des conditions d'aptitude physique ou psychologique particulières ainsi que les modalités de leur vérification : CE, 22 juillet 2016, *Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer* (Lebon tables, n° 398318).

Il est admis, d'autre part, que la situation concrète des agents influence le déroulement de leur carrière et fonde des différenciations. Le lieu d'exercice des fonctions peut jouer un rôle dans la justification de mesures distinctes applicables au sein d'un même corps¹. C'est là, au demeurant, la logique même de l'indemnité de résidence² vouée à tenir compte des situations différentes dans lesquelles se trouvent les intéressés suivant leur lieu de travail, en raison des écarts de coût de la vie entre les villes. Surtout, la gestion égalitariste des carrières est progressivement supplantée par une gestion individualisée, et donc différenciée : la valeur professionnelle des agents de la fonction publique étatique³ et de la fonction publique territoriale⁴ est évaluée sur le principe, non plus d'une notation à bien des égards abstraite, mais d'un entretien personnalisé⁵ ; des primes ont également été mises en place, qui introduisent une part de rémunération au mérite des agents des deux fonctions publiques précitées⁶... En outre, le statut juridique des agents fait varier le régime des rémunérations, les intéressés n'étant pas dans la même situation au regard du

¹ CE, Sect., 24 avril 1964, *Syndicat national des médecins des établissements pénitentiaires* (Lebon p. 241), le principe d'égalité de traitement entre médecins des établissements pénitentiaires n'étant pas méconnu par l'arrêté qui retient des taux distincts pour la rémunération des vacances selon le département d'exercice des fonctions ; CE, 16 mai 1980, *Chevry et autres* (Lebon p. 227), un décret pouvant prévoir la prise en charge par l'État des frais de voyage d'un congé bonifié dans des conditions différentes selon que l'agent intéressé exerce ou non ses fonctions dans le département d'outre-mer où il a sa résidence habituelle ; CE, 21 mai 2008, *Synakiewicz et autres* (Lebon tables, n° 293567), des règles différentes pouvant être instituées, en matière d'exemption de retenue sur traitement au titre des logements de fonction occupés, entre les agents en poste en outre-mer et ceux en poste en métropole, qui ne sont pas placés dans une situation identique et dont les conditions d'exercice des fonctions diffèrent.

² Article 20 du titre I de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires (*JORF* du 14 juillet 1983, p. 2174) et article 9 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié, relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation (*JORF* du 5 novembre 1985, p. 12775).

³ Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 modifié, relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État (*JORF* n° 174 du 30 juillet 2010, texte n° 22).

⁴ Décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux (*JORF* n° 292 du 18 décembre 2014, texte n° 58) ; décret n° 2017-63 du 23 janvier 2017 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle de certains fonctionnaires territoriaux (*JORF* n° 21 du 25 janvier 2017, texte n° 26).

⁵ Cet entretien porte notamment sur les résultats professionnels obtenus par l'agent eu égard aux objectifs qui lui ont été assignés et aux conditions d'organisation et de fonctionnement du service, sur les objectifs qui lui sont assignés pour l'année à venir, sur sa manière de servir, sur les acquis de son expérience professionnelle. Il donne lieu à un compte rendu auquel l'agent peut apporter des observations et dont il peut demander la révision.

⁶ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié, portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État (*JORF* n° 118 du 22 mai 2014, texte n° 46). Ce régime indemnitaire remplace, depuis le 1^{er} janvier 2016, la prime de fonctions et de résultats. Il concerne tous les corps et emplois de la fonction publique de l'État, sauf exceptions prévues par arrêté ministériel, et a vocation à s'appliquer aux fonctionnaires territoriaux.

service selon le corps¹, selon qu'ils sont contractuels ou titulaires², selon qu'ils sont vacataires ou non³, selon qu'ils sont civils ou militaires⁴.

Comme pour les usagers, des distinctions fondées sur la nationalité des agents se rencontrent entre étrangers. Les travailleurs ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen bénéficient, contrairement aux ressortissants d'un État tiers, de l'accès aux corps, cadres d'emplois et emplois de la fonction publique française, à l'exception des emplois inséparables de l'exercice de la souveraineté ou comportant une participation à l'exercice de prérogatives de puissance publique par une collectivité publique⁵. Il peut d'ailleurs en résulter un risque de discrimination à rebours contre les nationaux⁶.

- 392** DES RAISONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL SECONDAIRES ET SUPPLÉTIVES. — Les différences de traitement opérées au sein des services publics trouvent parfois une raison d'être dans des nécessités d'intérêt général⁷, faisant directement écho aux distinctions sociales fondées « sur l'utilité commune » de l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.
- 393** Est-ce à dire que de telles nécessités, dès lors qu'elles sont en lien avec l'objet, les modalités d'exploitation ou de financement, les finalités du service public là encore éclairés par la mesure en cause, suffisent à fonder des différenciations entre individus pourtant placés dans des situations de fait équivalentes ?

¹ CE, 16 juin 1976, *Syndicat autonome des fonctionnaires des cours et tribunaux* (Lebon p. 310) ; CE, 22 novembre 1978, *Union professionnelle des cadres administratifs supérieurs des services extérieurs du ministère de l'Équipement* (Lebon p. 451).

² CE, 11 janvier 1980, *Delaunay et autres* (Lebon tables, n° 11112) ; CE, 15 décembre 2004, *Chichery* (n° 261215).

³ CE, 3 décembre 1980, *Association nationale des enseignants vacataires de l'enseignement supérieur* (Lebon tables, n° 15035) ; CE, 29 juillet 1983, *Union fédérale équipement CFDT* (Lebon p. 310).

⁴ CE, 19 juillet 2010, *Montely* (n° 334478).

⁵ Article 5 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée (JORF du 14 juillet 1983, p. 2174).

⁶ Louis DUBOUIS, « L'influence de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes sur l'ouverture de la fonction publique française en cours de carrière », *RFDA* 1998, p. 106-120, spéc. p. 110-111 ; Annie FITTE-DUVAL, « Mutations et paradoxes de l'égalité dans la fonction publique », *AJFP* 2006, n° 1, p. 4-11, spéc. p. 8-9. Pour une illustration, voir CE, 6 octobre 2008, *Compagnie des architectes en chef des monuments historiques et autres* (Lebon p. 341).

⁷ Voir, à titre d'exemples, CE, 21 octobre 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens* (Lebon p. 375), l'intérêt général lié à la promotion de certains vols justifiant une modulation de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne ; CE, Sect., 11 juillet 2001, *Syndicat départemental CFDT de la Direction départementale de l'Équipement du Gard* (Lebon p. 339), la variation d'une prime géographique étant justifiée par « l'intérêt général qui s'attache à ce que les agents publics soient répartis sur le territoire en fonction des besoins de la population et des nécessités du service ».

La position du Conseil d'État dans ses rapports publics sur le principe d'égalité¹ et sur l'intérêt général², qui semble déjà se retrouver dans les conclusions de Maxime LETOURNEUR sur l'arrêt *Société des Concerts du conservatoire*³ et qui est celle des chroniqueurs de l'arrêt *Denoyez et Chorques*⁴, le suggère.

Cependant, cette interprétation procède moins d'un aménagement que d'une dérogation au principe d'égalité et ne semble pas avoir la faveur de la doctrine dominante. Dès 1964, Michel COMBARNOUS est sceptique devant la possibilité de voir l'intérêt général « être invoqué autrement que pour justifier le traitement particulier accordé ou refusé à des catégories d'usagers se trouvant dans des situations différentes », dès lors que la notion « donne la mesure des adaptations rendues nécessaires par ces situations particulières »⁵. Parmi les auteurs rejetant une telle possibilité⁶, Joël CARBAJO a démontré que si l'intérêt général permet de créer des catégories d'usagers que des différences de situation ne justifieraient pas à elles seules, parce qu'elles ne seraient pas appréciables, pas suffisamment nettes, il ne peut légitimer, en revanche, des discriminations entre usagers se trouvant dans la même situation au regard du service public⁷. Au terme de sa démonstration, il identifie deux hypothèses : « la première où l'existence d'une différence appréciable de situation constitue une condition nécessaire et suffisante pour justifier une différence de traitement, la seconde où la différence de situation nécessaire n'est pas suffisante et doit être renforcée par des considérations d'intérêt général »⁸.

- 394 L'examen de la jurisprudence administrative confirme, dans l'ensemble, cette analyse. Il fait apparaître une coïncidence entre mesures différenciées prises sur le fondement de l'intérêt général et catégories de personnes⁹. Le juge ad-

¹ Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité*, Rapport public de 1996, La Documentation française, EDCE 1997, n° 48, 245 p., p. 43.

² Conseil d'État, *L'intérêt général*, Rapport public de 1999, La Documentation française, EDCE 1999, n° 50, 449 p., p. 297 et s.

³ Maxime LETOURNEUR, Conclusions sur CE, Sect., 9 mars 1951, *Société des Concerts du conservatoire*, *Dr. soc.* 1951, p. 368-371, spéc. p. 370.

⁴ Michel FRANC et Michel BOYON, « Chronique générale de jurisprudence administrative », *AJDA* 1974, p. 298-310, spéc. p. 302.

⁵ Michel COMBARNOUS, Conclusions sur CE, Sect., 24 avril 1964, *Société anonyme de livraisons industrielles et commerciales*, *AJDA* 1964, p. 308-312, spéc. p. 311.

⁶ Pour Danièle LOCHAK, par exemple, « il est impensable que l'intérêt général permette d'établir des distinctions entre des personnes se trouvant dans des situations strictement identiques ! » (« Réflexions sur la notion de discrimination », *Dr. soc.* 1987, p. 778-790, spéc. p. 787).

⁷ Joël CARBAJO, « Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public », *AJDA* 1981, p. 176-181.

⁸ *Ibid.*, spéc. p. 181.

⁹ CE, Sect., 24 avril 1964, *Société anonyme de livraisons industrielles et commerciales* (Lebon p. 239) ; CE, Sect., 12 mars 1965, *Club aérien Les Gerfauts* (Lebon p. 169) ; CE, Sect., 13 octobre 1967, *Pény*

met, par exemple, que des raisons d'intérêt général en rapport avec la vocation sociale de certains services publics, tels des crèches¹, des cantines scolaires², des centres de loisirs³, permettent de moduler les tarifs suivant les possibilités financières des usagers, sous réserve que les tarifs les plus élevés restent inférieurs au coût de fonctionnement du service. Ici, les seuils de ressources fixés par les autorités compétentes sont artificiels en cela qu'ils ne corrélaient pas des différences de situation qui, bien qu'elles possèdent une réalité au regard du service, spécialement au regard de sa finalité et de ses modalités de financement, ne sont pas appréciables. Comment apprécier en effet, sinon à la marge, la différence de situation économique et sociale entre les usagers se trouvant de part et d'autre d'un seuil ? L'intérêt général apparaît, par conséquent, comme la seule justification possible aux distinctions opérées.

C'est aussi ce qui ressort de la jurisprudence constitutionnelle⁴, par exemple de la décision en date du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*⁵, dans laquelle le juge valide le dispositif réservant un régime de protection complémentaire aux personnes situées en deçà d'un plafond de ressources. L'existence de situations différentes entre assurés sociaux est concevable au regard de l'objet social du service ; mais celles-ci ne sont certainement pas appréciables, ni par suite suffisantes, d'où la justification, sur le plan juridique, de l'instauration du seuil par un motif d'intérêt général relatif à la garantie de l'accès aux soins des plus démunis, dans un contexte budgétaire contraint⁶.

- 395 Couvrant, d'une certaine manière, les difficultés théoriques attachées aux effets de seuil, effets que les pouvoirs publics peuvent, en pratique, essayer de

(Lebon p. 365) ; CE, 7 octobre 1988, *Fédération autonome des transports* (Lebon p. 333) ; CE, 1^{er} juillet 1998, *Ministre de l'Environnement* (Lebon tables, n° 173018) ; CE, 30 novembre 2005, *Syndicat des médecins d'Aix et région et autres* (Lebon p. 531).

¹ CE, 20 janvier 1989, *Centre communal d'action sociale de La Rochelle* (Lebon p. 8) ; TA Marseille, 15 février 1991, *Rocca c/ ville de Marseille* (Lebon p. 620).

² CE, 10 février 1993, *Ville de La Rochelle* (n° 95863).

³ CE, 18 mars 1994, *Dejonckere et autres* (Lebon tables, n° 140870).

⁴ Voir notamment Cons. const., 9 juillet 2010, *M... [Pension militaire d'invalidité]*, consid. 5 (n° 2010-11 QPC ; *Rec. Cons. const.* p. 136) ; Cons. const., 28 décembre 2010, *Loi de finances pour 2011*, consid. 29 (n° 2010-622 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 416).

⁵ Cons. const., 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, consid. 10 (n° 99-416 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 100).

⁶ Jean-Éric SCHOETTL, « Examen de la constitutionnalité de la loi du 30 juin 1999 portant création d'une couverture maladie universelle », *AJDA* 1999, p. 700-711, spéc. p. 702. Certains auteurs ont critiqué cette décision, considérant que la différence de traitement n'était fondée sur aucune justification en rapport avec l'objet de la loi, laquelle s'attache à généraliser l'accès aux soins à l'ensemble de la population. Voir en particulier Michel BORGETTO, « Le Conseil constitutionnel, le principe d'égalité et les droits sociaux », in *Frontières du droit, critique des droits. Billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, LGDJ, 2007 (416 p.), p. 239-246, spéc. p. 244. À noter que d'autres mesures du législateur ont suivi, afin de corriger les effets de seuil.

lisser, ce raisonnement se rencontre chaque fois que la différence de traitement résulte de l'établissement discrétionnaire d'un plafond, d'une limite. Il prévaut ainsi pour toutes les différenciations compensatoires opérées en fonction des ressources des usagers des services publics à vocation sociale, singulièrement des services offrant des prestations de protection sociale — qu'ils permettent l'accès aux soins, allouent des minimas sociaux, attribuent des aides dédiées à l'exercice de certains droits dans un objectif d'égalité des chances¹ — dont la plupart sont aujourd'hui subordonnées à pareille condition. Il prévaut encore dans les cas où l'âge détermine le bénéfice d'une prestation ou, s'agissant des agents, l'accès à un concours ou emploi public², voire une mise à la retraite³ : il est difficile de soutenir que de telles conditions, certainement rendues nécessaires par des considérations professionnelles, découlent de différences de situation appréciables, et donc suffisantes.

Il en résulte, en bref, que les nécessités d'intérêt général constituent une justification tout à la fois *secondaire* et *supplétive* à l'aménagement du principe d'égalité. Secondaire, elle n'est invoquée qu'en dernier recours, quand les autorités compétentes ne peuvent se fonder sur une différence de situation suffisante, ce qui explique que l'intérêt général est toujours examiné dans un deuxième temps par les juridictions administratives⁴ et le Conseil constitutionnel⁵. Supplétive, elle est destinée à combler ce qui vient à faire défaut,

¹ Ainsi, par exemple, du Fonds de solidarité pour le logement créé par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 modifiée, visant à la mise en œuvre du droit au logement (*JORF* du 2 juin 1990, p. 6551). Il apporte notamment une aide financière aux personnes ou familles qui, en raison de l'adaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, ne peuvent pas assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer ou des factures d'électricité, de gaz, d'eau, de téléphone. Cf. l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles.

² CE, 6 novembre 1964, *Syndicat CFTC des personnels civils du ministère des Armées « Air »* (Lebon p. 523) ; CE, 1^{er} mars 2006, *Syndicat parisien des administrations centrales économiques et financières* (Lebon p. 105) ; CE, 24 janvier 2011, *Constanty* (Lebon tables, n° 308753) ; CE, 11 avril 2019, *F...* (n° 417531).

³ Encore que la jurisprudence exige plutôt des circonstances exceptionnelles liées à l'intérêt du service pour justifier des différences de limites d'âge : CE, 16 octobre 1987, *Syndicat autonome des enseignants de médecine et autres* (Lebon p. 311). À l'évidence, la question ne se pose pas lorsque les agents n'appartiennent pas au même corps. Le principe d'égalité n'étant pas susceptible de s'appliquer entre eux, il est loisible au pouvoir normatif de fixer les règles qui lui apparaissent les plus appropriées pour chaque corps, notamment celles qui concernent les limites d'âge, quand bien même les fonctions exercées sont certainement comparables : Cons. const., 12 septembre 1984, *Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public*, consid. 8 (n° 84-179 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 73).

⁴ En ce sens, Jacques-Henri STAHL, *Conclusions sur CE, Sect.*, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers et Commune de Nanterre, RFDA* 1998, p. 539-545, spéc. p. 541. Par exemple, CE, 30 juin 1989, *Ville de Paris c/ Lévy* (Lebon p. 157) ; CE, 26 septembre 2005, *Mutuelle générale des services publics* (n° 262282) ; CE, 7 décembre 2005, *Région Centre* (n° 268748) ; CE, 30 décembre 2013, *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie* (nos 366496 et 369574).

⁵ Cons. const., 20 juillet 1983, *Loi relative à la démocratisation du secteur public*, consid. 81 (n° 83-162 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 49). Voir Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Thèse de doctorat en droit public, Louis

autrement dit à renforcer la différence de situation qui, certes, existe au regard du service, mais n'est pas de nature à justifier la création d'une catégorie juridique¹.

- 396** DES JUSTIFICATIONS ÉTROITEMENT LIÉES. — Par conséquent, et nonobstant la formulation de l'arrêt *Denoyez et Chorques*, il est loisible de penser que ces deux justifications ne sont pas alternatives mais bien *solidaires*², qu'elles s'articulent méthodiquement, suivant un raisonnement toujours étayé par le constat réputé objectif — en ce qu'il est dressé à la lumière des caractéristiques du service public en cause, et qu'il est donc extérieur à l'auteur de la mesure établissant la distinction — de données dites subjectives — en ce qu'elles sont propres à un groupe déterminé d'usagers ou d'agents qu'elles singularisent au regard du service.

Dans ce cadre, la constitution de catégories de personnes n'est pas antithétique à l'égalité devant le service public, réserve faite des différences de traitement qui, interdites en soi ou impossibles à justifier, seraient constitutives de discriminations. Bien au contraire, elle semble lui être aujourd'hui pleinement consubstantielle, l'idée s'étant répandue, en particulier dans les services publics, qu'une prise en compte différenciée des situations concrètes est l'expression, sinon l'instrument, de l'égalité.

II | LA DIFFUSION EMPIRIQUE D'UN MODÈLE D'ÉGALITÉ CONCRÈTE DANS LES SERVICES PUBLICS

- 397** LA VOLONTÉ POLITIQUE. — Si toute décision de distinguer entre les usagers ou les agents selon leurs caractéristiques propres est une question d'opportunité qu'il appartient aux autorités responsables de l'organisation et du fonctionnement des services publics de traiter (A), une tendance à la différenciation se dégage, qui atteste le mouvement de subjectivisation affectant la loi d'égalité (B).

FAVOREU (dir.), Aix-Marseille III, 1996, Economica, PUAM, coll. Collection droit public positif, 1997, 397 p., § 406 et s.

¹ Dès lors, il semble qu'il ne faille pas attacher trop d'importance à l'emploi du verbe « déroger » par la jurisprudence.

² Danièle LOCHAK, « Réflexions sur la notion de discrimination », *Dr. soc.* 1987, p. 778-790, spéc. p. 787. Pour un point de vue différent, Martine LONG, « Principe d'égalité et tarification des services publics locaux », *LPA* 1995, n° 58, p. 4-12, spéc. p. 8-9 et du même auteur, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, coll. Systèmes Finances publiques, 2001, 180 p., p. 112.

A | UNE SIMPLE FACULTÉ DE DIFFÉRENCIER

- 398** LA FIGURE ASYMÉTRIQUE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ EN DROIT INTERNE. — Le droit positif français témoigne de l'antériorité de la version abstraite, formelle du principe d'égalité, lequel n'implique pas juridiquement le traitement différencié des personnes placées dans des situations différentes.
- 399** La jurisprudence administrative s'articule, en effet, autour de deux axes dessinant un principe *asymétrique* : d'une part, l'*obligation* de ne pas distinguer les situations identiques ; d'autre part, la simple *possibilité* de distinguer les situations différentes. L'arrêt d'Assemblée du 28 mars 1997 *Société Baxter et autres*¹ est régulièrement cité pour la présenter. Il faut dire que, outre qu'il est rendu par la formation de jugement supérieure, ce qui lui confère une portée particulière, sa formulation ne souffre d'aucune ambiguïté : « le principe d'égalité n'implique pas que des entreprises se trouvant dans des situations différentes doivent être soumises à des régimes différents ». La solution *Dame Vigan et autres* prononcée le 13 février 1970² était déjà explicite. En l'espèce, le Conseil d'État avait jugé que deux catégories d'étudiants pouvaient être soumises au cours de la même année d'études à un régime identique sans que cela méconnaisse le principe d'égalité, la différence de situation constatée n'obligeant pas l'autorité administrative à faire application d'une réglementation différente. De même, la solution *Union des organismes de groupement de collectivités et organisme de groupement du Massif-Central, Région Auvergne* en date du 8 mai 1981³ était particulièrement claire : « le principe suivant lequel une différence de situation entre les administrés peut justifier que, pour l'application de la législation des prix, le ministre n'applique pas les mêmes tarifs à chaque catégorie d'usagers, n'implique pas que des personnes se trouvant dans des situations différentes doivent être soumises à des régimes différents ».
- 400** Maintes fois confirmée⁴, cette position est aussi celle adoptée par le Conseil constitutionnel, qui rappelle régulièrement que « le principe d'égalité impose

¹ CE, Ass., 28 mars 1997, *Société Baxter et autres* (Lebon p. 115).

² CE, Sect., 13 février 1970, *Dame Vigan et autres* (Lebon p. 110).

³ CE, 8 mai 1981, *Union des organismes de groupement de collectivités et organismes de groupement du Massif-Central, Région Auvergne et autres* (Lebon tables, n° 10196). Voir aussi CE, Ass., 5 juillet 1985, *Ville d'Albi* (Lebon p. 220).

⁴ CE, 22 novembre 1999, *Rolland* (Lebon tables, n° 196437) ; CE, 13 mars 2002, *Union fédérale des consommateurs et Koua Poirrez* (Lebon p. 94) ; CE, 14 octobre 2009, *Commune de Saint-Jean d'Aulps* (Lebon tables, n° 300608) ; CE, 9 février 2011, *Syndicat national de l'enseignement supérieur FSU et autres* (n° 340140) ; CE, 9 novembre 2011, *Confédération générale des cadres Centrale et autres* (n° 344475) ; CE, 16 décembre 2013, *Société des autoroutes Esterel, Côte d'Azur, Provence, Alpes ESCOTA* (n° 369304) ; CE, 29 avril 2014, *Association syndicale Résidence Tahara'a* (n° 364454) ; CE, 8 avril 2015, *Syndicat unitaire national, démocratique des personnels de l'enseignement et de la formation privés (SUNDEP)* (n° 375964) ; CE, 28 juillet 2017, *Société Pacific Mobile Télécom* (n° 406639) ; CE, 15 octobre 2018, *Fondation Abbé Pierre et autres* (n° 414969) ; CAA Nantes, 1^{er} mars 2019, A... c/ département du Morbihan (n° 18NT01878).

de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation [sans que] pour autant il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes »¹.

401 Quant au juge judiciaire, il semble qu'il soit à l'unisson et qu'il n'accepte pas davantage de porter une appréciation sur l'application d'un traitement identique à des situations non équivalentes².

402 LA FIGURE SYMÉTRIQUE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ EN DROIT CONVENTIONNEL. — Sur ce point, la jurisprudence française est en retrait par rapport aux jurisprudences européennes.

Ces dernières retiennent une conception matérielle du principe de non-discrimination — ce qui n'exclut pas l'existence de contraintes d'ordre formel tenant à la spécification par les traités de critères de distinction prohibés. En droit conventionnel, l'égalité est réalisée de façon *symétrique* par la *double interdiction* des différenciations arbitraires et des assimilations arbitraires. Il en résulte, ainsi que l'explique Gilles PELLISSIER, « une conception de l'égalité comme adéquation dans tous les cas, tandis que la jurisprudence française ne l'admet que comme justification d'une dérogation à un modèle permanent de généralité »³.

403 Si dans le premier temps — relativement court — de sa jurisprudence, le juge communautaire ne focalise son contrôle que sur l'établissement de différences de traitement⁴, certainement influencé par la jurisprudence du Conseil d'État⁵, il fait évoluer son raisonnement dans l'arrêt *République italienne contre*

¹ Cons. const., 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, consid. 37 (n° 2003-489 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 487) ; Cons. const., 13 décembre 2007, *Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008*, consid. 4 (n° 2007-558 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 448) ; Cons. const., 7 août 2014, *Loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales*, consid. 17 (n° 2014-696 DC ; *JORF* du 17 août 2014, p. 13659, texte n° 2) ; Cons. const., 17 novembre 2016, *Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, consid. 39 (n° 2016-739 DC ; *JORF* n° 269 du 19 novembre 2016, texte n° 4).

² Voir en particulier Cass. soc., 24 mars 1998, *Azad c/ Chamsidine* (*Bull.*, V, n° 171, p. 125).

³ Gilles PELLISSIER, *Le principe d'égalité en droit public*, LGDJ, coll. Systèmes, 1996, 143 p., p. 113.

⁴ CJCE, 23 avril 1956, *Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises c/ Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier* (nos 7-54 et 9-54 ; *Rec. CJCE* p. 53). La Cour donne pour la première fois une définition, certes spécifique, de la notion de discrimination, en expliquant que le traité « tient pour discriminatoires les pratiques comportant, dans le marché commun, l'application de conditions inégales à des transactions comparables » (*Rec. CJCE* p. 94-95).

⁵ En ce sens, Rémy HERNU, *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Thèse de doctorat en droit public, Gérard SOULIER (dir.), Amiens, 2001, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2003, XIV-555 p., § 264.

Commission du 17 juillet 1963¹. Depuis lors², il estime qu'une discrimination est non seulement constituée par le traitement différencié de situations similaires mais encore par le traitement identique de situations différentes, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié³.

- 404 La Cour européenne des droits de l'homme, longtemps attachée à une vision formelle de la discrimination, s'est également résolue à étendre sa jurisprudence en consacrant la notion sous son acception matérielle dans l'affaire du 6 avril 2000, *Thlimmenos contre Grèce*⁴. Elle conclut à l'existence d'une discrimination lorsque, « sans justification objective et raisonnable, les États n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes »⁵.

Cette position correspond, du reste, à la conception anglo-saxonne qu'elle retient de la discrimination⁶.

- 405 L'ÉGALITÉ DEVANT LE SERVICE PUBLIC, UNE RÈGLE DE DIFFÉRENCIATION JUSTIFIÉE. — Le système français se révèle donc singulier en cela qu'il fait dépendre toute différenciation juridique d'une volonté politique de concrétiser la règle, de la modeler sur le réel, réserve faite, bien entendu, des domaines d'application du droit de la Convention européenne des droits de l'homme et du droit de l'Union européenne⁷.
- 406 Ainsi, la loi d'égalité n'est pas une règle d'adéquation systématique. C'est une *règle de différenciation justifiée*, impliquant que les usagers et les agents ne disposent pas, de façon générale, d'un droit à la différence, droit qu'ils pourraient opposer aux autorités responsables d'un service public pour en exiger la réalisation dans leur intérêt⁸. Tout au plus peuvent-ils demander à intégrer

¹ CJCE, 17 juillet 1963, *République italienne c/ Commission* (n° 13-63 ; *Rec. CJCE* p. 337).

² Pour quelques confirmations, CJCE, 20 septembre 1988, *Royaume d'Espagne c/ Conseil*, pt 25 (n° 203/86 ; *Rec. CJCE* p. 4563) ; CJUE, 22 mai 2014, *Wolfgang Glatzel c/ Freistaat Bayern*, pt 43 (n° C-356/12) ; CJUE, 11 avril 2019, *Cobra Servicios Auxiliares*, pt 40 (n° C-29/18).

³ Koen LENAERTS, « L'égalité en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples », *Cah. dr. euro.* 1991, p. 3-41.

⁴ CEDH, Gde ch., 6 avril 2000, *Thlimmenos c/ Grèce*, pt 44 (n° 34369/97 ; *Rec. CEDH*, IV, p. 301).

⁵ Voir plus récemment, entre autres jurisprudences, CEDH, 10 février 2011, *Korosidou c/ Grèce*, pt 61 (n° 9957/08) ; CEDH, 22 mars 2016, *Guberina c/ Croatie*, pt 70 (n° 23682/13).

⁶ Cf. CEDH, 23 juillet 1968, *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*, pt 10 (nos 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 et 2126/64).

⁷ Pour une application des deux conceptions du principe selon le champ juridique concerné, CE, 20 avril 2005, *Union des familles en Europe* (*Lebon tables*, n° 266572). Pour une conciliation des deux conceptions du principe, CE, Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine* (*Lebon* p. 55, concl. GUYOMAR).

⁸ Le Conseil d'État s'est montré particulièrement clair dans l'arrêt de Section *Association SOS Racisme* du 18 janvier 2013 (*Lebon* p. 1) : « les tarifs d'un musée ou d'un monument national, y compris lorsqu'ils comprennent un droit d'accès gratuit pour une partie des usagers, même

une catégorie qui serait déjà constituée et dont ils rempliraient les conditions¹, *a fortiori* lorsque sa création est imposée par la loi. Ces autorités, n'étant pas tenues, par principe, de distinguer entre les situations de nature à justifier des différences de traitement, ni d'avancer les raisons pour lesquelles elles ne le font pas, ont une réelle liberté de choix qui caractérise le pouvoir discrétionnaire². Le contrôle juridictionnel s'en trouve mécaniquement borné : il ne porte pas sur le choix opéré par elles, mais seulement sur le contenu de la décision prise de distinguer.

Et si les influences européennes — accentuées par l'extension du contrôle de conventionnalité — et l'approfondissement des relations entre l'administration et le juge ont pu conduire ce dernier à rendre son approche plus concrète, plus réaliste, il faut bien admettre que les évolutions restent tout à fait modestes.

- 407 Certes, la mise en œuvre élargie dont le principe de proportionnalité fait l'objet depuis plusieurs décennies dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle transparaît en matière d'égalité. Le contrôle du respect du principe d'égalité consiste à vérifier non seulement l'existence de la justification du traitement distinct, c'est-à-dire son bien-fondé — le contrôle est normal ou restreint selon que la différence de traitement repose sur une différence appréciable de situation ou sur un motif d'intérêt général —, mais encore l'adéquation du traitement distinct à ce qui le justifie, c'est-à-dire son étendue. Précisément, le juge français porte son attention sur les disproportions manifestes³ entre les moyens employés et les fins poursuivies, et sanctionne toutes les différenciations qu'il estime excessives, et donc arbitraires.

Néanmoins, le renforcement de son contrôle ne remet pas en cause le système, qui continue de lier la création de catégories à la manifestation d'une volonté politique qu'il faut juridiquement justifier.

motivé par la poursuite d'un objectif social, ne constituent pas la traduction d'un droit qui pourrait être regardé comme une créance des usagers sur l'État ».

¹ CAA Bordeaux, 30 juin 2009, *Communauté de communes de Vienne et Moulière* (n° 08BX01199) ; CE, 4 mai 2011, *Sanchez* (n° 322901) ; CAA Nancy, 3 novembre 2011, *Préfet de la Haute-Marne* (n° 10NC01841) ; CAA Bordeaux, 12 avril 2019, *Commune de Bordeaux* (nos 18BX01976 et 18BX04307).

² Il y a pouvoir discrétionnaire, selon Charles EISENMANN, « chaque fois que l'on constate et peut affirmer qu'un organe avait le choix entre plusieurs décisions », « chaque fois que la décision est valable alors qu'il aurait pu cependant prendre une autre décision » (*Cours de droit administratif*, Tome 2, LGDJ, 1983, 908 p., p. 292). René CHAPUS en donne la même définition, suivant laquelle c'est « le pouvoir de choisir entre deux décisions ou deux comportements (deux au moins) également conformes à la légalité » (*Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 2001, 1427 p., p. 1056).

³ Si cette formule est aujourd'hui classique dans la jurisprudence administrative (voir *supra*), elle traduit également le degré d'intensité du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel, qui se borne à vérifier la rationalité des choix du législateur.

- 408 Il est déjà arrivé au Conseil d'État, par ailleurs, d'annuler, au titre de l'erreur manifeste d'appréciation, des mesures traitant de la même façon des cas nettement non équivalents, en raison de leur inadéquation aux données du réel¹. Ses arrêts, qui ne concernent pas le fonctionnement des services publics à proprement parler², sont cependant trop isolés pour permettre de soutenir que seraient posées, en jurisprudence, les prémisses d'une conception matérielle du principe d'égalité et, par suite, d'un droit à un traitement distinct³.

Il en va de même des rares décisions du Conseil constitutionnel qui, hors le domaine fiscal où il n'est pas déraisonnable de penser qu'une obligation de différenciation s'impose en vertu de l'article 13 de la Déclaration de 1789⁴, ont pour résultat de contraindre l'autodétermination administrative face à des différences appréciables de situation⁵.

- 409 Ne doit pas être surinterprétée, enfin, l'exigence renouvelée dont fait montre le juge administratif dans l'application du principe d'égalité aux décisions individuelles successives prises dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

En l'absence d'une norme générale qui distinguerait plusieurs situations, l'appréciation du bien-fondé des catégories juridiques constituées résulte de la comparaison des différentes décisions individuelles adoptées. Or un obstacle survient puisque, comme l'explique Gaëlle DUMORTIER dans ses conclusions sur l'arrêt *Ministre du Logement et de la Ville* du 30 décembre 2010, une décision individuelle « n'a à faire la preuve que de sa légalité propre, au regard des normes supérieures, non au regard d'autres décisions individuelles auxquelles elle n'apparaît pas à première vue subordonnée, *a fortiori* lorsque l'administration, disposant d'un pouvoir discrétionnaire, peut prendre plusieurs décisions légales différentes, le fait de remplir certaines conditions ne

¹ CE, 15 mai 1995, *Syndicat des pharmaciens de Guyane* (Lebon tables, n° 140898) ; CE, 27 avril 1998, *Commune d'Écotay-l'Olme* (Lebon tables, n° 170665) ; CE, 26 mars 1999, *Syndicat national des infirmières et infirmiers libéraux et autres* (Lebon tables, n° 190528).

² Voir toutefois TA Lyon, 13 avril 1989, *Gardes et autres* (Lebon p. 387), jugeant que l'autorité administrative commet une erreur manifeste d'appréciation en ne modulant pas les tarifs d'un service d'études surveillées et de garderie en fonction de son usage effectif. À noter que ce jugement a été annulé par l'arrêt CAA Lyon, 22 octobre 1991, *Ville de Privas* (Lebon tables, n° 89LY01556).

³ Pour un point de vue contraire, Jean-Michel GALLARDO, « La garantie indirecte du droit à un traitement différent dans la jurisprudence du Conseil d'État », *AJDA* 2003, p. 219-222.

⁴ Cons. const., 30 décembre 1996, *Loi de finances pour 1997*, consid. 24 et 25 (n° 96-385 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 145) ; Cons. const., 19 décembre 2000, *Loi de financement pour la Sécurité sociale pour 2001*, consid. 9 (n° 2000-437 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 190).

⁵ Cons. const., 13 janvier 1994, *Loi relative à l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales*, consid. 27 et 30 (n° 93-329 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 9) ; Cons. const., 18 décembre 1998, *Loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999*, consid. 18 et 19 (n° 98-404 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 774).

créant aucun droit au demandeur »¹. C'est pourquoi le juge refuse traditionnellement d'excéder le champ de l'acte qui lui est soumis et, cet acte n'impliquant, par lui-même, aucune différence de traitement, d'appliquer le principe d'égalité par référence aux précédents².

Une ligne jurisprudentielle semble pourtant s'être consolidée ces dernières années³, qui, en pareil cas, impose aux autorités administratives d'adopter une décision identique aux décisions précédemment adoptées quand le cas visé est identique aux cas précédemment visés, la difficulté pour le requérant et pour le juge étant alors d'isoler les situations à comparer⁴. Il est évident que cette obligation ne joue que si l'autorité intéressée ne peut, en réponse, démontrer l'existence d'une différence appréciable de situation ou avancer, à titre supplétif, un motif d'intérêt général⁵. Au surplus, il faut que le principe de légalité ne soit pas méconnu, c'est-à-dire que l'argument tiré du respect de l'égalité ne serve pas à justifier la demande d'un avantage illégal⁶.

Le fonctionnement des services publics est illustratif de ce qui constitue incontestablement un progrès, tant en ce qui concerne le traitement des usagers⁷

¹ Gaëlle DUMORTIER, Conclusions sur CE, Sect., 30 décembre 2010, *Ministre du Logement et de la Ville, Lebon* p. 534-544, spéc. p. 540. Dans le même sens, Gilles PELLISSIER, « Le principe d'égalité, vecteur d'une exigence de cohérence dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire », *JCP A* 2011, n° 15, p. 21-25, spéc. p. 23.

² Par exemple, CE, 1^{er} octobre 1976, *Soucasse* (*Lebon* p. 386).

³ Elle a été amorcée, semble-t-il, par CE, Sect., 24 avril 1964, *Villard* (*Lebon* p. 256).

⁴ Concluant sur l'affaire *Duchêne* en date du 7 février 1994, David KESSLER estime que l'application du principe d'égalité nécessite la réunion de trois conditions : « l'unité de temps, à savoir que ne sont comparables que des décisions prises au même moment, l'unité d'origine, à savoir l'identité de l'auteur de la décision, enfin l'unité de question à savoir que les décisions doivent bien avoir exactement le même objet ». Cité par Gilles PELLISSIER, *op. cit.*, spéc. p. 24.

⁵ CE, Sect., 30 décembre 2010, *Ministre du Logement et de la Ville* (*Lebon* p. 533, concl. DUMORTIER).

⁶ CE, 11 octobre 1968, *Agniel* (*Lebon* p. 683) ; CE, 23 juillet 1974, *Ministère de l'Équipement et du Logement* (*Lebon* tables, n° 85671).

⁷ CE, 15 octobre 1969, *Association Caen-Demain* (*Lebon* p. 435), 8 juillet 1970, *Commune de l'Hermitage* (*Lebon* p. 469) et 21 mars 1979, *Commune de Tourrettes-sur-Loup* (*Lebon* tables, n° 07117), annulant le refus de mettre à la disposition d'une association une salle municipale habituellement mise à la disposition d'autres groupements ; CE, 27 mai 1987, *Lombardi-Sauvan c/ Université de Montpellier* (*Lebon* p. 185), annulant les décisions d'un jury qui applique des échelles de notation substantiellement différentes lors d'un même examen ; CE, 10 juillet 1995, *Contremoulin* (*Lebon* p. 213), annulant la décision d'un inspecteur d'académie qui refuse d'examiner une demande de dérogation au secteur scolaire et de faire application à cette demande « d'un critère retenu pour accueillir d'autres candidatures à une dérogation ».

que celui des agents¹. La prise en compte du précédent administratif² tend à combler un « angle mort »³ du contrôle juridictionnel en matière d'égalité, tout se passant « comme si chaque décision individuelle, dans les critères qu'elle fait apparaître, dévoilait une partie d'une directive implicite qui se dessinerait par effet de cliquet [et faisait] renaître une norme générale là où il n'y en avait pas »⁴. Sa pleine admission en jurisprudence, qui appelle encore des confirmations, participerait du mouvement de subjectivisation du principe. Elle pourrait traduire, comme l'estime Philippe RAIMBAULT⁵, l'émergence d'un droit à un traitement identique. Plus encore, selon Sébastien HOURSON, elle pourrait conduire le juge à distinguer deux obligations complémentaires : « d'une part, celle de se conformer au précédent si les conditions sont réunies ; d'autre part, celle de l'écarter dans le cas contraire »⁶. Ainsi, « l'obligation de ne pas traiter de manière identique deux individus se trouvant dans des situations distinctes trouverait une justification tangible » — à l'envers en quelque sorte — dans l'hypothèse d'une succession de décisions individuelles prises discrétionnairement⁷.

Si elle témoigne d'une concrétisation du contrôle juridictionnel, l'évolution en cours ne possède toutefois qu'une portée relative. D'abord, elle ne concerne qu'un nombre restreint d'espèces. Surtout, elle rejoint la règle suivant laquelle une autorité administrative est tenue de replacer dans une catégorie

¹ En dehors d'une jurisprudence abondante en matière de concours publics (par exemple CE, 13 mai 1988, *Région Midi-Pyrénées*, *Lebon* tables, n° 67453), voir CE, 12 novembre 2007, *Arnaud* (n° 289254), condamnant un centre hospitalier qui refuse d'examiner la demande d'une surveillante et de lui appliquer le « critère retenu pour accorder à au moins une autre surveillante d'un autre service la dérogation pour paiement des heures supplémentaires » ; CE, 18 novembre 2011, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés c/ Rousseaux* (*Lebon* p. 573) et CAA Marseille, 18 juin 2013, *A... c/ centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale du Var* (n° 11MA02533), jugeant que l'autorité administrative qui décide librement de maintenir le bénéfice d'indemnités perçues par un fonctionnaire durant un congé de maladie doit en faire bénéficier, « sans préférence ni faveur, tous les fonctionnaires se trouvant dans une situation analogue ».

² Alain WERNER, « Le précédent administratif, source de légalité. Vers une reconnaissance du principe d'égalité », *AJDA* 1987, p. 435-441 ; Sébastien HOURSON, « Quand le principe d'égalité limite l'exercice du pouvoir discrétionnaire : le précédent administratif », *RFDA* 2013, p. 743-754.

³ Yann AGUILA, Conclusions sur CE, 10 juillet 1995, *Contremoulin*, *AJDA* 1995, p. 925-927, spéc. p. 925.

⁴ Gaëlle DUMORTIER, Conclusions sur CE, Sect., 30 décembre 2010, *Ministre du Logement et de la Ville*, *Lebon* p. 534-544, spéc. p. 542. Cf. les conclusions de Louis BERTRAND sur CE, Sect., 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, *Lebon* p. 750-759.

⁵ Philippe RAIMBAULT, « Petite histoire d'une appropriation du droit par les citoyens : la subjectivisation des "lois du service public" », in Jacques KRYNEN et Maryvonne HECQUARD-THÉRON (dir.), *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Tome 2, *Réformes-Révolutions*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005 (795 p.), p. 523-541, spéc. p. 531.

⁶ Sébastien HOURSON, *op. cit.*, spéc. p. 754.

⁷ *Ibid.*

déjà constituée toute personne qui, répondant aux conditions particulières de cette catégorie, le demande, si bien qu'elle s'analyse modestement en une conséquence spéciale de l'égalité conçue comme règle de différenciation justifiée ; et rien n'autorise à prédire l'atténuation de l'asymétrie du principe qui pourrait en résulter sur le plan juridique. Le principe d'égalité ne permet pas, en l'état du droit, d'invoquer une situation particulière à l'encontre d'une décision faisant une application générale ; c'est là, très certainement, « le tout dernier angle mort du contrôle »¹.

- 410** UN DÉTOUR PAR LA PRATIQUE. — L'enserrement juridictionnel du pouvoir administratif dans la mise en œuvre de la loi d'égalité est donc insuffisant pour caractériser l'existence d'un droit à l'égalité concrète ou réelle en faveur des usagers et des agents, en tant que ce droit impliquerait pour les autorités normatives de devoir toujours distinguer les situations non équivalentes. Refusant de se muer en administrateur, le juge ne se reconnaît pas le pouvoir de susciter l'édiction d'un acte et de vérifier, à la lumière du service public en cause, que cet acte tient compte des caractéristiques des uns et des autres.

Toujours est-il que ce bruissement jurisprudentiel et les interrogations doctrinales qui en découlent ne sont pas anodins. Ils accompagnent les transformations de l'action administrative, elles-mêmes révélatrices des nécessités d'une époque qui pratique l'égalité par la différenciation.

B | UNE FORTE TENDANCE À LA DIFFÉRENCIATION

- 411** LA REVENDICATION DE L'HOMME SITUÉ. — En effet, *l'homme situé* — est ici transposée une formule de Georges BURDEAU, par laquelle il désigne « l'homme concret défini, non par son essence ou son appartenance à un type abstrait, mais par les particularités qu'il doit à la situation dans laquelle il se trouve placé »² — a progressivement supplanté l'homme abstrait, au point que, si la prise en considération des différences de situation ne va pas de soi, toute abstention en ce sens paraît aujourd'hui difficile à défendre. L'attestent les théories récentes de philosophie politique relatives au concept de justice dans les sociétés modernes : dans le sillage de la théorie de la justice comme équité de John RAWLS, qui a démontré, en 1971, qu'une société juste n'est pas une société indifférenciée³, elles délaissent la distinction aristotélicienne classique entre justice commutative (soit, pour simplifier, l'égalité formelle) et justice

¹ Gilles PELLISSIER, « Le principe d'égalité, vecteur d'une exigence de cohérence dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire », *JCP A* 2011, n° 15, p. 21-25, spéc. p. 25.

² Georges BURDEAU, *Les libertés publiques*, LGDJ, 4^e éd., 1972, 457 p., p. 17-18. Voir aussi Jean RIVERO, « Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », in Association Henri Capitant, *Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international*, Tome 14, Dalloz, 1965 (840 p.), p. 343-360, spéc. p. 351.

³ John RAWLS, *Théorie de la justice*, Points Essais, Seuil, 1997, 665 p.

distributive (soit l'égalité matérielle), pour s'en tenir à l'analyse de la seconde¹.

- 412 La transition de l'homme abstrait à l'homme situé débute dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle, à la faveur de la révolution industrielle et de l'essor du discours marxiste.

Elle s'accélère avec le développement, au cours du siècle suivant, d'un État-providence prestataire de services publics. En intervenant dans le domaine économique et social, l'État rencontre les hommes « tels qu'ils sont » et constate leurs différences, ou plutôt sélectionne celles de leurs différences qui, susceptibles de déboucher sur des inégalités de fait, méritent d'être prises en charge. Gilles PELLISSIER évoque, à cet égard, le « passage de l'égalité libérale à l'égalité sociale [qui] consiste en un élargissement du pouvoir reconnu à l'État de créer des distinctions, d'agir sur le corps social pour le découper en catégories »².

- 413 La voie libérale ouverte à la charnière des années soixante-dix et quatre-vingt aurait pu remettre en cause un tel mouvement, tant la philosophie qu'elle véhicule est favorable à une conception formelle de l'égalité, censée ne pas pré-déterminer les rapports économiques et sociaux³.

Au contraire, ses aspirations individualistes ont pour effet d'accentuer celle-ci, en défaisant « le système juridique de sa caractéristique principale qu'est l'abstraction »⁴. Dans un contexte marqué par l'apparition ou la persistance d'inégalités qui mettent en échec l'État-providence, la voie libérale soutient les méthodes de catégorisation sociale des populations, de sorte que les initiatives de tous et de chacun puissent se développer librement mais effectivement. Aussi joue-t-elle, par syncrétisme, un rôle de catalyseur dans la subjectivisation du principe d'égalité. Le rapport officiel remis au Premier ministre en 1995 par la commission présidée par Alain MINC rend compte de cette évolution. Il souligne que « la France a vécu jusqu'ici sur un modèle égalitaire simple : accroître de façon uniforme les droits juridiques [sic] ou sociaux, réduire les inégalités de revenus, développer pour tous les prestations sociales », mais « ce compromis est remis en cause par l'évolution vers une société plus ouverte, plus individualiste »⁵ ; un nouveau compromis doit donc

¹ Voir notamment Denis MAGUAIN, « Les théories de la justice distributive post-rawlsiennes. Une revue de la littérature », *Revue économique* 2002, n° 2, p. 165-199.

² Gilles PELLISSIER, *Le principe d'égalité en droit public*, LGDJ, coll. Systèmes, 1996, 143 p., p. 29.

³ Cf. Friedrich August von HAYEK, *Droit, législation et liberté*, Tome 2, *Le mirage de la justice sociale*, PUF, coll. Libre échange, 1986, 221 p.

⁴ Geneviève KOUBI, « Le principe d'indifférenciation républicain. Entre égalité et non-discrimination », in Geneviève KOUBI et Isabelle MULLER-QUOY (dir.), *Sur les fondements du droit public. De l'anthropologie au droit*, Bruylant, 2003 (294 p.), p. 269-290, spéc. p. 283.

⁵ Commissariat général du Plan, *La France de l'an 2000*, Rapport au Premier ministre, O. Jacob, La Documentation française, 1994, 320 p., p. 85.

être recherché, qui reposera « sur le principe d'équité, par opposition à l'aspiration égalitaire qui a bercé toute l'histoire sociale de l'après-guerre »¹.

- 414** UNE REVENDICATION PORTÉE DEVANT LES SERVICES PUBLICS. — La revendication sans cesse renouvelée de l'homme situé, qui, comparant sa position à celle des autres, n'hésite pas à solliciter de l'État, parfois à l'excès, un accommodement du droit en sa faveur, est pleinement portée devant les services publics. La multiplication des mesures différenciées y traduit la pleine adhésion des autorités administratives à l'idée que le repositionnement des individus dans leur environnement social, économique, géographique, familial, juridique... est le moyen de parvenir à une meilleure égalité, qui ne pourrait être autre que réelle, concrète.

Les relations entre les services publics et leurs usagers, en particulier au niveau local et en matière tarifaire où les réalités économiques et sociales ressortent immédiatement², constituent un champ d'étude privilégié, révélant que ces derniers, « pris dans leur individualité, sont au cœur de la construction du principe d'égalité devant le service public »³. Nombre d'illustrations ont déjà été données, dont l'essentiel à propos de services publics administratifs — il est vrai que la question de l'aménagement de la loi d'égalité se pose dans des termes un peu différents à l'égard des services publics industriels et commerciaux, dont les budgets nécessairement équilibrés limitent, sans y faire toutefois obstacle, les possibilités de modulation tarifaire. N'ayant trait qu'aux pratiques portées à la connaissance des juridictions, et sachant, au surplus, qu'un certain nombre d'affaires se règlent ailleurs que devant le juge, il va de soi que ces illustrations n'épuisent pas la question : l'égalité se pratique au quotidien et, « insensiblement, la règle de droit généralisée glisse vers l'application de mesures différentes sur des bases différentes »⁴.

- 415** Bref, la possibilité de distinguer semble être devenue, en pratique, une nécessité pour les pouvoirs chargés d'un service public, qui mobilisent largement les potentialités offertes par la loi d'égalité, preuve qu'ils restent attentifs aux écueils d'une application univoque de cette dernière. *Simple faculté au point de vue juridique*, l'égalité par la différenciation, celle qui se résout dans le concret

¹ Commissariat général du Plan, *La France de l'an 2000*, Rapport au Premier ministre, O. Jacob, La Documentation française, 1994, 320 p., p. 87. Voir en outre Michel BORGETTO, « Égalité, solidarité... Équité ? », in CURAPP, *Le Préambule de la constitution de 1946 : antinomies juridiques et contradictions politiques*, PUF, 1996 (296 p.), p. 239-279.

² Virginie DONIER, « Égalité et services publics locaux », in Claude COURVOISIER et Patrick CHARLOT (dir.), *Actualité juridique et politique de l'égalité*, Éditions universitaires de Dijon, 2003 (258 p.), p. 149-194.

³ Laetitia JANICOT, « Le principe d'égalité devant le service public », *RFDA* 2013, p. 722-726, spéc. p. 722. Voir aussi Florence TOURETTE, « Le principe d'égalité, la tarification des services publics et les ressources des usagers », *Gaz. Pal.* 10 et 11 novembre 1999, n° spécial, p. 15-22.

⁴ Marie-France CHRISTOPHE TCHAKALOFF, « Le principe d'égalité », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 168-177, spéc. p. 173.

et gagne aussitôt en subjectivité, s'appuie sur une *forte volonté politique*, dont l'apparition, dans les discours, de l'égalité par les services publics tend d'ailleurs à rendre compte — en même temps qu'elle confirme la transformation du principe. La diffusion d'un modèle d'égalité concrète dans les services publics est, en cela, la résultante d'un *processus empirique*, permis par l'aménagement méthodique du principe.

- 416 UNE APPROCHE EXTENSIVE DE LA LOI D'ÉGALITÉ. — Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant de constater que la loi d'égalité peut faire l'objet d'une lecture extensive : elle s'accommode, dans la période récente, de la prise en considération de différences de situation qui sont pourtant sans lien avec le service public en cause.

Section 2

UNE LOI D'ÉGALITÉ S'ACCOMMODANT DE LA PRISE EN COMPTE DES DIFFÉRENCES DE SITUATION SANS LIEN AVEC LE SERVICE PUBLIC

- 417 LE DESSERREMENT DU LIEN CENSÉ UNIR TOUTE DIFFÉRENCIATION AVEC LE SERVICE PUBLIC. — La fin du vingtième siècle et le début du vingt et unième siècle sont marqués par l'essor d'actions différenciées visant à compenser, réduire, rattraper des différences de situation devenues excessives, porteuses d'inégalités en raison des effets exclusifs qu'elles produisent au sein de la société. L'objectif de ces actions est précisément de garantir l'*égalité des chances* par le rétablissement des conditions d'une égalité de départ, au sens où ce n'est pas le résultat qui est assuré à tous et à chacun, mais la possibilité de l'atteindre selon ses besoins et ses mérites¹. Il est parfois d'obtenir, plus avant, une *égalité de résultat* par l'octroi théoriquement temporaire d'avantages en faveur d'une catégorie déterminée d'individus et au détriment d'une autre, de telle sorte que celle-là soit effectivement rétablie dans ses droits ; les actions entreprises à cette fin sont généralement qualifiées de discriminations positives².

¹ Selon Yves POIRMEUR, « l'égalité des chances indique la faculté pour les individus de participer, à égalité les uns avec les autres, au jeu social pour l'obtention de biens valorisés suffisamment rares pour qu'ils ne soient pas disponibles pour tous » (« Le double jeu de la notion d'égalité des chances », in Geneviève KOUBI et Gilles GUGLIELMI [dir.], *L'égalité des chances : Analyses, évolutions, perspectives*, La Découverte, coll. Recherches, 2000 [267 p.], p. 91-114, spéc. p. 93-94). Voir également Geneviève KOUBI, « Vers l'égalité des chances : quelles chances en droit ? », *ibid.*, p. 69-89, spéc. p. 78 et s.

² Sur cette notion pour le moins ambiguë, dont l'emploi est souvent dénoncé, voir en particulier Gwénaële CALVÈS, *La discrimination positive*, PUF, 4^e éd., 2016, 128 p., p. 7 et s. Voir aussi Anne-Marie LE POURHIET, « Discriminations positives ou injustice ? », *RFDA* 1998, p. 519-525 ; Jacques CHEVALLIER, « Réflexion sur la notion de discrimination positive », *Libertés*,

- 418** La participation active des services publics à ces politiques d'action positive suscite une lecture plus compréhensive, une approche élastique de la loi d'égalité régissant leur fonctionnement.

D'un nombre non négligeable d'hypothèses il est possible d'inférer, en effet, que cette dernière renferme également la possibilité de traiter différemment des usagers ou des agents sur la base de différences de situation qui, sans être totalement extérieures au service public considéré, sont en tout état de cause étrangères à son objet, à ses modalités de fonctionnement ou de financement, à ses finalités, mais dont il faut tenir compte au nom de l'utilité commune dans l'espoir de parvenir à les compenser. En quelque sorte, l'intérêt général officialise dans le champ du service une inégalité de fait qui n'apparaît qu'à la lumière de la mesure à l'origine de la distinction. Ainsi se justifie, à un niveau d'analyse limité au fonctionnement des services publics, le fait de singulariser un groupe de personnes qui, de prime abord, ne se démarquent pas des autres.

Inévitablement, l'extension des perspectives différentialistes de la loi d'égalité infère un abaissement de sa qualité, de sa rigueur méthodique, puisqu'est relâché le lien censé unir toute différenciation avec le service¹. Nombre des hypothèses visées trouvant leur fondement dans des dispositions textuelles qui s'imposent aux autorités administratives, il pourrait même être soutenu qu'il est moins question, en réalité, de l'égalité devant les services publics que de l'égalité devant la norme générale. Mais, outre que l'existence d'un fondement textuel n'est pas systématique, cela reviendrait à nier le rapport de corrélation étroit qui unit la première à la seconde et qui conduit à considérer que celle-là découle nécessairement de l'application de celle-ci aux services publics, sur le fonctionnement desquels elle a une influence déterminante ; et ce serait oublier, par là même, que le champ de la comparaison inhérente à toute application du principe est invariablement déterminé à l'aide de l'acte instaurant le traitement distinct.

- 419** L'EXPRESSION D'UNE SUBJECTIVISATION DE LA LOI D'ÉGALITÉ. — Cette évolution offre un éclairage supplémentaire sur la subjectivisation de la loi d'égalité. Elle accentue le glissement de la conception abstraite à la conception concrète du principe, interrogeant même, ici ou là, l'exigibilité du principe par les usagers et les agents, autrement dit la consistance juridictionnelle d'un droit à un traitement différencié.

justice, tolérance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, vol. 1, Bruylant, 2004 (XXVI-864 p.), p. 415-428 ; Anne LEVADE, « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français », *Pouvoirs* 2004, n° 111, p. 55-71.

¹ Bertrand SEILLER, « Contribution à la résolution de quelques incohérences de la formulation prétorienne du principe d'égalité », in *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007 (1122 p.), p. 979-1000, spéc. p. 992 et s., § 50-51.

Même s'il est difficile d'en avoir une vue d'ensemble, il est possible d'identifier deux séries d'hypothèses qui la caractérisent : d'une part, certains services publics dont la vocation n'est pas sociale s'attachent à compenser des inégalités liées à l'origine sociale et à la situation économique et sociale des usagers, parfois des agents (I) ; d'autre part, les services publics dans leur ensemble sont conduits à prendre en compte des différences résultant de données inhérentes à l'individu, là encore dans une optique réparatrice ou compensatoire (II).

I | LA COMPENSATION D'INÉGALITÉS DE FAIT LIÉES À LA CONDITION SOCIALE DES INDIVIDUS

- 420** TARIFICATION SOLIDAIRE ET LUTTE CONTRE LE DÉTERMINISME SOCIO-ÉCONOMIQUE. — La tarification sociale ou solidaire des services publics désigne les politiques de modulation tarifaire pratiquées en faveur des catégories d'usagers aux ressources les plus modestes, afin qu'ils puissent accéder à certaines prestations dont les tarifs pourraient constituer un obstacle. Elle fournit un exemple topique en la matière, dans la mesure où la vocation de la plupart des services publics qu'elle concerne n'est pas proprement sociale (A).

Au surplus, des illustrations plus ou moins sectorielles démontrent que les services publics s'inscrivent contre le déterminisme socio-économique touchant une partie de la population, dont ils tendent à refléter la diversité (B).

A | LA TARIFICATION SOLIDAIRE DES SERVICES PUBLICS À VOCATION NON SOCIALE

- 421** UNE POSSIBILITÉ DANS LES SERVICES PUBLICS À CARACTÈRE ADMINISTRATIF. — Le Conseil d'État a eu l'occasion de se prononcer sur la question de la tarification solidaire de services publics administratifs facultatifs — sachant que les prestations de la plupart des services publics administratifs rendus obligatoires par la loi ou la Constitution sont fournies gratuitement aux usagers¹. Par ses célèbres arrêts de *Section Commune de Gennevilliers* et *Commune de Nanterre* en date du 29 décembre 1997², il considère que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce qu'une commune s'appuie sur les possibilités financières concrètes des familles pour faire varier les droits d'inscription à une école de musique.

¹ Une rémunération peut toutefois être exigée quand le service est utilisé au-delà de son usage normal, au bénéfice d'usagers individualisables : CE, 10 août 1918, *Société Cinéma National* (Lebon p. 853). Voir *infra*, § 618.

² CE, Sect., 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers* et *Commune de Nanterre* (Lebon p. 499). Pour une confirmation, CE, 25 février 1998, *Commune de Colombes* (Lebon tables, n° 157347).

- 422** Une telle modulation tarifaire, si elle peut se comprendre entre les usagers d'un service public offrant des prestations à caractère social, semble difficile à justifier entre ceux d'une école de musique qui se trouvent, en fait, dans une situation identique au vu de la destination culturelle et éducative du service.

Concluant sur ces deux affaires, Jacques-Henri STAHL estime que les différences de situation ne sont ni objectives, ni appréciables, ni en rapport avec l'objet du service¹. Elles ne sont pas objectives, selon lui, « parce qu'elles résultent non d'éléments rationnels et préétablis mais de barèmes dont les seuils sont fixés de façon abstraite et discrétionnaire par les conseils municipaux »². Cet argument ne convainc pas tout à fait, sauf à considérer que les différences de ressources ne sont jamais objectives par nature ; sans doute le commissaire du gouvernement considère-t-il que les modalités de fixation des seuils, en l'espèce fonction du quotient familial afférent à l'impôt sur le revenu acquitté par les familles, sont inadaptées. Il n'est pas douteux, en revanche, que les différences de situation ne sont pas appréciables à cause des « effets de seuil » produits et, surtout, qu'elles sont sans rapport avec l'objet du service, à savoir l'enseignement de la pratique musicale³.

C'est là, d'ailleurs, la raison explicative au refus de la jurisprudence antérieure d'admettre ce type de distinctions tarifaires⁴ : puisque les différences de ressources entre les usagers sont imperceptibles au regard du service public, elles ne peuvent être appuyées par une raison d'intérêt général qui viendrait justifier, en dernière analyse, un traitement distinct élaboré à partir d'elles⁵.

- 423** Le Conseil d'État, sur les conclusions conformes de son commissaire du gouvernement, fait donc évoluer sa position en 1997. Reconnaisant que l'intérêt général peut servir à accentuer les traits d'une différence de situation tout à la fois insuffisante et sans rapport avec le service⁶, il admet la possibilité d'une

¹ Jacques-Henri STAHL, Conclusions sur CE, Sect., 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers* et *Commune de Nanterre*, RFDA 1998, p. 539-545, spéc. p. 541.

² *Ibid.*

³ Thierry-Xavier GIRARDOT et Fabien RAYNAUD, « Principe d'égalité des usagers devant le service public et différenciations tarifaires pour l'inscription dans les écoles de musique », AJDA 1998, p. 102-106, spéc. p. 103.

⁴ Le Conseil d'État avait pourtant pu être invité à le faire par Bruno LASSERRE, Conclusions sur CE, Sect., 26 avril 1985, *Ville de Tarbes, Lebon* p. 120-125, spéc. p. 124.

⁵ CE, Sect., 26 avril 1985, *Ville de Tarbes* (Lebon p. 119, concl. LASSERRE) ; CE, 21 février 1986, *Commune de l'Île Saint-Denis* (n° 59032) ; CE, 4 mars 1992, *Commune de Romainville* (n° 91794) ; CE, 12 novembre 1993, *Commune de Carrières-sur-Seine* (n° 103128) ; CE, 21 juin 1995, *Commune de Clichy* (n° 157775).

⁶ Au cours d'un colloque organisé en novembre 1997, Didier TRUCHET avait présagé « un amendement des formules jurisprudentielles, et en particulier, un desserrement du lien qui doit unir les discriminations aux prestations ou à l'objet du service » (« La dualité égalité et équité dans le service public », in CERAP, *Égalité et équité, antagonisme ou complémentarité ?*, Economica, 1999 [146 p.], p. 83-91, spéc. p. 89).

tarification solidaire des services publics administratifs facultatifs qui, à défaut de posséder un objet social, contribuent à renforcer le lien social dès lors qu'il est permis au plus grand nombre d'y accéder¹.

Pareille solution pourrait, au reste, être rendue à propos d'un service public administratif obligatoire pour le fonctionnement duquel serait établie, dans le silence des textes de référence, une redevance à la charge des usagers en contrepartie de la prestation fournie.

Ce faisant, le Conseil d'État opère un véritable choix de politique jurisprudentielle, une année environ après la publication de son rapport public consacré au principe d'égalité dans lequel il invite à s'interroger sur le point de savoir si « une meilleure égalité des chances n'apporterait pas aux problèmes économiques et sociaux de la société contemporaine une réponse plus équitable »².

424 Ce choix a rapidement été entériné par le législateur. En son article 147, la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions³ prévoit que les tarifs des services publics administratifs facultatifs « peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer », tout en rappelant la limite selon laquelle « les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée ». Elle ajoute également que « les taux ainsi fixés ne font pas obstacle à l'égal accès de tous les usagers au service ». Cette mention symbolique signifie que la version réelle du principe d'égalité ne s'oppose pas à sa version formelle et, plus encore, qu'elle la complète, l'enrichit ; elle confirme en même temps que l'égalité d'accès dont s'agit se conçoit de façon classique, comme une règle de différenciation justifiée.

425 UNE OBLIGATION DANS CERTAINS SERVICES PUBLICS À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL. — Des dispositifs de tarification sociale se rencontrent aussi dans les services publics industriels et commerciaux — sachant que ce caractère industriel et commercial peut être discuté dans le cas où les modulations opérées reviennent à faire bénéficier certaines catégories d'usagers de la gratuité⁴. Le législateur est intervenu dans plusieurs domaines réputés essentiels

¹ Michel BORGETTO, Note sous CE, Sect., 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers et Commune de Nanterre*, RDP 1998, p. 899-923, spéc. p. 909-910.

² Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité*, Rapport public de 1996, La Documentation française, EDCE 1997, n° 48, 245 p., p. 19.

³ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (*JORF* n° 175 du 31 juillet 1998, p. 11679).

⁴ Voir en ce sens Jean-François LACHAUME, « Brèves remarques sur les services publics à double visage », *RFDA* 2003, p. 362-364, spéc. p. 364. La question se pose aujourd'hui, en considération de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (*JORF* n° 89 du 16 avril 2013, p. 6208, texte n° 1), à propos du service public de distribution de l'eau potable qui, selon la jurisprudence classique, « ne peut revêtir un caractère industriel et

pour autoriser à déroger à la règle d'équilibre financier et distendre, par là même, le lien censé exister entre différences tarifaires et différences dans l'utilisation du service¹.

- 426** Une tarification solidaire, variable selon le réseau et la pratique de chaque autorité organisatrice, existe ainsi pour l'ensemble des transports collectifs.

Parmi les prix qu'elle pratique, dont le manque de lisibilité est proportionnel à la diversité, SNCF Mobilités applique des tarifs sociaux (« aller et retour populaires », « familles nombreuses », « abonnement de travail »...) à la fois sur les liaisons d'intérêt national, à la demande et grâce aux concours financiers de l'État², et sur les liaisons d'intérêt régional, les conventions conclues avec les collectivités prévoyant la reprise de la tarification sociale des services nationaux³ (hors « abonnements de travail » et « abonnements Élèves, Étudiants et Apprentis » ayant une validité non garantie sur l'ensemble des TER) et, possiblement, la mise en œuvre de dispositions tarifaires spécifiques⁴. Si les modalités d'une telle tarification solidaire pourraient varier avec la prochaine libéralisation du secteur des transports ferroviaires de voyageurs, son principe, en revanche, ne sera pas remis en cause : la loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018⁵ l'a consacré en sorte qu'il puisse être opposé à tout opérateur⁶.

commercial lorsque son coût ne fait l'objet d'aucune facturation périodique à l'utilisateur » (T. confl., 21 mars 2005, *Alberti-Scott, Lebon* p. 651).

¹ CE, 17 décembre 1982, *Préfet de la Charente-Maritime (Lebon* p. 427), à propos de l'annulation d'une délibération fixant la tarification de redevances d'assainissement, parce qu'elle accorde des dégrèvements sans rapport avec le fonctionnement du service aux bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité ainsi qu'à certaines personnes âgées ou atteintes d'une invalidité.

² Voir les articles 5 et 10 du décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités (*JORF* n° 67 du 19 mars 2016, texte n° 10). Les concours financiers de l'État sont censés compenser l'incidence financière nette occasionnée par les tarifs sociaux, conformément aux dispositions du règlement n° 1370/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements n°s 1191/69 et 1107/70 du Conseil (*JOUE* n° L-315 du 3 décembre 2007, p. 1).

³ Voir l'article L. 2121-3, alinéa 3 *in fine* du Code des transports et l'article 19 du décret n° 2016-327 précité.

⁴ Depuis que l'article 15 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire (*JORF* n° 179 du 5 août 2014, p. 12930, texte n° 3) a acté le principe de la liberté tarifaire des régions en la matière.

⁵ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (*JORF* n° 147 du 28 juin 2018, texte n° 1).

⁶ L'article 25 de la loi n° 2018-515 précitée insère un article L. 2151-4 dans le Code des transports, qui dispose : « Des tarifs sociaux peuvent être fixés par voie réglementaire. Ils s'appliquent à certaines catégories de voyageurs ferroviaires, pour tous les services ou certaines catégories de services assurés sur le territoire national. Les régions sont consultées dans le cadre de la fixation de ces tarifs. La mise en œuvre de ces tarifs fait l'objet d'une compensation visant

Quant aux réseaux relevant de la compétence des autorités organisatrices de la mobilité¹, l'article L. 1113-1 du Code des transports² impose de faire bénéficier toutes les personnes dont les ressources ne dépassent pas le plafond fixé pour l'obtention de la couverture maladie universelle complémentaire, quel que soit leur lieu de résidence³, « d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur leurs titres de transport ou d'une aide équivalente ». Liées par la mise en œuvre effective de la réduction tarifaire à laquelle donne droit le titre qui doit être institué en vertu de ces dispositions, les autorités organisatrices de la mobilité ne sont toutefois pas tenues de l'appliquer à toutes les formules tarifaires qu'elles proposent aux usagers, et notamment à celles comportant déjà une réduction par rapport au tarif plein applicable⁴. Il n'est pas rare, en pratique, qu'elles en fassent profiter une population plus large (personnes âgées, personnes handicapées, chômeurs...) de sorte à limiter les phénomènes d'exclusion.

- 427 De même, avant l'entrée en vigueur du chèque énergie, une tarification spéciale dite « produit de première nécessité », créée par la loi du 10 février 2000⁵, s'appliquait en matière de fourniture d'électricité. Elle s'adressait, conformément à l'ancien article L. 337-3 du Code de l'énergie, aux « consommateurs

à couvrir l'incidence financière pour les opérateurs. Pour les services d'intérêt national et les services librement organisés, la compensation est établie par l'État et versée aux opérateurs de manière effective, transparente et non discriminatoire. Pour les services d'intérêt régional, la compensation est versée par les autorités organisatrices de transport dans le cadre du contrat de service public conclu avec l'attributaire ».

¹ Elles sont qualifiées ainsi par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (*JORF* n° 182 du 8 août 2015, p. 13705, texte n° 1). L'organisation de la mobilité concerne les dessertes régulières de transport collectif urbain routières, ferroviaires, maritimes ou fluviales, les dessertes régulières non urbaines routières, les services routiers de transport scolaire et les services routiers de transport à la demande.

² Issu de l'article 123 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (*JORF* n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19777, texte n° 2).

³ TA Paris, 25 janvier 2018, *Union des syndicats CGT de Paris et autres* (nos 1605926/6-2 et 1605956/6-2), CAA Paris, 6 juillet 2018, *Île-de-France Mobilités* (nos 18PA00487 et 18PA00494) et CE, 9 octobre 2019, *Ile-de-France Mobilités* (n° 423937), les autorités organisatrices de la mobilité ne pouvant pas poser de conditions supplémentaires selon lesquelles le bénéfice de cette réduction tarifaire serait, en ce qui concerne les ressortissants étrangers, réservé aux personnes en situation régulière bénéficiant de la couverture maladie universelle complémentaire et, ainsi, exclure de la réduction tarifaire les étrangers en situation irrégulière bénéficiant de l'aide médicale d'État.

⁴ CAA Marseille, 13 juin 2016, *Association de défense des usagers du port du Frioul et autres* (n° 15MA00808).

⁵ Article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (*JORF* n° 35 du 11 février 2000, p. 2143, texte n° 1).

dont les revenus du foyer [étaient], au regard de la composition familiale, inférieurs à un plafond » précisé par voie réglementaire¹. Les personnes qui y avaient droit bénéficiaient aussi, en vertu de l'ancien article L. 445-5 dudit code², « pour une part de leur consommation, d'un tarif spécial de solidarité applicable à la fourniture de gaz naturel et aux services qui lui sont liés ». Les tarifs sociaux de l'énergie s'appliquaient automatiquement aux factures des ayants droit — qui pouvaient s'y opposer — sous la forme de déductions forfaitaires sur le prix de fourniture contractuellement établi.

Ils ont donc disparu depuis le 1^{er} janvier 2018 au profit du chèque énergie, mis en place à titre expérimental jusqu'à cette date par la loi du 17 août 2015³. Aux termes de l'article L. 124-1 du Code de l'énergie, « le chèque énergie est un titre spécial de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond d'acquitter tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils assument pour l'amélioration de la qualité environnementale ou la capacité de maîtrise de la consommation d'énergie de ce logement comprises parmi celles mentionnées à l'article 200 quater du code général des impôts ». S'il ne s'agit pas d'un dispositif de tarification solidaire à proprement parler — concrètement, le tarif du service ne varie pas en fonction des ressources des usagers, le chèque énergie étant directement adressé à ceux de ces derniers qui, identifiés par les services fiscaux, en remplissent les conditions —, l'objectif qui le sous-tend n'est pas différent. Voulue plus simple et plus équitable, ce nouveau dispositif permettra de contourner les difficultés engendrées par la remise à plat, sinon en cause, des tarifs réglementés.

- 428** Le législateur est également venu conforter en 2013, dans le cadre d'une expérimentation⁴, la légalité des dispositifs de tarification sociale de l'eau déjà mis en œuvre localement, en vue de favoriser l'accès des usagers les plus modestes. Il permet aux collectivités territoriales responsables des services d'eau

¹ Décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 modifié, relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité (*JORF* n° 86 du 10 avril 2004, p. 6773, texte n° 2), codifié aux anciens articles R. 337-1 et s. du Code de l'énergie.

² Issu de l'article 14 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie (*JORF* n° 284 du 8 décembre 2006, p. 18531, texte n° 1).

³ Article 201 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (*JORF* n° 189 du 18 août 2015, p. 14263, texte n° 1) ; Décret n° 2016-555 du 6 mai 2016 relatif au chèque énergie (*JORF* n° 117 du 8 mai 2016, texte n° 2).

⁴ Article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (*JORF* n° 89 du 16 avril 2013, p. 6208, texte n° 1).

et d'assainissement, aux groupements auxquels elles ont transféré cette compétence et aux départements qui le demandent¹, entre autres choix², de définir les redevances en tenant compte, non plus seulement du volume d'eau consommé, mais aussi de la composition ou des revenus du foyer.

Une évaluation était prévue à la fin de la période d'expérimentation, soit le 15 avril 2018. Mais devant les délais nécessaires à la mise en œuvre des divers projets locaux³, le législateur a décidé de proroger l'expérimentation jusqu'au 15 avril 2021⁴. Certains mécanismes ou bonnes pratiques devraient être généralisés⁵ ; reste à savoir comment ils seront articulés avec les dispositions de l'article L. 2224-11 du Code général des collectivités territoriales, et s'ils amèneront les autorités organisatrices à se préoccuper, en toutes circonstances, de la situation particulière des usagers.

- 429 Il n'est pas douteux, en outre, que la notion européenne de service universel a nourri la réflexion sur la tarification solidaire des services publics industriels et commerciaux⁶ ; elle l'a même suscitée dans le secteur des télécommunications⁷. Exigeant que des prestations élémentaires et minimales soient fournies, entre autres conditions, à un prix abordable⁸, elle postule l'examen de la

¹ Décret n° 2015-416 du 14 avril 2015 modifié et complété, fixant la liste des collectivités territoriales et de leurs groupements retenus pour participer à l'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau (JORF n° 89 du 16 avril 2015, p. 6745, texte n° 4).

² L'expérimentation peut également inclure l'attribution, sous la forme d'un chèque eau, d'une aide au paiement des factures d'eau ou d'une aide à l'accès à l'eau, en application de l'article L. 210-1 du Code de l'environnement.

³ Comité national de l'eau, *Rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau*, avril 2017, 44 p., p. 7-8 et p. 42.

⁴ Article 196 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (JORF n° 302 du 30 décembre 2018, texte n° 1).

⁵ Voir le discours du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 29 août 2018 en conclusion de la première séquence des assises de l'eau, au cours duquel il a fait part de sa volonté « d'accélérer le déploiement de la tarification sociale de l'eau », l'idée étant de proposer « aux collectivités volontaires de mettre en place un dispositif de "chèque-eau" et d'en confier la gestion à l'opérateur national du chèque énergie ».

⁶ Martine LOMBARD, « Service public et service universel, ou la double inconstance », *Les mutations contemporaines du droit public. Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002 (720 p.), p. 507-521, spéc. p. 515.

⁷ Voir déjà la déclaration n° 94/C48/06 de la Commission concernant la résolution du Conseil sur les principes en matière de service universel dans le secteur des télécommunications (JOCE n° C-48 du 16 février 1994, p. 8).

⁸ Pour rappel, le Livre vert sur les services d'intérêt général du 21 mai 2003 (COM[2003] 270 final) définit le service universel comme « un ensemble d'exigences d'intérêt général dont l'objectif est de veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d'un État membre, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable ».

réalité économique et sociale de sorte que le service soit accessible à l'ensemble des usagers et, en premier lieu, aux plus modestes.

Ce prix abordable, qui consiste en un prix unique ou en un prix plafond potentiellement inférieur aux coûts de fonctionnement du service, n'implique pas, par lui-même, de différences de traitement — même s'il opère, *de facto*, une sélection entre les bénéficiaires du service universel et les autres usagers qui, compte tenu de leurs ressources suffisantes, ont accès à des prestations supplémentaires. Il peut néanmoins être assorti de tarifs sociaux proprement dits permettant de garantir son effectivité, comme c'est le cas en matière de télécommunications. Issu de la loi du 26 juillet 1996¹, l'article L. 35-1 du Code des postes et des communications électroniques dispose que le service universel des communications électroniques est fourni « dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés particulières rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes, en raison notamment de leur niveau de revenu [...] ». L'article R. 20-34 identifie les abonnés qui, bénéficiant de certaines aides sociales, peuvent demander une réduction de leur facture téléphonique. Ce dispositif n'est mis en œuvre qu'auprès de l'entreprise Orange, opérateur historique et prestataire du service universel².

- 430** LA REPRÉSENTATION DE LA MIXITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE DANS LE SERVICE PUBLIC. — D'autres cas de figure, plus ou moins sectoriels, étayent la thèse selon laquelle les services publics, au prix d'une lecture extensive de la loi d'égalité, tendent à refléter la diversité, la mixité des situations économiques et sociales au sein de la population, pour mieux contrer les inégalités de cet ordre et leur reproduction en vertu d'un principe de causalité, les mêmes causes entraînant les mêmes effets dès lors que les conditions ne sont pas changées.

B | L'INSCRIPTION DES SERVICES PUBLICS CONTRE LE DÉTERMINISME SOCIO-ÉCONOMIQUE

- 431** LA PÉRÉQUATION SOCIALE DES MOYENS DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION. — Le service public de l'éducation fournit un bon exemple de la prise en compte, au nom de l'intérêt général, de différences de situation indistinctes au strict regard du service, sauf à estimer, de façon hasardeuse et sans aucune garantie, que l'article L. 111-1 alinéa 1^{er} du Code de l'éducation en élargit l'objet. Aux termes de ces dispositions, il joue un rôle moteur dans la lutte contre les

¹ Article 8 de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications (JORF n° 174 du 27 juillet 1996, p. 11384).

² Arrêté du 27 novembre 2017 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du Code des postes et des communications électroniques (JORF n° 282 du 3 décembre 2017, texte n° 13).

inégalités sociales et territoriales entre élèves¹, inégalités qu'il est régulièrement accusé de reproduire.

L'accusation est portée et soutenue dès les années soixante par les sociologues de l'éducation, tout particulièrement par Pierre BOURDIEU et Jean-Claude PASSERON² ; elle subsiste encore, les enquêtes menées dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) donnant l'occasion de débattre, tous les trois ans, du déterminisme socio-économique dont serait affecté le système éducatif français. En réponse, celui-ci a cherché à évoluer, pour admettre des différences de traitement scolaire et éducatif suivant la condition sociale des élèves et de leur famille.

- 432 L'article L. 111-1, alinéa 5 du Code de l'éducation³ prévoit, outre l'attribution d'aides aux élèves « selon leurs ressources et leurs mérites », une répartition équitable des moyens du service public en fonction « des différences de situation, notamment en matière économique et sociale ».

Le dispositif des zones d'éducation prioritaires formalise cette péréquation des moyens⁴. Dans le sillage de la loi HABY du 11 juillet 1975⁵, deux circulaires du 1^{er} juillet et du 28 décembre 1981⁶ le mettent en place⁷. L'objectif est de corriger les inégalités scolaires liées aux origines sociales par « le renforcement sélectif de l'action éducative », les écoles et les établissements publics situés dans les zones jugées socialement défavorisées bénéficiant de moyens juridiques et financiers supplémentaires (augmentation des crédits pédagogiques, réduction des effectifs par classe, voire dédoublement des classes de

¹ Cet objectif ressort de l'article 1^{er} de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation (*JORF* du 14 juillet 1989, p. 8860), d'après lequel le service public de l'éducation « contribue à l'égalité des chances ». De manière superflète, l'article 2 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (*JORF* n° 157 du 9 juillet 2013, p. 11379, texte n° 1) ajoute que ce dernier contribue « à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative ».

² Pierre BOURDIEU et Jean-Claude PASSERON, *Les Héritiers : les étudiants et la culture*, Les Éditions de Minuit, 1964, 189 p. et *La reproduction : éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Les Éditions de Minuit, 1970, 279 p.

³ Dans sa rédaction actuelle, issue de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (*JORF* n° 96 du 24 avril 2005, p. 7166, texte n° 1).

⁴ Bernard TOULEMONDE, « La discrimination positive dans l'éducation : des ZEP à Sciences Po », *Pouvoirs* 2004, n° 111, p. 87-99.

⁵ L'article 7 de la loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation (*JORF* du 12 juillet 1975, p. 7180) dispose que « dans les écoles et les collèges, des aménagements particuliers et des actions de soutien sont prévus au profit des élèves qui éprouvent des difficultés ».

⁶ Circulaires du ministre de l'Éducation nationale Alain SAVARY n° 81-238 du 1^{er} juillet 1981 relative aux zones prioritaires (*BO de l'Éducation nationale* n° 27 du 9 juillet 1981, p. 2077) et n° 81-536 du 28 décembre 1981 relative aux zones prioritaires et aux programmes d'éducation prioritaires (*BO spécial de l'Éducation nationale* n° 1 du 21 janvier 1982, p. 6).

⁷ La formule n'apparaît cependant que dans la lettre du 8 juillet 1988 relative aux programmes d'actions dans les zones d'éducation prioritaires (*BO de l'Éducation nationale* n° 34 du 13 octobre 1988, p. 2142).

CP et CE1¹, accroissement du nombre de postes, octroi de primes ou bonifications aux personnels...).

- 433** Depuis lors, cette politique, dont l'efficacité est discutée et parfois contestée, a connu bon nombre de réformes ou de relances².

La dernière en date, qui, au passage, remet à plus tard la question des lycées, participe de la « refondation de l'école de la République » engagée par la loi d'orientation et de programmation du 8 juillet 2013³. La circulaire du 4 juin 2014⁴ détaille quatorze mesures visant à faire que « le système éducatif soit le même pour tous dans des contextes sociaux différenciés ». Parmi celles-ci, figurent l'amélioration de l'accueil des enfants de moins de trois ans, la mise en place d'un accompagnement continu des élèves de sixième jusqu'à la fin des cours, le développement d'internats de proximité pour les collégiens ou encore la revalorisation des régimes indemnitaires des enseignants. La circulaire prévoit, par ailleurs, la révision quadriennale de la carte des réseaux d'éducation prioritaires — selon leur dénomination actuelle. Basée sur des indicateurs tels que, notamment, le taux de chômage, le taux de boursiers et la part d'élèves vivant dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, cette révision est censée garantir l'efficacité de l'allocation des moyens, en la maintenant fidèle à la densité et à la diversité des réalités sociales des élèves et de leur famille.

Dans un récent rapport d'évaluation⁵, où, certes, elle met en exergue les résultats décevants de l'éducation prioritaire — qui a tout juste réussi à contenir, sans les réduire, les écarts de niveaux scolaires —, la Cour des comptes souligne la nécessité du maintien et, plus encore, de la rénovation de cette politique publique, dès lors que « la concentration persistante des difficultés dans un certain nombre d'établissements nécessite des mesures adaptées »⁶. Elle recommande trois séries d'évolutions importantes : l'amélioration des modalités de pilotage et d'évaluation du dispositif, à l'effet de différencier

¹ Cette mesure, qui était une promesse de campagne du candidat Emmanuel MACRON, a été mise en œuvre à la rentrée 2017 ; elle a bénéficié à soixante mille élèves au cours de la première année (chiffres disponibles sur education.gouv.fr).

² Pour un aperçu de ces évolutions jusqu'au début des années deux mille, Lydie HEURDIER, *Vingt ans de politique d'éducation prioritaire dans trois départements français*, Thèse de doctorat en sciences de l'éducation, Claude LELIÈVRE (dir.), Paris Descartes, 2008, 702 p., p. 24 et s.

³ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (*JORF* n° 157 du 9 juillet 2013, p. 11379, texte n° 1). Voir en particulier le rapport qui lui est annexé.

⁴ Circulaire n° 2014-077 du ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Benoît HAMON du 4 juin 2014 relative à la refondation de l'école prioritaire (*BO de l'Éducation nationale* n° 23 du 5 juin 2014).

⁵ Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, Rapport d'évaluation d'une politique publique, octobre 2018, 197 p.

⁶ *Ibid.*, p. 93.

nettement son organisation¹ ; l'intensification des actions dont les effets sur la réduction des écarts de niveaux scolaires ont été démontrés, que ces actions concernent l'encadrement des élèves en classe ou la gestion des ressources humaines² ; la promotion d'une réelle mixité, en cherchant à surmonter les effets contre-productifs du dispositif — les familles peuvent notamment développer des stratégies d'évitement des établissements classés « éducation prioritaire », soit par dérogation à la carte scolaire, soit par recours à l'enseignement privé — par la révision du mode d'allocation des ressources et par le renouvellement des mécanismes d'affectation des élèves³.

434 L'ACCÈS FAVORISÉ AU SERVICE PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR. — Dans le même ordre d'idées, des différenciations sans lien avec le service public proprement considéré sont opérées dans l'accès à l'enseignement supérieur en faveur de personnes dont la condition sociale constituerait un frein⁴.

435 Elles prennent la forme, en premier lieu, d'un accompagnement académique, culturel ou professionnel pendant la scolarité d'élèves issus de milieux modestes ou de quartiers dits sensibles, afin d'accroître leurs chances de poursuivre et de réussir des études supérieures.

S'inspirant et unifiant des expérimentations menées localement⁵, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Valérie PÉCRESSE et la secrétaire d'État chargée de la politique de la Ville Fadela AMARA ont lancé, en 2008, les « cordées de la réussite ». Leur objet, tel qu'indiqué en préambule de la charte y relative⁶, est de favoriser « l'accès à l'enseignement supérieur des jeunes qui, en raison de leur origine sociale ou territoriale, brident leur ambition scolaire ou ne disposent pas de toutes les "clés" pour s'engager avec succès dans une formation longue ». Elles labellisent, en attribuant éventuellement une aide financière, des partenariats volontaires entre un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur et un ou plusieurs établissements

¹ Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, Rapport d'évaluation d'une politique publique, octobre 2018, 197 p., p. 94 et s.

² *Ibid.*, p. 98 et s.

³ *Ibid.*, p. 105 et s.

⁴ En toute logique, ne sont pas visées ici les bourses sur critères sociaux qui, prises en charge par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, s'analysent en des différences de traitement justifiées par un motif d'intérêt général renforçant des différences de situation insuffisantes, en lien avec l'objet social du service. Cf. *supra*.

⁵ Le premier programme de ce genre, dénommé « Une grande école : pourquoi pas moi ? », est lancé en 2002 par l'École supérieure des sciences économiques et commerciales, établissement d'enseignement supérieur privé. Des lycéens volontaires, issus d'établissements situés en zones d'éducation prioritaires, se voient alors offrir la possibilité de suivre pendant trois ans, de la seconde à la terminale, un programme de formation complémentaire (questions d'actualité, travail de l'expression orale, pratique de l'anglais...) ; ils profitent aussi de l'organisation de sorties culturelles et de divers ateliers.

⁶ Charte des « cordées de la réussite » signée le 19 avril 2012 (disponible sur le site dédié au dispositif).

d'enseignement secondaire, créés en vue de coordonner des actions de tutorat et d'accompagnement d'élèves.

Le dispositif s'est généralisé. Il inclut des lycées dotés de classes préparatoires et bénéficie aux élèves d'établissements d'enseignement privé sous contrat et d'établissements professionnels. Les réseaux de solidarité sont parfois même élargis à des associations ou à des entreprises qui contribuent à soutenir financièrement et à diversifier les actions entreprises. La prépondérance des critères définis dans le cadre de la politique de la ville peut cependant rendre difficile l'extension du dispositif aux établissements ruraux.

- 436** En second lieu, une voie parallèle d'accès à des grandes écoles peut être réservée aux élèves des catégories socioprofessionnelles défavorisées.

Ainsi, l'Institut d'études politiques de Paris a mis en place, en 2001, une procédure d'admission parallèle en faveur de lycéens issus de zones d'éducation prioritaires. La consécration légale¹ du programme des Conventions Éducation Prioritaire (CEP), a permis au Conseil constitutionnel de se prononcer d'office sur sa conformité au principe d'égalité, et d'admettre le principe d'un recrutement diversifié à la condition que ses modalités « reposent sur des critères objectifs de nature à garantir le respect de l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction »². L'Institut doit préciser, en particulier, les critères de choix des établissements avec lesquels il passe des conventions de partenariat — sans que cela convainque pleinement de l'existence d'une différence de situation entre ces derniers et les autres établissements situés en zones d'éducation prioritaires — et prévoir les conditions d'une évaluation du dispositif³. Cent six lycées partenaires sont aujourd'hui recensés, contre sept à l'origine. Il est à signaler, au surplus, que l'Institut verse un complément à tous ses étudiants boursiers sur critères sociaux, à l'effet de favoriser les candidatures et la réussite des études.

- 437** L'EXIGENCE DE DIVERSITÉ SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE. — Il est possible de rattacher à ces développements les mesures spécifiques qui tendent à concrétiser l'exigence de diversité sociale au sein de la fonction publique. Elles conduisent à prendre en considération la condition sociale des futurs candidats à un concours ou à un emploi public, avant même d'apprécier tout critère sélectif de compétences ou d'expérience logiquement fonction de la nature dudit concours ou emploi. Faisant quelque peu oublier que « la fonction publique, au sens large du mot, ne doit être attribuée qu'à ceux qui présentent

¹ Article 14 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel (*JORF* n° 164 du 18 juillet 2001, p. 11496, texte n° 1), codifié à l'article L. 621-3 du Code de l'éducation.

² Cons. const., 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*, consid. 33 (n° 2001-450 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 82).

³ CAA Paris, 6 novembre 2003, *Union nationale interuniversitaire* (n° 02PA02821). Sur ce sujet, Martine LONG, « Discrimination positive et accès à Sciences-Po », *AJDA* 2004, p. 688-694.

les meilleures qualités d'intelligence, de probité, de connaissances techniques, de zèle et de dévouement pour la chose publique »¹, ces mesures s'insèrent bien dans la politique de lutte contre les inégalités par laquelle les services publics sont amenés à tenir compte de données subjectives qui leur sont étrangères, afin qu'ils soient effectivement représentatifs du corps social².

- 438** Les classes préparatoires intégrées aux écoles de service public reposent sur cette logique.

Mises en place à partir du milieu des années deux mille³, elles ont vu leur nombre croître après leur institution, en 2009, auprès de l'École nationale d'administration⁴ et des instituts régionaux d'administration⁵. Elles s'adressent « à des étudiants ou des demandeurs d'emploi, disposant des capacités et de la motivation nécessaires mais placés dans une situation sociale, matérielle ou personnelle moins favorisée que d'autres candidats »⁶. Il est tenu compte de leurs ressources ou de celles de leurs parents, puis de la qualité de leurs études et de leur motivation ; une attention particulière est portée aux candidats domiciliés dans des quartiers visés par la politique de la ville, ou ayant suivi des études dans une zone d'éducation prioritaire. Ces classes préparatoires leur apportent « un soutien pédagogique renforcé ainsi qu'un accompagnement particulier, notamment grâce à un tuteur, une aide financière et des facilités d'hébergement (dans la mesure du possible) »⁷.

¹ Gaston JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, Tome 2, *La notion de service public, les individus au service public, le statut des agents publics*, Giard, 3^e éd., 1930, XLV-848 p., p. 402.

² Pour un état des lieux concernant les écoles de service public, voir Olivier ROUSSELLE, *Les écoles de service public et la diversité*, Rapport au Premier ministre, février 2017, 74 p.

³ La première classe préparatoire de ce type a été instituée auprès de l'École nationale supérieure de la police, par l'arrêté du 12 septembre 2006 relatif à l'organisation de la classe préparatoire au concours externe d'accès au corps des commissaires de police (*JORF* n° 224 du 27 septembre 2006, texte n° 5). D'autres classes ont été créées en 2008, auprès d'écoles relevant du ministère de la Justice. Voir l'arrêté du 22 mai 2008 modifié, relatif à l'organisation de la classe préparatoire au premier concours d'accès à l'École nationale de la magistrature (*JORF* n° 121 du 24 mai 2008, p. 8478, texte n° 18).

⁴ Arrêté du 18 mai 2009 modifié, relatif à la mise en place d'une classe préparatoire pour l'accès au concours externe de l'École nationale d'administration (*JORF* n° 128 du 5 juin 2009, p. 9239, texte n° 37).

⁵ Arrêté du 18 mai 2009 modifié, relatif à la mise en place d'une classe préparatoire pour l'accès aux concours externes ou aux troisièmes concours des instituts régionaux d'administration (*JORF* n° 124 du 30 mai 2009, p. 8946, texte n° 32).

⁶ Circulaire du ministre du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique Éric WOERTH du 19 mai 2010 relative aux classes préparatoires intégrées.

⁷ Circulaire du 19 mai 2010 précitée. L'aide financière est précisément apportée par les allocations pour la diversité dans la fonction publique, dont le régime est défini par l'arrêté du 5 juillet 2007 modifié (*JORF* n° 165 du 19 juillet 2007, p. 12180, texte n° 46). Voir, pour le surplus, la circulaire du ministre de l'Intérieur Christophe CASTANER et du ministre de l'Action et des Comptes publics Gérald DARMANIN du 20 juin 2019 relative à la mise en œuvre des allocations pour la diversité dans la fonction publique pour la campagne 2019-2020.

Le dispositif a été récemment conforté afin d'encourager l'insertion des jeunes et des demandeurs d'emploi dans la fonction publique. La circulaire en date du 8 mars 2016¹ insiste sur la nécessité de « recentrer les modalités de sélection pour attirer vers la fonction publique les personnes qui en sont les plus éloignées ». Elle encourage également la création de classes préparatoires sur les territoires non couverts, et la constitution de partenariats entre les écoles de service public et les universités, à travers leur institut ou centre de préparation à l'administration générale².

- 439** La création en 2005 du Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE)³ participe aussi de la diversification sociale des voies d'accès à la fonction publique⁴.

Exception au principe du recrutement par concours, lequel reste porteur, en dépit de ses évolutions, d'un modèle d'égalité abstraite, le PACTE favorise l'insertion ou la réinsertion professionnelle des jeunes de vingt-huit ans au plus sans qualification ou peu diplômés, en offrant la possibilité aux personnes publiques de conclure avec eux un contrat de droit public d'une durée d'un an minimum à deux ans maximum. Bien qu'il s'agisse ici d'avantager un groupe particulier sur la base de son échec scolaire — ce qui revient à instaurer, en quelque façon, « une discrimination positive valorisant l'échec »⁵ et conduit à s'interroger sur les motifs justifiant cette mesure —, les critères sociaux sont latents pour une partie des personnes éligibles, attendu le rapport continuellement mis en lumière entre réussite scolaire et situation socio-économique.

Le contrat de PACTE permet aux agents d'acquérir, par une formation en alternance, une qualification en rapport avec l'emploi dans lequel ils ont été recrutés ou, le cas échéant, le titre ou le diplôme requis pour l'accès au corps dont relève cet emploi, puis d'être titularisés, après une vérification d'aptitude censée garantir le respect des dispositions de l'article 6 de la Déclaration

¹ Circulaire de la ministre de la Fonction publique Annick GIRARDIN du 8 mars 2016 relative au renforcement du dispositif des classes préparatoires intégrées.

² Ainsi, notamment, l'Institut régional d'administration de Nantes a ouvert, à la rentrée 2016, deux antennes délocalisées de sa classe préparatoire intégrée au sein des Instituts de préparation à l'administration générale de Brest et de Limoges. Olivier ROUSSELLE, *Les écoles de service public et la diversité*, Rapport au Premier ministre, février 2017, 74 p., p. 18.

³ Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État (*JORF* n° 179 du 3 août 2005, p. 12720, texte n° 60).

⁴ Carole MONIOLLE, « Le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique (PACTE) », *AJDA* 2006, p. 648-651 ; Isabelle MULLER-QUOY, « Le "PACTE" : une voie contractuelle d'intégration à la fonction publique », *AJFP* 2007, n° 3, p. 129-132.

⁵ Fabrice MELLERAY, « On instaure une discrimination positive valorisant l'échec », *AJDA* 2005, p. 60.

de 1789, dans un emploi de catégorie C. Ce mécanisme dérogatoire est facultatif mais incitatif puisque les employeurs bénéficient d'un mode de recrutement à la fois souple et rapide, grâce auquel, par surcroît, ils forment et fidélisent les agents.

- 440 La tendance à la représentation de la mixité économique et sociale dans la fonction publique ne semble pas devoir s'inverser dans un contexte où les inégalités en la matière persistent¹.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017² confirme, s'il en était besoin, que le recrutement dans les services publics, du fait de la diversification de ses modes, revêt une fonction importante de lutte contre un certain déterminisme, même si le Gouvernement a retiré du projet initial une disposition ouvrant aux personnes éligibles au PACTE l'accès aux emplois de catégorie B³. En particulier, l'article 167 de la loi facilite, à titre expérimental et pour une durée de six ans à compter de l'entrée en vigueur du texte, le recrutement des personnes sans emploi âgées de moins de vingt-huit ans ainsi que des personnes en situation de chômage de longue durée, âgées de quarante-cinq ans et plus et bénéficiaires de certaines allocations sociales, dans des emplois du niveau de la catégorie B ou de la catégorie A⁴.

- 441 L'ÉGALITÉ DEVANT LE SERVICE PUBLIC AU PRISME DE LA CONDITION SOCIALE DES INDIVIDUS. — Toutes ces illustrations, loin d'être exhaustives, montrent combien la condition sociale des usagers ou des agents est importante à prendre en considération pour rendre l'idéal d'égalité effectif. Quand bien même cette

¹ Voir en ce sens Yannick L'HORTY, *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*, Rapport au Premier ministre, juin 2016, 103 p., p. 10 et p. 23-24.

² Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (*JORF* n° 24 du 28 janvier 2017, texte n° 1).

³ L'article 160 de la loi étend tout de même la portée du PACTE, qui s'adresse aussi aux « personnes en situation de chômage de longue durée, âgées de quarante-cinq ans et plus et bénéficiaires : – du revenu de solidarité active, de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation aux adultes handicapés ; – ou du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé dans les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ».

⁴ Les personnes intéressées peuvent, à l'issue d'une procédure de sélection, être recrutées par des contrats de droit public « ayant pour objet de leur permettre, par une formation en alternance avec leur activité professionnelle, de se présenter à un concours administratif pour accéder à un corps ou cadre d'emplois de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ». Il est précisé que la sélection des candidats est opérée en fonction de leurs aptitudes et de leur motivation à rejoindre le service public, et qu'à aptitude égale, priorité est donnée aux candidats résidant « dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, au sens de l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dans une zone de revitalisation rurale au sens de l'article 1465 A du code général des impôts, dans une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, ou dans les territoires définis par décret en Conseil d'État dans lesquels les jeunes connaissent des difficultés particulières d'accès à l'emploi ».

donnée subjective est sans rapport avec l'objet, les modalités d'exploitation ou de financement, les finalités du service public, les autorités administratives sont amenées à s'en préoccuper. Elles sont tenues d'y prêter une attention toute particulière en matière de tarification de certains services publics industriels et commerciaux, leur compétence liée suggérant l'existence d'un *droit à la différence socio-économique* en faveur des usagers placés dans la situation visée par les textes. Ainsi l'approche extensive de la loi d'égalité manifeste-t-elle sa subjectivisation.

- 442 La participation active des services publics au rattrapage de différences de situation tenant à des données inhérentes à l'individu, différences constitutives d'inégalités de fait eu égard au poids de leurs conséquences sur la société, corrobore cette analyse.

II | LA COMPENSATION D'INÉGALITÉS DE FAIT LIÉES À DES DONNÉES INHÉRENTES À L'INDIVIDU

- 443 LE RATTRAPAGE DES INÉGALITÉS LIÉES AU HANDICAP. — Des mesures spécifiques, dont il est peu douteux qu'elles opèrent des distinctions sans lien véritable avec les services publics qu'elles mobilisent, concourent à combler les écarts originels de situation entre les personnes handicapées et celles qui ne le sont pas. La loi du 11 février 2005¹, dont l'article 11 précise que toute personne « a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie »², en constitue le fondement principal, étant entendu qu'elle n'épuise pas le sujet³.

Quelques exemples topiques peuvent être cités, qui témoignent du mouvement de subjectivisation évoqué.

- 444 À l'effet de garantir le droit à l'éducation proclamé, faut-il le rappeler, par le préambule de la Constitution de 1946 et par le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'article L. 112-1 alinéa 1^{er}

¹ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (*JORF* n° 36 du 12 février 2005, p. 2353, texte n° 1). Au sens de l'article 2 de ce texte, constitue un handicap « toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ». Cette définition figure à l'article L. 114 du Code de l'action sociale et des familles.

² Article L. 114-1-1 du Code de l'action sociale et des familles.

³ Voir par exemple l'article L. 35-1 4° du Code des postes et des communications électroniques, issu de l'article 1^{er} de la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom (*JORF* n° 1 du 1^{er} janvier 2004, p. 9, texte n° 1).

du Code de l'éducation, issu de l'article 19 de la loi de 2005, prévoit que « le service public de l'éducation assure une formation scolaire, professionnelle ou supérieure aux enfants, aux adolescents et aux adultes présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant », ce qui implique la mise en place, à la charge de l'État, de « moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire ». Ces dispositions, intéressant par ailleurs les lois de continuité et de changement, indiquent clairement que des actions positives sont indispensables à la réalisation d'une égalité réelle¹, dès lors qu'une prise en charge éducative des usagers en situation de handicap au moins équivalente à celle des autres usagers suppose qu'ils bénéficient d'un traitement préférentiel suivant leurs difficultés et leurs besoins propres² — l'absence de tout rapport entre différenciations et objet du service public peut ici être discutée.

Elles confortent l'*obligation de résultat* qui pèse sur l'État en matière de scolarisation des enfants handicapés. Reconnue par le Conseil d'État dans la décision *Laruelle* du 8 avril 2009³ pour des faits antérieurs à 2005, cette obligation de résultat a connu des prolongements sous l'empire de la loi Handicap⁴ ; elle

¹ Le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire a beaucoup augmenté depuis l'entrée en vigueur du texte, passant de cent trente-trois mille huit cent trente-huit en 2004 à trois cent vingt-et-un mille quatre cent soixante-seize à la rentrée 2017 (chiffres disponibles sur education.gouv.fr).

² À noter qu'un chapitre de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance (*JORF* n° 174 du 28 juillet 2019, texte n° 3) est consacré au « renforcement de l'école inclusive ». Sont en particulier créés, dans chaque département, des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (article 25) qui « ont pour objet la coordination des moyens d'accompagnement humain au sein des écoles et établissements scolaires de l'enseignement public et de l'enseignement privé sous contrat. [...] Ces dispositifs visent à mieux prendre en compte les besoins éducatifs particuliers de l'élève en situation de handicap en vue du développement de son autonomie ».

³ CE, 8 avril 2009, *Laruelle* (*Lebon* p. 136). Certains juges du fond ont pu tenir, dès avant, un raisonnement similaire : CAA Paris, 11 juillet 2007, *Ministre de la Santé et des Solidarités c/ Haemmerlin* (*Lebon* tables, n° 06PA01579), avec la note d'Emmanuelle CÉLESTINE, « La carence fautive de l'État dans l'obligation éducative des enfants handicapés », *D.* 2008, p. 140-143. Mais les juridictions administratives considéraient généralement que ne pesait sur l'État qu'une obligation de moyens, eu égard aux difficultés particulières de la scolarisation de certains enfants handicapés. Voir en ce sens TA Cergy Pontoise, 8 décembre 2003, *Duca* (n° 0205215) ; TA Lyon, 29 septembre 2005, *Khelif* (n° 0403829), le tribunal retenant en l'occurrence la responsabilité sans faute de l'État en raison de la longueur de la période pendant laquelle l'enfant n'a pas été scolarisé, qui fait suite à une prise en charge dont le terme coïncide avec une réorganisation du service ; CAA Versailles, 27 septembre 2007, *Ministre de la Santé et des Solidarités c/ Laruelle* (n° 06VE02781).

⁴ CE, 20 avril 2011, *Ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative c/ Way* (n° 345442) ; CAA, Nantes 14 novembre 2014, *B...* (n° 13NT01496) ; CE, 29 décembre 2014, *A... et C...* (n° 371707) ; CAA Versailles, 15 octobre 2015, *Ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale* (n° 15VE00364) ; CAA Lyon, 8 novembre 2018, *B... et C...* (n° 16LY04217). À noter que la voie du référé-liberté s'avère ici plus décevante, la nature de l'obligation variant en fonction de la nature du recours : afin de déterminer si la privation pour un enfant handicapé de toute possibilité de bénéficier d'une scolarisation ou d'une formation scolaire adaptée constitue une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, le juge des référés tient

a même été étendue, à la suite de la modification par celle-ci de l'article L. 246-1 du Code de l'action sociale et des familles, à la prise en charge pluridisciplinaire (d'ordre éducatif, pédagogique, thérapeutique et social) des personnes atteintes du syndrome autistique et des troubles y apparentés¹. Impliquant l'existence d'un recours en responsabilité fondé sur la carence de l'État², qui ne peut utilement se prévaloir de l'insuffisance des structures d'accueil existantes, non plus que du versement d'allocations compensatoires aux parents d'enfants handicapés, elle s'analyse du point de vue des usagers, en tout cas du point de vue de ceux âgés de trois à seize ans soumis à l'obligation scolaire³, en un droit subjectif à la scolarité exclusif des particularismes⁴, autrement dit, et selon le prisme adopté, en un droit à la différence à vocation universaliste ou en un droit à l'indifférence requérant, *de facto*, le recensement et l'appréhension des différences.

Dans un esprit similaire, mais sans qu'une obligation de résultat incombant à l'État ne puisse toutefois être tirée avec certitude de la jurisprudence administrative⁵, les articles L. 112-4 et L. 123-4-2 du Code de l'éducation, égale-

compte, non seulement de l'âge de l'enfant, mais encore « des diligences accomplies par l'autorité administrative compétente, au regard des moyens dont elle dispose » (CE, Réf., 15 décembre 2010, *Ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative c/ Peyrilhe, Lebon* p. 500 ; CE, Réf., 23 février 2011, *M..., D... et C...*, n°s 346844, 346845 et 346846 ; CE, Réf., 18 septembre 2014, *A...*, n° 384511 ; CE, 27 février 2017, *D...*, n° 404483) ; dans ses ordonnances de référé les plus récentes, le Conseil d'État n'utilise plus la formule « au regard des moyens dont elle dispose », sans que cela ait d'incidence sur le sens des solutions (CE, Réf., 28 mars 2018, *C...*, n° 418702 ; CE, Réf., 1^{er} août 2018, *C... et E...*, n° 422614).

Il n'est pas déraisonnable de soutenir, à la lecture de certaines formules jurisprudentielles, que l'obligation de résultat mise à la charge de l'État en ce domaine comprend aussi, sur le principe de l'article L. 112-4 et dans les conditions définies aux articles D. 351-27 et suivants du Code de l'éducation, l'aménagement des épreuves d'examens ou de concours relevant de l'Éducation nationale. Voir CAA Paris, 18 octobre 2011, *A...* (n° 09PA05693) ; CAA Paris, 12 juillet 2017, *B...* (n° 16PA01122).

¹ CE, 16 mai 2011, *Beaufils* (Lebon p. 241) ; TA Paris, 15 juillet 2015, (n°s 1416880/2-1, 1421688/2-1, 1422407/2-1) ; CAA Bordeaux, 16 mai 2017, *A... et C...* (n° 15BX00309) ; CAA Paris, 10 juillet 2018, *C...* (n° 17PA01993) ; CAA Marseille, 8 novembre 2018, *D...* (n° 17MA00261). Rappelant l'obligation de résultat existant au fond, CE, Réf., 27 novembre 2013, *Époux C...* (Lebon p. 301) ; CE, Réf., 31 mars 2017, *A... c/ Association Sauge-Solidarité Autisme Gestion* (n° 409026) ; CE, Réf., 17 janvier 2018, *Département de Paris* (n° 416953). Voir auparavant, CAA Marseille, 15 mai 2008, *X...* (n° 06MA01961).

² Il appartient aux parents ou aux responsables légaux de l'enfant d'établir que l'absence de scolarisation résulte de la carence de l'État et non de leur manque de diligence. Autrement dit, il n'y a pas, en cette matière, de régime de responsabilité pour faute présumée, ce que rappelle explicitement l'arrêt CAA Lyon, 8 novembre 2018, *B... et C...* (n° 16LY04217).

³ Article 11 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance (*JORF* n° 174 du 28 juillet 2019, texte n° 3).

⁴ Philippe RAIMBAULT, « La reconnaissance d'un droit subjectif à la scolarisation des enfants handicapés », *D.* 2009, p. 1508-1511.

⁵ CAA Marseille, 10 décembre 2018, *A... c/ université de Montpellier* (n° 17MA04469), le juge distinguant deux niveaux d'obligation à la charge de l'État, qui est tenu, « au titre de sa mission

ment introduits en 2005, imposent aux établissements d'enseignement supérieur de réaliser les aménagements nécessaires à la situation de handicap des étudiants dans l'organisation, le déroulement et l'accompagnement de leurs études. De tels aménagements se conçoivent comme des différences de traitement visant au rétablissement, en fait, de l'égalité censée présider entre les usagers du service public de l'enseignement supérieur, de sorte précisément que les étudiants handicapés puissent exprimer leurs capacités et leurs connaissances à égalité de chances avec les autres étudiants¹.

- 445 D'autres dispositifs concernent les agents. Ils contribuent, pour l'essentiel, à améliorer l'accès à l'emploi ou le maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap², conduisant les services publics à prendre en compte une donnée subjective qui leur est intrinsèquement inconnue.

En vertu des articles L. 5212-2 et L. 323-2³ du Code du travail, tout employeur occupant au moins vingt agents est ainsi tenu d'employer à temps plein ou à

d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que [le droit à l'éducation] et [l'obligation scolaire] aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif », mais qui est seulement tenu, « en ce qui concerne la scolarisation des étudiants, qui ne sont plus soumis à l'obligation scolaire, [...] d'assurer un droit effectif à bénéficier d'une formation ».

Au vu de la jurisprudence des cours administratives d'appel, un doute entoure en particulier l'obligation d'aménager le déroulement des épreuves des examens ou des concours, qui incombe à l'État dans les conditions fixées par les articles D. 613-26 et suivants du Code de l'éducation. Voir CAA Bordeaux, 18 décembre 2012, X... *c/ université de La Rochelle* (n° 11BX02935) ; CAA Nancy, 31 janvier 2013, B... *c/ université de Haute-Alsace* (n° 12NC00209) ; CAA Paris, 20 décembre 2018, D... *c/ université Sorbonne Nouvelle – Paris III* (n° 17PA03043) ; CAA Paris, 19 février 2019, D... *c/ université Paris Descartes* (n° 18PA00654), évoquant de manière ambiguë, et en visant étonnamment l'article D. 351-27 du Code de l'éducation relatif à l'aménagement des examens ou concours de l'enseignement scolaire, l'obligation pour les établissements d'enseignement supérieur « de prendre les mesures nécessaires pour faciliter aux étudiants handicapés la poursuite de leurs études dans les meilleures conditions possibles ». On relèvera, par ailleurs, une ordonnance de référé du Conseil d'État en date du 20 septembre 2018, A... *c/ université Paris V – Paris Descartes* (n° 423727), qui ne permet pas de lever les doutes : le juge se réfère au « droit reconnu, notamment par l'article L. 112-4 du code de l'éducation, aux élèves et étudiants atteints d'un handicap ou d'un trouble de santé invalidant à des aménagements des conditions de passation de leurs épreuves d'examen ou de concours », pour rechercher si « une carence caractérisée dans la mise en œuvre, par une personne publique, des obligations qui en découlent, eu égard, d'une part, à l'état de santé de l'intéressé et, d'autre part, des pouvoirs et moyens dont cette personne publique dispose, est susceptible d'être regardée comme portant une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale ».

¹ Sur l'ensemble de la question, Sébastien JUMEL, Rapport n° 2178 fait au nom de la commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005, Sénat, 18 juillet 2019, 483 p.

² Hervé RIHAL, « L'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique après la loi du 11 février 2005 », *RDSS* 2005, p. 394-404.

³ Cet article, qui ne figure pas dans la nouvelle partie législative du Code du travail, reste en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2020. Ses dispositions, comme celles des articles suivants, seront reprises, en étant modifiées et complétées, dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (*JORF* du 14 juillet 1983, p. 2174) ; à cet effet, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (*JORF* n° 182 du 7 août 2019, texte

temps partiel, dans la proportion de 6 % de ses effectifs, des travailleurs handicapés, mutilés de guerre ou assimilés. À compter du 1^{er} janvier 2020, ce taux sera expressément conçu comme une limite inférieure en dessous de laquelle il sera impossible de descendre ; il sera révisé tous les cinq ans, « en référence à la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans la population active et à leur situation au regard du marché du travail, après avis du [Conseil national consultatif des personnes handicapées] »¹. L'obligation d'emploi ainsi formalisée participe d'une égalité de résultat. Introduite en juillet 1987², elle a été renforcée dans le champ des services publics par la loi du 11 février 2005³. Outre qu'il est enjoint aux commissions de délégation de service public de s'assurer de son respect quand elles dressent la liste des candidats admis à présenter une offre⁴, sa méconnaissance est sanctionnée dans la fonction publique, à l'instar de ce qui existait déjà dans le secteur privé, par le versement d'une contribution annuelle au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique⁵. Cette contribution, qui est proportionnelle à l'écart constaté entre le nombre total des personnes rémunérées auquel est

n° 1) y a inséré, par son article 90, un cinquième chapitre dédié, intitulé « De l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés ».

¹ Article 67 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (*JORF* n° 205 du 6 septembre 2018, texte n° 1).

² Article 1^{er} de la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés (*JORF* du 12 juillet 1987, p. 7822).

³ À noter que l'article 72 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 précitée est venu apporter quelques modifications notables au dispositif, qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2020. Notamment, il complète les dispositions de l'article L. 323-2 du Code du travail, reprises à cette date dans la loi statutaire du 13 juillet 1983, de sorte que tout employeur public (autre que les établissements publics industriels et commerciaux déjà concernés) occupant au moins vingt agents au moment de sa création ou en raison de l'accroissement de son effectif dispose, pour se mettre en conformité avec l'obligation d'emploi, d'un délai fixé à trois années à compter du terme de l'année civile pendant laquelle il occupe au moins vingt agents (décret n° 2019-646 du 26 juin 2019 fixant le délai de mise en conformité avec les obligations de déclaration d'emploi des travailleurs handicapés dans le secteur public, *JORF* n° 147 du 27 juin 2019, texte n° 26). Il abroge également l'article L. 323-8 du Code du travail — ses dispositions ne seront donc pas reprises — relatif aux modalités d'acquittement partiel de l'obligation d'emploi, par exemple par la passation de contrats de fournitures de sous-traitance ou de prestations de services avec des entreprises adaptées, des centres de distribution de travail à domicile ou des centres d'aide par le travail.

⁴ Article L. 1411-5 du Code général des collectivités territoriales.

⁵ L'article 35 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (*JORF* du 14 juillet 1983, p. 2174), qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2020 à la suite de l'abrogation de l'article L. 323-8-6-1 du Code du travail, précise que le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique « est un établissement public national ayant pour mission de : 1° Favoriser l'accueil, l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des agents handicapés au sein des trois fonctions publiques, ainsi que leur formation et leur information ; 2° Conseiller les employeurs publics pour la mise en œuvre de leurs actions en faveur des agents handicapés ». Voir le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 modifié, relatif au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (*JORF* n° 104 du 4 mai 2006, p. 6599, texte n° 25).

appliquée la proportion de 6 % et celui des bénéficiaires de l'obligation d'emploi effectivement rémunérés, est en train de produire ses effets : en témoigne la baisse continue de ses montants depuis 2010, corrélative à l'augmentation du taux d'emploi légal, néanmoins encore insuffisant¹ — ce qui, par une sorte d'effet ciseau, contraint le Fonds à rationaliser et à réduire ses interventions pour aider les employeurs publics à atteindre leur objectif d'emploi.

Par ailleurs, l'article 31 de la loi Handicap a ajouté un article 6 *sexies* au titre premier du statut général de la fonction publique, que la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019² est du reste venue enrichir, en vertu duquel les employeurs publics prennent, « en fonction des besoins dans une situation concrète, les mesures appropriées pour permettre aux travailleurs [handicapés] d'accéder à un emploi ou de conserver un emploi correspondant à leur qualification, de développer un parcours professionnel et d'accéder à des fonctions de niveau supérieur ainsi que de bénéficier d'une formation adaptée à leurs besoins tout au long de leur vie professionnelle ». Ils n'y sont toutefois pas tenus quand il en résulte des charges « disproportionnées » pour le service, ce qui limite d'autant l'effectivité du dispositif. La mise en œuvre de ces mesures, qui tendent tout spécialement à protéger les agents devenus handicapés au cours de leur carrière³, doit notamment s'envisager au regard des aides du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Elle ne s'impose, au surplus, que dans le cas où le handicap n'a pas été déclaré incompatible avec l'emploi en cause⁴.

¹ Voir le rapport annuel pour 2017 du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, 20 p., p. 5, 16 et 17 (fiphfp.fr/Le-FIPHP/Presentation/Rapport-annuel).

² L'article 92 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (*JORF* n° 182 du 7 août 2019, texte n° 1) contribue à sécuriser les parcours professionnels des personnes handicapées. Il reconnaît, en particulier, le droit à tout agent de « consulter un référent handicap, chargé de l'accompagner tout au long de sa carrière et de coordonner les actions menées par son employeur en matière d'accueil, d'insertion et de maintien dans l'emploi des personnes handicapées ».

³ Ils peuvent ainsi bénéficier d'une priorité en cas de mutation, d'une adaptation de leurs horaires, dans toute la mesure compatible avec les nécessités du fonctionnement du service, ou encore d'une autorisation de travailler à temps partiel. Modifiant l'article 6 *sexies* du statut général, l'article 106 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (*JORF* n° 235 du 8 octobre 2016, texte n° 1) précise que les mesures dont s'agit « incluent notamment l'aménagement de tous les outils numériques concourant à l'accomplissement de la mission des agents, notamment les logiciels métiers et de bureautique ainsi que les appareils mobiles ». L'article 3 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (*JORF* n° 143 du 22 juin 2004, p. 11168, texte n° 2) prévoyait déjà que « l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les personnes privées chargées d'une mission de service public veillent à ce que l'accès et l'usage des nouvelles technologies de l'information permettent à leurs agents et personnels handicapés d'exercer leurs missions ».

⁴ CE, 14 novembre 2008, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche* (*Lebon tables*, n° 311312).

Les articles 32, 33 et 35 de la loi de 2005 ont introduit, dans le même sens, de nouvelles règles protectrices de l'égalité des chances entre candidats à un concours, pour chacune des trois fonctions publiques¹. Ces règles, précisées par la récente loi du 6 août 2019, prévoient l'adaptation des épreuves aux moyens physiques des candidats en situation de handicap, ainsi que l'octroi d'aides humaines et techniques en fonction des informations apportées par ces derniers sur les moyens dont ils ont besoin².

Il est encore à signaler que le bénéfice de certains dispositifs préexistants a été étendu, en 2005, à l'ensemble des personnes invalides, que leur qualité de travailleur handicapé ait été reconnue ou non : ainsi de la possibilité d'engager des agents contractuels handicapés dans la fonction publique pour les titulariser ensuite, sous réserve qu'ils remplissent les conditions d'aptitude physique nécessaires³, ou bien de l'ajustement de certaines conditions de limites d'âge.

- 446 LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS HOMMES-FEMMES. — Il est également attendu des autorités responsables de l'organisation et du fonctionnement des services publics qu'elles contribuent à réaliser l'égalité concrète faisant défaut entre les femmes et les hommes⁴.
- 447 Le droit de l'Union européenne prévoit depuis longtemps la possibilité de prendre des mesures destinées « à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes, en particulier en remédiant aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes »⁵, sous réserve qu'elles soient justifiées par

¹ Le Conseil d'État avait déjà pu déduire des dispositions générales de la loi n° 75-534 d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975 (*JORF* du 1^{er} juillet 1975, p. 6596) qu'« il appartient au jury de prendre les dispositions nécessaires pour permettre aux candidats handicapés de concourir dans des conditions leur garantissant l'accès à l'emploi » (CE, 18 février 1994, *Moatti, Lebon* tables, n° 126074).

² Le juge veille au caractère à la fois effectif et adapté de l'aide apportée. Voir CE, 18 novembre 2009, *Wright (Lebon* p. 467), l'aide ayant été apportée « par une personne n'ayant pas les aptitudes requises pour procéder à la lecture à haute voix du dossier de l'épreuve de note de synthèse dans des conditions répondant aux exigences de ce concours ».

³ Mise en place par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés (*JORF* du 12 juillet 1987, p. 7822), cette possibilité a été généralisée par la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social (*JORF* n° 31 du 5 février 1995, p. 1992).

⁴ Sur la parité entre les sexes dans la sphère publique, Gwénaële CALVÈS, *La discrimination positive*, PUF, 4^e éd., 2016, 128 p., p. 83 et s.

⁵ Article 2, paragraphe 4 de la directive n° 76/207/CEE du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (*JOCE* n° L-39 du 14 février 1976, p. 40). Cette possibilité ressort aujourd'hui du droit primaire, précisément de l'article 10 TFUE et de l'article 23, paragraphe 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

des différences de situation suffisantes¹. De son côté, le Conseil d'État, se fondant sur l'alinéa 3 du préambule de la Constitution de 1946, a déjà pu admettre — sans toutefois l'avoir appliqué — le principe d'une distinction entre personnes de sexe différent, justifiée par « la nécessité de la protection de la femme ou de la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes »².

La lutte contre les inégalités hommes-femmes n'est donc pas une préoccupation inédite. Elle a néanmoins pris un tour nouveau ces dernières années, se focalisant sur l'accès aux responsabilités professionnelles et sociales.

- 448** Jusqu'à la révision constitutionnelle en date du 23 juillet 2008³, et depuis celle du 8 juillet 1999⁴, le juge constitutionnel veillait à ce que les quotas par sexe ne fussent pas étendus au-delà du domaine des élections politiques. Il censurait les mesures qui revenaient à faire prévaloir, en dehors de ce domaine, le genre sur les capacités, les vertus, les talents⁵, sa jurisprudence n'empêchant pas, au demeurant, toute controverse doctrinale⁶.

En 2008, le pouvoir constituant fait sauter cet obstacle : il crée un second alinéa à l'article 1^{er} de la Constitution qui reprend les dispositions du dernier

¹ Tel n'est pas le cas, par exemple, des mesures adoptées en faveur des fonctionnaires mères de famille, qui, s'attachant à compenser des désavantages professionnels nés du fait d'avoir élevé des enfants, doivent également bénéficier aux fonctionnaires masculins placés dans une telle situation. Voir en ce sens CJCE, 29 novembre 2001, *Griesmar* (n° C-366/99 ; *Rec. CJCE*, I, p. 9383). Voir aussi Jean-Marc POISSON, « La fin des avantages exclusifs accordés aux femmes dans la fonction publique », *RDP* 2003, p. 239-281.

² CE, 26 juin 1989, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche* (*Lebon* p. 152) ; CE, 7 décembre 1990, *Ministre de l'Éducation nationale* (*Lebon* tables, n° 96209).

³ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République (*JORF* n° 171 du 24 juillet 2008, p. 11890, texte n° 2).

⁴ Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes (*JORF* n° 157 du 9 juillet 1999, p. 10175). Jusque-là, la voie législative semblait fermée : Cons. const., 18 novembre 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*, consid. 7 (n° 82-146 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 66).

⁵ Cons. const., 19 juin 2001, *Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature*, consid. 58 (n° 2001-445 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 63), concernant l'élection des représentants des magistrats au sein du Conseil supérieur de la magistrature ; Cons. const., 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, consid. 115 (n° 2001-455 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 49), à propos des jurys délivrant des titres et diplômes dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience ; Cons. const., 16 mars 2006, *Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*, consid. 15 et 16 (n° 2006-533 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 39), pour la composition des organes dirigeants ou consultatifs des personnes morales de droit public ou privé. La jurisprudence du Conseil constitutionnel a pu inspirer le Conseil d'État : CE, Sect., 22 juin 2007, *Lesourd* (*Lebon* p. 253, concl. OLSON).

⁶ À propos des quotas par sexe dans les jurys de concours, voir Louis FAVOREU, « L'inconstitutionnalité des quotas par sexe (sauf pour les élections politiques) », *AJDA* 2003, p. 313-314, et les articles de François LICHÈRE et Alexandre VIALA, de Thierry DI MANNO et de Paul CASSIA, *AJDA* 2003, p. 817-827.

alinéa de l'article 3, selon lesquelles « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives », enrichies des termes « ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ». Nonobstant la prudence de la formulation, qui conduit le Conseil constitutionnel à dénier au principe de parité la qualité de droit ou liberté garanti par la Constitution et à n'y voir qu'un simple objectif à la justiciabilité limitée¹, le champ des distinctions fondées sur le sexe, et plus précisément sur l'appartenance au sexe féminin, s'en trouve alors élargi.

Reste que cet élargissement ne peut se faire qu'en conciliant l'objectif de parité avec les exigences de l'article 6 de la Déclaration de 1789² et en se conformant, par surcroît, à la jurisprudence de la Cour de Justice en ce qu'elle condamne tout régime de quotas qui garantirait une priorité absolue et inconditionnelle aux femmes, sans prise en compte de considérations personnelles objectives susceptibles d'avantager le candidat masculin³.

- 449 Depuis lors, plusieurs lois — le législateur étant le seul compétent pour intervenir⁴ — qui intéressent notamment les services publics ont été adoptées pour tenter de réduire les inégalités préjudiciant aux femmes dans les emplois de direction et d'encadrement supérieur, là même où elles sont particulièrement sous-représentées⁵. Ils imposent le respect, non d'une parité stricte, mais d'un

¹ Cons. const., 24 avril 2015, *Conférence des présidents d'université* [Composition de la formation restreinte du conseil académique], consid. 13 et 14 (n° 2015-465 QPC ; JORF n° 98 du 26 avril 2015, p. 7355, texte n° 24).

² Décision QPC *Conférence des présidents d'université* précitée, consid. 13 ; CE, Ass., 7 mai 2013, *Fédération CFTC de l'agriculture et Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et des services annexes Forces ouvrières* (Lebon p. 119, concl. PELLISSIER).

³ CJCE, 17 octobre 1995, *Kalanke c/ Freie Hansestadt Bremen* (n° C-450/93 ; Rec. CJCE, I, p. 3051) ; CJCE, 11 novembre 1997, *Marshall* (n° C-409/95 ; Rec. CJCE, I, p. 6383) ; CJCE, 28 mars 2000, *Badeck et autres* (n° C-158/87 ; Rec. CJCE, I, p. 1875) ; CJCE, 6 juillet 2000, *Abrahamson et Anderson* (n° C-407/98 ; Rec. CJCE, I, p. 5539).

⁴ Voir ainsi CE, Ass., 7 mai 2013, *Fédération CFTC de l'agriculture et Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et des services annexes – FO* (Lebon p. 119, concl. PELLISSIER), annulant les dispositions du décret par lesquelles le Premier ministre avait cherché à instaurer la parité dans les organes dirigeants des chambres d'agriculture.

⁵ Pour le cas de la fonction publique, voir Françoise GUÉGOT, *L'égalité professionnelle homme-femme dans la fonction publique*, Rapport au président de la République, La Documentation française, 2011, 69 p., p. 20 et s.

taux de représentation de chacun des deux sexes d'au moins 40 %¹ ; et ce faisant, ils dessinent une trajectoire positive à défaut de venir à bout de toutes les résistances².

Ainsi des lois du 27 janvier 2011³ et du 12 mars 2012⁴ qui ont prévu l'instauration graduelle de quotas par sexe dans les instances dirigeantes des sociétés et des divers établissements publics. Ainsi encore de la loi de 2012 précitée qui a modifié, par son article 56, l'article 6 *quater* du titre premier du statut général de la fonction publique pour soumettre progressivement les primo-nominations prononcées chaque année dans les emplois de la haute fonction publique à cet objectif chiffré, l'employeur qui ne l'atteindrait pas devant s'acquitter d'une contribution financière proportionnelle au nombre de personnes manquantes⁵. À noter qu'en vertu de son article 55, le taux de 40 % vaut aussi à l'égard des jurys et comités de sélection constitués pour le recrutement ou la promotion des fonctionnaires relevant des trois fonctions publiques⁶. Ainsi, enfin, de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les

¹ À l'échelon européen, ce taux de 40 % est fixé depuis le début des années deux mille comme seuil de sous-représentation d'un sexe. Voir en ce sens la décision n° 2000/407/CE de la Commission du 19 juin 2000 concernant l'équilibre entre les hommes et les femmes au sein des comités et des groupes d'experts qu'elle établit (*JOCE* n° L-154 du 27 juin 2000, p. 34), et la recommandation Rec (2003) 3 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 12 mars 2003 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. Cf. Olivia BUI-XUAN, « La "représentation équilibrée entre hommes et femmes", une catégorie juridique équivoque », *RDP* 2015, p. 431-449.

² Sur l'efficacité des dispositifs mis en œuvre, se référer aux travaux du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'aux rapports annuels de la direction générale de l'administration et de la fonction publique sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique (documents consultables en ligne).

³ Article 6 de la loi n° 2011-103 du 27 juillet 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle (*JORF* n° 23 du 28 juillet 2011, p. 1680, texte n° 2).

⁴ Article 52 de la loi 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 (*JORF* n° 62 du 13 mars 2012, p. 4498, texte n° 4).

⁵ Sur le champ et la mise en œuvre de l'obligation de nominations équilibrées, se reporter au décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 modifié, relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique (*JORF* n° 103 du 2 mai 2012, texte n° 22) ainsi qu'à la circulaire de la ministre de la Fonction publique Annick GIRARDIN du 11 avril 2016 relative à l'application dudit décret.

⁶ Décret n° 2013-908 du 10 octobre 2013 relatif aux modalités de désignation des membres des jurys et des comités de sélection pour le recrutement et la promotion des fonctionnaires relevant de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière (*JORF* n° 238 du 12 octobre 2013, texte n° 24).

femmes et les hommes¹ qui renforce l'exigence de représentation équilibrée dans tous les domaines².

Le législateur est récemment venu compléter son action. La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016³ enrichit l'article 9 *bis* du titre premier du statut général, qui prévoit désormais que les listes de candidats aux élections professionnelles sont composées d'un nombre de femmes et d'hommes correspondant aux effectifs respectifs représentés au sein de l'instance intéressée. L'article 166 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté⁴ introduit, dans chacune des trois fonctions publiques, l'obligation d'assurer une présidence alternée des jurys et comités de sélection. Enfin, la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019⁵ contient plusieurs apports, parmi lesquels : la mise en place d'un plan d'action pluriannuelle visant à renforcer l'égalité professionnelle ; l'ajout de l'état de grossesse aux critères interdits de discrimination ; le renforcement de l'exigence de représentation équilibrée entre femmes et hommes dans les emplois supérieurs de la fonction publique ; ou l'harmonisation des règles de composition équilibrée des jurys et instances de sélection pour les trois fonctions publiques.

- 450** DES DIFFÉRENCIATIONS FONDÉES SUR LES CROYANCES RELIGIEUSES. — Esquissant une image renouvelée de la neutralité des services publics comprise en tant que corollaire de la loi d'égalité, les circonstances conduisent parfois les autorités administratives à prendre en considération des différences de situation fondées sur les convictions personnelles des usagers ou des agents⁶, afin de garantir leur liberté de culte ou de ne pas compromettre, en fait, leur accès au service. L'établissement de telles catégories de personnes doit, en tout état de cause, être compatible avec les nécessités du fonctionnement normal du service⁷.

¹ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (*JORF* n° 179 du 5 août 2014, p. 12949, texte n° 4).

² À noter que la condition de parité, introduite par la loi n° 2014-873 précitée à l'article L. 713-16 du Code de commerce pour les élections se déroulant au sein des chambres de commerce et d'industrie de région, ne s'applique pas à celles de La Réunion et des îles de Guadeloupe en dépit de la dimension régionale de ces établissements. Voir CAA Bordeaux, 13 juin 2017, C... (n° 17BX00419) et P... P... et autres (n° 17BX0422).

³ Article 47 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (*JORF* n° 94 du 21 avril 2016, texte n° 2).

⁴ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (*JORF* n° 24 du 28 janvier 2017, texte n° 1).

⁵ Articles 80 et suivants de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (*JORF* n° 182 du 7 août 2019, texte n° 1).

⁶ Emmanuel TAWIL, « Fait religieux et services publics locaux : quelle marge de manœuvre pour les collectivités territoriales ? », *JCP A* 2006, n° 44-45, p. 1431-1435.

⁷ Cf. la circulaire n° 5209/SG du Premier ministre Dominique de VILLEPIN du 13 avril 2007 relative à la Charte de la laïcité dans les services publics.

451 En témoignent, tout d'abord, les aumôneries officielles¹ mises en place au sein de services publics dont les usagers et les agents, captifs, ne peuvent satisfaire librement aux exigences de leur religion. Elles sont présentes dans les établissements scolaires publics du secondaire², dans les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux³ et dans les établissements pénitentiaires⁴, comme le permet, mais ne l'oblige pas, à la condition que le libre exercice des cultes y soit bel et bien assuré⁵, le second alinéa de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905⁶ — la liste établie par ces dispositions n'est pas limitative. Elles existent encore au sein de l'armée⁷, en vertu de la loi du 8 juillet 1880⁸.

¹ Voir récemment Victor GUSET, « Les aumôniers entre les Églises et l'État », *RFDA* 2018, p. 639-648.

² Décret n° 60-391 du 22 avril 1960 relatif à l'enseignement religieux et aux aumôneries dans l'enseignement public (*JORF* du 24 avril 1960, p. 3831) ; Arrêté du 8 août 1960 précisant l'application des dispositions de l'article 3 du décret n° 60-391 du 22 avril 1960 précité (*JORF* du 27 août 1960, p. 7965) ; Circulaire n° 88-112 du 22 avril 1988 du ministre de l'Éducation nationale René MONORY sur l'enseignement religieux et les aumôneries dans l'enseignement public (*BO de l'Éducation nationale* n° 16 du 28 avril 1988, p. 1063).

³ Article R. 1112-46 du Code de la santé publique, résultant de la codification de l'article 45 du décret n° 74-27 du 14 janvier 1974 relatif aux règles de fonctionnement des centres hospitaliers et des hôpitaux locaux (*JORF* du 16 janvier 1974, p. 603) ; Circulaire n° DHOS/P1/2006/538 du ministre de la Santé et des Solidarités Xavier BERTRAND du 20 décembre 2006 relative aux aumôniers des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ; Circulaire n° DGOS/RH4/2011/356 du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé Xavier BERTRAND du 5 septembre 2011 relative à la charte des aumôneries dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

⁴ Article 26 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (*JORF* n° 273 du 25 novembre 2009, p. 20192, texte n° 1) ; Articles R. 57-9-3 à R. 57-9-7 et D. 439 à D.439-5 du Code de procédure pénale ; Note du 16 juillet 2014 relative à la pratique du culte en détention (*BO du ministère de la Justice* n° 2014-18 du 29 août 2014).

⁵ Sans quoi la décision interdisant ou supprimant un service d'aumônerie porte atteinte au libre exercice du culte. Voir CE, Ass., 6 juin 1947, *Union catholique des hommes du diocèse de Versailles* (Lebon p. 250) ; CE, Ass., 1^{er} avril 1949, *Chaveneau et autres* (Lebon p. 161) ; CE, Sect., 28 janvier 1955, *Aubrun et Villechenoux* (Lebon p. 50) et *Association professionnelle des aumôniers de l'enseignement public* (Lebon p. 51) ; et tout récemment CE, 27 juin 2018, *Union des associations diocésaines de France et Pontier* (Lebon p. 279).

⁶ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État (*JORF* du 11 décembre 1905, p. 7205).

⁷ Décret n° 64-498 du 1^{er} juin 1964 modifié, portant règlement d'administration publique relatif aux ministres du culte attachés aux forces armées (*JORF* du 5 juin 1964, p. 4802) ; Décret n° 2008-1524 du 30 décembre 2008 modifié, relatif aux aumôniers militaires (*JORF* n° 304 du 31 décembre 2008, texte n° 148) ; Arrêté du 15 juin 2012 portant organisation des aumôneries militaires (*JORF* n° 145 du 23 juin 2012, texte n° 21).

⁸ Loi du 8 juillet 1880 relative à l'abrogation de la loi des 20 mai et 3 juin 1874 sur l'aumônerie militaire (*JORF* du 10 juillet 1880, p. 7849). Voir au surplus l'article L. 4121-2, alinéas 1 et 2 du Code de la défense, tel qu'il résulte de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires (*JORF* n° 72 du 26 mars 2005, p. 5098, texte n° 1).

Après être longtemps restée cantonnée aux cultes catholique, protestant et juif, la représentation religieuse s'est élargie, singulièrement en milieu pénitentiaire. Le Conseil d'État a d'ailleurs eu l'occasion de confirmer, dans un arrêt *Garde des sceaux, ministre de la Justice* du 16 octobre 2013¹, que les autorités pénitentiaires ne peuvent pas, sous peine de commettre une faute de nature à engager la responsabilité de l'État, fonder un refus d'agrément d'aumôniers sur le faible nombre de pratiquants d'une religion, en l'occurrence de témoins de Jéhovah ; seules peuvent entrer en ligne de compte, dans la définition et la précision des conditions de l'intervention des ministres d'un culte, l'organisation des lieux et les exigences de sécurité et de bon ordre du service².

De façon générale, le juge administratif se montre attentif à ce que les publics captifs ne soient pas totalement privés du droit d'exercer leur culte³.

- 452 La prise en considération des obligations religieuses des personnes dans une logique d'actions positives ressort aussi des autorisations individuelles d'absence accordées pour l'exercice ou la célébration d'un culte, étant rappelé que les principales fêtes catholiques et protestantes sont prises en compte au titre du calendrier des fêtes légales. Dépendantes de l'appréciation portée par l'autorité compétente sous le contrôle restreint du juge⁴, ces autorisations ne concrétisent l'existence d'aucun droit dont les personnes intéressées pourraient se prévaloir⁵ — comment, en effet, contester un refus d'autorisation d'absence

¹ CE, 16 octobre 2013, *Garde des sceaux, ministre de la Justice* (Lebon tables, n° 351115).

² C'est dans cet esprit que le décret n° 2017-756 du 3 mai 2017 (*JORF* n° 106 du 5 mai 2017, texte n° 105) est venu ajouter une condition supplémentaire au recrutement ou à l'indemnisation des aumôniers militaires, hospitaliers et pénitentiaires, à savoir la détention d'un diplôme de formation civile et civique. Le Conseil d'État n'a rien trouvé à y redire dès lors, en particulier, que cette condition « repose sur la poursuite d'objectifs d'intérêt général et de sauvegarde de l'ordre public en lien avec la mission de ces aumôniers » et qu'elle s'intéresse à « l'environnement social, institutionnel et juridique dans lequel s'exerce leur activité d'aumônier » sans impliquer, de la part des autorités administratives, d'« appréciation sur le contenu des croyances concernées » (CE, 27 juin 2018, *Union des associations diocésaines de France et Pontier*, Lebon p. 279).

³ Cf. CE, 11 juin 2014, *Stojanovic* (Lebon tables, n° 365237). Voir, hors du domaine pénitentiaire, CE, Réf., 6 mai 2008, *Bounemcha* (Lebon tables, n° 315631), les centres régionaux des œuvres universitaires pouvant être amenés à mettre à disposition des locaux dédiés à la prière au sein des résidences universitaires, pour garantir le droit de chaque étudiant à pratiquer la religion de son choix dans le respect des impératifs d'ordre public, de neutralité du service public et de bonne gestion des locaux.

⁴ À l'évidence, ces solutions teintées de pragmatisme ne sont pas pleinement satisfaisantes au point de vue juridique : c'est en effet au législateur et non au pouvoir réglementaire qu'il appartient, aux termes de l'article 34 de la Constitution, de fixer les garanties fondamentales accordées au citoyen pour l'exercice des libertés publiques, et donc de la liberté de culte.

⁵ En ce sens, Geneviève KOUBI, « Autorisation d'absence et liberté de conscience des fonctionnaires », *Rev. adm.* 1987, n° 236, p. 133-138, spéc. p. 138. Pour un point de vue différent, Michel COMBARNOUS, « L'enfant, l'école et la religion », *Rev. adm.* 1999, n° spécial « Le Conseil d'État et la liberté religieuse, deux siècles d'histoire », p. 66-77, spéc. p. 75.

simplement justifié par l'intérêt du service ? Elles n'en restent pas moins illustratives du subjectivisme croissant de la loi d'égalité.

Elles peuvent bénéficier, d'une part, aux usagers du service public de l'éducation¹, à la condition qu'elles soient compatibles avec les tâches inhérentes aux études et avec le respect de l'ordre public dans l'établissement, ce qui paraît faire obstacle aux demandes d'absence récurrente ou systématique².

Elles peuvent bénéficier, d'autre part, aux agents dont l'absence est compatible avec la continuité du service public³. Outre qu'elle rappelle cette limite, une circulaire du 10 février 2012⁴ dresse la liste des fêtes pour lesquelles un congé confessionnel peut être demandé. Cette liste n'étant qu'indicative, les chefs de service doivent examiner les demandes fondées sur d'autres fêtes religieuses ou d'autres croyances⁵.

- 453 Il est enfin loisible de considérer que le respect des interdits alimentaires dans les services publics de restauration collective, où aucune réglementation d'ensemble n'existe⁶, tend à réaliser l'égalité réelle entre usagers en fonction, notamment, de la religion.

S'agissant de la restauration scolaire, Florence NICOUD note que les conditions de mise en œuvre de son régime juridique, « en principe gouverné par l'exigence d'une stricte neutralité », révèlent « une prise en compte toujours

¹ Circulaire n° 2004-084 du ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche François FILLON du 18 mai 2004 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics (*JORF* n° 118 du 22 mai 2004, p. 9033, texte n° 10).

² CE, Ass., 14 avril 1995, *Koen et Consistoire central des israélites de France* (Lebon p. 168, concl. AGUILA).

³ Voir déjà la circulaire ministérielle FP n° 901 du ministre d'État chargé de la fonction publique et de la réforme administrative Edmond MICHELET du 23 septembre 1967 relative aux congés pouvant être accordés aux fonctionnaires pour participation à des cérémonies religieuses. Est ainsi justifiée la révocation d'un agent hospitalier appartenant à l'Église adventice du 7^e jour qui fait preuve d'une volonté persistante de ne pas assurer son service le samedi même s'il ne peut être remplacé : CE, 16 décembre 1992, *Gilot* (n° 96469). Il en va de même pour la décision par laquelle un office municipal d'habitations à loyer modéré rejette la demande d'un agent dont la présence est rendue obligatoire par les nécessités du service : CE, Réf., 16 février 2004, *Benaissa* (Lebon tables, n° 264314).

⁴ Circulaire du ministre de la Fonction publique François SAUVADET du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions.

⁵ CE, 12 février 1997, *Henry* (Lebon tables, n° 125893) ; CAA Paris, 22 mars 2001, *Crouzat* (n° 99PA02621) ; CE, 26 octobre 2012, *Liboutry* (Lebon tables, n° 346648).

⁶ Circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration Claude GUÉANT du 16 août 2011 rappelant les règles afférentes au principe de laïcité en matière de demandes de régimes alimentaires particuliers dans les services de restauration collective du service public.

croissante des prescriptions religieuses »¹. Nombre de collectivités territoriales choisissent, en effet, de proposer des menus de substitution pour respecter les interdits alimentaires des élèves, sans aller jusqu'à leur fournir des menus confessionnels (à base, par exemple, de viande cachet ou hallal) qui méconnaîtraient le principe de laïcité. Rien cependant ne les oblige à emprunter cette voie² : la décision refusant de diversifier les repas non plus que celle supprimant les repas de substitution, qui doivent, en tout état de cause, être en rapport avec les nécessités du service, ne sauraient être jugées discriminatoires en fonction de la religion³, sous réserve qu'elles n'aboutissent pas, de fait, à priver certaines familles de la possibilité d'accéder au service pour ce motif⁴. Aussi le Défenseur des droits a-t-il recommandé aux collectivités d'informer les parents d'élèves des choix opérés, de sorte qu'ils prévoient les jours de présence de leur enfant⁵.

La question des repas alternatifs se rencontre également dans le service public hospitalier et dans le service public pénitentiaire, où la distribution des repas

¹ Florence NICLOUD, « Les collectivités confrontées aux exigences culturelles communautaires », *JCP A* 2013, n° 18, p. 40-44, spéc. p. 41, § 5.

² À noter qu'une proposition de loi n° 795 visant à instaurer une alternative végétarienne dans toutes les cantines publiques a été déposée à l'Assemblée nationale le 21 mars 2018, sans avoir été débattue à ce jour. C'est dans une optique différente que l'article 24 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (*JORF* n° 253 du 1^{er} novembre 2018, texte n° 1) prévoit, à titre expérimental, que « les gestionnaires, publics ou privés, des services de restauration collective scolaire [proposent], au moins une fois par semaine, un menu végétarien ».

³ En ce sens, CE, Réf., 25 octobre 2002, *Renault c/ commune d'Orange* (n° 251161) ; TA Marseille, 1^{er} octobre 1996, *Zitouni et autres c/ commune de Marignane* (nos 96-3523 et 96-3524) ; CAA Nantes, 19 octobre 2018, *El Omari c/ commune de Saint-Cyr-en-Val* (n° 17NT03030). Voir aussi l'avis du Défenseur des droits n° 15-24 du 26 novembre 2015.

⁴ TA Dijon, Ord., 12 août 2015, *Ligue de défense judiciaire des musulmans* (n° 1502101). L'on signalera le raisonnement original tenu, sur le fond, par le Tribunal administratif de Dijon, qui a annulé la mesure ayant mis fin à la distribution de menus de substitution en jugeant qu'elle affectait « de manière suffisamment directe et certaine la situation des enfants fréquentant une cantine scolaire » et qu'elle constituait « une décision dans l'appréciation de laquelle son auteur doit, en vertu de l'article 3-1 de la CIDE [Convention internationale relative aux droits de l'enfant], accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant » (TA Dijon, 28 août 2017, *Ligue de défense judiciaire des musulmans*, nos 1502100 et 1502726). Ce jugement a été annulé en appel — les juges ont toutefois confirmé l'illégalité de la mesure litigieuse — au motif que le moyen tiré de la méconnaissance de l'intérêt supérieur des enfants, au sens de la convention signée à New York le 26 janvier 1990, moyen qui n'est pas d'ordre public, n'avait pas été soulevé en première instance par les requérants eux-mêmes, mais par la seule Commission nationale consultative des droits de l'homme dans les observations qu'elle avait produites en tant qu'*amicus curiae*, en réponse à l'invitation que lui avait adressée le tribunal sur le fondement des dispositions de l'article R. 625-3 du Code de justice administrative (CAA Lyon, 23 octobre 2018, *Commune de Chalon-sur-Saône*, nos 17LY03323 et 17LY03328). Néanmoins, cela ne remet pas en cause, pour l'avenir, la pertinence de l'argument juridique.

⁵ Défenseur des droits, *L'égal accès des enfants à la cantine des écoles primaires*, Rapport du 23 mars 2013, 61 p., p. 15.

est aménagée de sorte, par exemple, qu'un repas plus substantiel soit proposé en fin de journée pendant les périodes de jeûne. En raison du caractère captif des usagers, elle s'y pose néanmoins en des termes plus rigoureux, en tout cas dans les établissements pénitentiaires. Dans un arrêt *Stojanovic* du 25 février 2015¹, le Conseil d'État, influencé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme², est venu préciser que l'article 9 du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires, annexé à l'article R. 57-6-18 du Code de procédure pénale³, impose aux autorités compétentes de permettre l'observance par les détenus de leurs prescriptions alimentaires, sous la seule réserve des contraintes liées au bon ordre et à la sécurité des établissements pénitentiaires et des contraintes matérielles propres à la gestion de ces établissements. Il a confirmé cette obligation de moyens par un arrêt du 10 février 2016⁴, en la complétant par une lecture compréhensive des textes : il appartient aux autorités pénitentiaires, dans le cas où elles proposent des produits alimentaires confessionnels dans le cadre de la cantine, de permettre aux détenus indigents d'accéder à ces produits en leur fournissant une aide en nature, dans la limite de leurs contraintes budgétaires et d'approvisionnement.

- 454 UNE LISTE SANS DOUTE INCOMPLÈTE ET NÉANMOINS REPRÉSENTATIVE. — La liste ainsi dressée n'est certainement pas close, et ce quel que soit le type d'inégalités de fait prises en considération.

Les mesures mettant en œuvre la politique nationale d'aménagement du territoire, qui assure, aux termes de la loi du 25 juin 1999⁵, « l'égalité des chances entre les citoyens en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire », ou bien celles s'inscrivant dans le cadre de la politique de mise en accessibilité des établissements recevant du public auraient pu également illustrer le mouvement de subjectivisation évoqué. Mais le choix — sur lequel on reviendra — a été fait de les étudier plus loin.

¹ CE, 25 février 2015, *Stojanovic* (*Lebon tables*, n° 375724).

² CEDH, 7 décembre 2010, *Jakobski c/ Pologne*, pts 44 et 45 (n° 18429/06) et 17 décembre 2013, *Vartic c/ Roumanie*, pts 44 à 55 (n° 14150/08), la Cour concluant à la violation de l'article 9 de la Convention dans le cas de détenus bouddhistes n'ayant pas été mis en mesure de disposer de repas végétariens.

³ Issu du décret n° 2013-368 du 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types des établissements pénitentiaires (*JORF* n° 103 du 3 mai 2013, p. 7609, texte n° 2).

⁴ CE, 10 février 2016, *K...* (*Lebon* p. 26, concl. BRETONNEAU).

⁵ Article 1^{er} de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515, texte n° 2).

D'autres exemples n'ont pas été retenus au motif qu'ils ne font pas intervenir le service public directement — on apportera tout de même quelques précisions utiles à leur sujet, à l'occasion de l'étude du principe de neutralité. C'est le cas des différenciations qui, en matière religieuse, intéressent plutôt la mise en œuvre des pouvoirs de police : telle la création, sans reconnaissance ni matérialisation, de carrés confessionnels dans les cimetières publics¹ ; telle aussi la dérogation à l'obligation d'étourdissement préalable des animaux en matière d'abattage rituel².

Par ailleurs, des exemples ont pu apparaître par trop spéciaux pour être développés, tels les traitements distincts fondés sur le principe de préférence locale et censés favoriser l'accès à l'emploi public local des résidents de certaines collectivités d'outre-mer³.

- 455 Quoi qu'il en soit, cette liste est représentative de l'approche extensive dont la loi d'égalité peut faire l'objet. Le desserrement du lien supposé exister entre tout traitement distinct et le service public amplifie la subjectivisation de celle-ci en même temps qu'il l'enrichit d'une valeur sociale supplémentaire, étayant l'idée qu'il y aurait une égalité par le service public, corollaire d'une égalité par la règle de droit⁴. Il est difficile de prendre la complète mesure de cette extension⁵, d'autant que l'intérêt général, qui sert à entériner l'apprécia-

¹ Circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales Michèle ALLIOT-MARIE du 19 février 2008 relative à la police des lieux de sépulture. Sur cette question, voir notamment Florence NICOUD, « Les collectivités confrontées aux exigences culturelles communautaires », *JCP A* 2013, n° 18, p. 40-43, spéc. p. 42 et s. ; Damien DUTRIEUX, « Cimetières et cultes : la solution des carrés confessionnels illégaux dans les cimetières communaux », *AJCT* 2012, p. 298-301, spéc. p. 299 et s.

² CE, 5 juillet 2013, *Œuvre d'Assistance aux Bêtes d'Abattoirs* (Lebon p. 190) ; CJUE, 29 mai 2018, *Liga van Moskeë en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen et autres* (n° C-426/16).

³ À noter tout de même que le Conseil constitutionnel, dans une décision du 21 novembre 2014, *Loi du pays relative à l'accès à l'emploi titulaire des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie*, consid. 9 (n° 2014-4 LP ; *JORF* n° 271 du 23 novembre 2014, p. 19674, texte n° 28), est venu renforcer le dispositif applicable en Nouvelle-Calédonie, en considérant que le législateur du pays méconnaît le principe de préférence locale pour l'accès à l'emploi, consacré par l'accord de Nouméa, dès lors qu'il ne prévoit aucune disposition favorisant l'accès à l'emploi public au bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence. Par cette décision, il donne en effet du dispositif « une lecture impérative qui fait de la préférence locale [...] une véritable obligation constitutionnelle et qui, pour la première fois sans doute, conduit [...] à placer le principe d'égalité en deçà de la dérogation constitutionnelle » (Alexis ZARCA, « L'imprégnation française de la discrimination positive : de l'obligation de favoriser l'accès des néo-calédoniens à la fonction publique locale », *AJFP* 2015, n° 4, p. 193-196, spéc. p. 193).

⁴ Cf. Benoît JORION, « Égalité et non-discrimination en droit public français », in Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI (dir.), *L'égalité des chances : Analyses, évolutions, perspectives*, La Découverte, coll. Recherche, 2000 (267 p.), p. 141-155, spéc. p. 148 et s.

⁵ À plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a pu préciser qu'« aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes défavorisées dès lors que les différences

tion portée par les autorités normatives et à justifier la distinction en découlant, entretient, du fait de sa contingence, l'aléatoire de la méthode de différenciation. C'est au juge d'en déterminer les limites, en veillant à ce que cet aléatoire ne se transforme pas en arbitraire et qu'il ne débouche pas sur une discrimination¹.



456 UNE LOI D'ÉGALITÉ ENVISAGÉE COMME UN PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION. — Aujourd'hui, la loi d'égalité est donc avant tout comprise dans sa version concrète, matérielle, en tant qu'elle permet de façonner la règle de droit en fonction des spécificités des situations dans lesquelles sont placés les usagers et, dans une certaine mesure, les agents. Il s'agit là d'une *tendance*, d'une *orientation générale* qui se dégage de la multiplication et de la diversification des catégories, autrement dit de la mise en œuvre empirique du principe dont la définition juridique n'a pas ou a peu varié². Quelques textes limitant la liberté d'action des autorités administratives font toutefois émerger l'idée, au sein de certains services publics et à un niveau d'analyse cantonné au fonctionnement de ces derniers, d'un droit à la différence qui parachèverait, en quelque sorte, la logique insinuée par le cadre jurisprudentiel.

En définitive, il ressort d'un tel mouvement de subjectivisation que l'égalité devant les services publics s'envisage comme un principe de *non-discrimination* : elle suppose pleinement la différence de traitement, condition même de sa réalisation, ne s'y opposant que lorsqu'elle est fondée sur des critères prohibés par les textes ou lorsqu'elle ne peut être rationnellement justifiée par une différence de situation.

de traitement qui en résultent répondent à des fins d'intérêt général qu'il appartient au législateur d'apprécier » : Cons. const., 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, consid. 31 (n° 86-207 DC ; Rec. Cons. const. p. 61) ; Cons. const., 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, consid. 17 (n° 2006-535 DC ; Rec. Cons. const. p. 50) ; Cons. const., 29 avril 2011, *Syndicat CGT et autre*, consid. 5 (n° 2011-112 QPC ; Rec. Cons. const. p. 210) ; Cons. const., 24 octobre 2012, *Loi portant création des emplois d'avenir*, consid. 3 (n° 2012-656 ; Rec. Cons. const. p. 560).

¹ Il semble ainsi exclu de faire reposer une différence de traitement, fût-elle positive, sur l'origine ethnique ou la race. Voir Cons. const., 15 novembre 2007, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, consid. 29 (n° 2007-557 DC ; Rec. Cons. const. p. 360).

² « Car en matière juridique, l'égalité ne peut être que formelle : aucune règle de droit n'est capable, dans la vie sociale, de mesurer ce qui est égal ou inégal ; aucune norme juridique n'est en mesure de désigner par avance les situations sociales ou économiques qui sont équivalentes ou différentes. Le principe juridique d'égalité est le type même de la règle à texture ouverte, dépourvue de toute valeur substantielle : elle est incapable d'indiquer aux décideurs politiques une prescription positive quant au contenu des règles de droit à adopter, qu'elles soient législatives ou administratives. [...] » (Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. Manuel, 2^e éd., 2018, XXVII-1647 p., p. 930-931).

- 457** Caractéristique de l'époque, cette tendance ne se limite pas au contenu de la loi d'égalité. Elle concerne aussi celui des lois de continuité et de changement, qui se trouvent réorientées vers les besoins de l'utilisateur.

Chapitre 2

LA RÉORIENTATION DES LOIS DE CHANGEMENT ET DE CONTINUITÉ VERS L'USAGER

458 L'AMBIVALENCE PROFONDE DES LOIS DE CHANGEMENT ET DE CONTINUITÉ. — Traiter ensemble les lois de changement et de continuité du service public ne procède pas d'un choix proprement arbitraire, mais se justifie par le fait que le contenu de l'une n'est pas sans rapport avec le contenu de l'autre.

Ces principes ne sont « que deux expressions d'une même discipline »¹, la continuité du service public présupposant bien souvent son adaptation². La preuve en est que les règles de droit public dont ils fondent conjointement l'application — tels, par exemple, les pouvoirs de direction, de sanction ou encore de modification unilatérale que les personnes publiques peuvent utiliser envers leurs cocontractants — rendent leur départ plus difficile, sinon, parfois, inutile³.

Il n'est pas surprenant, partant, qu'ils expriment pareille ambivalence⁴. Ils suivent deux orientations qui, sans être nécessairement opposées, ne sont pas toujours convergentes : l'une peut être qualifiée de *politique* — qui a rapport

¹ Conseil d'État, *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?*, Rapport public de 1994, La Documentation française, EDCE 1995, n° 46, 129 p., p. 76.

² « Le service public ne peut perdurer qu'en s'adaptant aux évolutions technologiques et à la demande sociale, et cette exigence d'adaptation, sous le signe de l'efficacité, fixe une limite à l'exigence de continuité qu'elle contribue à satisfaire » (*ibid.*).

³ Pour Alain-Serge MESCHERIAKOFF, par exemple, « le problème est de savoir à quoi le service public doit être adapté, à la satisfaction de quelles catégories de personnes ? Si l'on considère les usagers, l'adaptation se rapproche beaucoup du principe de continuité [...] » (*Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 2^e éd., 1997, 413 p., p. 186).

⁴ Cette ambivalence est régulièrement rappelée par la doctrine, d'abord, mais non exclusivement, à propos du principe de mutabilité dont les implications sont plus nettes. Voir notamment Caroline BOYER-CAPELLE, *Le service public et la garantie des droits et libertés*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-François LACHAUME et Hélène PAULIAT (dir.), Limoges, 2009, 732 p., spéc. p. 431 et s.

à la société organisée — et d'*objective* en cela qu'elle renvoie à la bonne marche de l'administration ; l'autre peut être qualifiée de *sociale* et de *subjective* en cela qu'elle renvoie à la correcte satisfaction des besoins exprimés par l'utilisateur.

- 459 Or, de la présentation traditionnelle de ces principes, il appert que la première orientation prévaut largement sur la seconde : la jurisprudence administrative la plus classique révèle, en effet, que les lois d'adaptation et de continuité sont historiquement centrées sur le service public, qu'elles sont « plus directement tournées vers la satisfaction des besoins administratifs »¹, justifiant un nombre important de prérogatives typiques de la puissance publique, quelle qu'en soit la portée.

Toutefois, une telle lecture, essentiellement, prioritairement politique et objective, mérite d'être relativisée au vu du droit positif, qui témoigne, à plus d'un égard, de leur subjectivisme croissant.

- 460 REVALORISATION DES BESOINS DE L'USAGER ET DIMENSION TEMPORELLE DES LOIS DE CHANGEMENT ET DE CONTINUITÉ. — Que la mise en cohérence constante du service public avec son environnement — qu'il soit juridique, économique ou social — et que la ponctualité, la régularité de son fonctionnement concourent à satisfaire les besoins sociaux ne fait l'ombre d'aucun doute : ces besoins, alors qualifiés d'intérêt général par les gouvernants, exigent la gestion efficace et sans heurts, sans à-coups du service dont ils ont suscité la création. Il s'agit là d'un truisme banal qu'une appréhension par trop monovalente des principes de mutabilité et de continuité a pu contribuer à faire oublier, mais que des évolutions récentes sont venues redensifier.

Envisagés dans leur dimension temporelle consacrée, l'un (Section 1) et l'autre (Section 2) de ces principes paraissent renouvelés, car réorientés vers l'utilisateur et ses intérêts propres.

¹ Philippe RAIMBAULT, « Petite histoire d'une appropriation du droit par les citoyens : la subjectivation des "lois du service public" », in Jacques KRYNEN et Maryvonne HECQUARD-THÉRON (dir.), *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Tome 2, *Réformes-Révolutions*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005 (795 p.), p. 523-541, spéc. p. 534.

Section 1

LA JUSTIFICATION DE L'ADAPTATION DU SERVICE PUBLIC PAR LA PLUS GRANDE SATISFACTION DE SES USAGERS

- 461** LE DÉSÉQUILIBRE DE LA LOI DE CHANGEMENT. — L'ambivalence de la loi d'adaptation constante du service public est particulièrement prononcée. Plus encore probablement que la loi de continuité, celle-ci se présente sous deux aspects susceptibles d'être de sens contraire ; elle est « à la fois au service de la domination politique et au service des citoyens »¹ : cependant qu'elle légitime l'utilisation de prérogatives spéciales par les autorités administratives, elle engendre à leur charge le devoir de réaliser l'interdépendance sociale en assurant le bon fonctionnement du service public.
- 462** Ces deux aspects peuvent se compléter ainsi que le démontrent des jurisprudences anciennes.

Le Conseil d'État, dans l'arrêt *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* du 10 janvier 1902², reconnaît à une personne publique la faculté de modifier unilatéralement le contrat de concession auquel elle est partie, de sorte qu'elle puisse, en dépit du silence contractuel, moderniser à tout moment le service public concédé selon les progrès techniques et l'évolution corrélative, sur les plans qualitatif et quantitatif, des besoins collectifs³. Cette solution est présentée par le Doyen HAURIOU comme caractéristique d'une époque nouvelle, « où la préoccupation du public et l'intelligence de ses véritables desiderata devra être le principal souci des administrateurs des Compagnies fermières de toutes sortes et devra primer la préoccupation de l'actionnaire »⁴.

L'affaire *Compagnie générale française des tramways* du 11 mars 1910⁵ est l'occasion pour le Conseil d'État d'affirmer plus franchement encore le droit pour une personne publique d'imposer à son concessionnaire la modification des clauses du contrat qui les engagent, du moment qu'une telle modification vise

¹ Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 2^e éd., 1997, 413 p., p. 146 ; voir aussi p. 185-186.

² CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* (Lebon p. 5).

³ En l'espèce, le juge répond positivement à la question de savoir si la commune de Deville-lès-Rouen peut confier le service d'éclairage public à un tiers disposé à le faire fonctionner au moyen de l'électricité, lorsque la compagnie du gaz titulaire de la concession, après avoir été mise en demeure, refuse de s'en charger. Voir déjà CE, 22 juin 1900, *Commune de Maromme* (Lebon p. 415). Pour des confirmations liées à l'augmentation du nombre d'usagers, CE, 26 mai 1930, *Viette* (Lebon p. 564) ; CE, 12 mai 1933, *Compagnie générale des eaux c/ ville de la Seyne* (Lebon p. 508).

⁴ Maurice HAURIOU, Note sous CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen*, S. 1902, III, p. 17-18, spéc. p. 18.

⁵ CE, 11 mars 1910, *Ministre des Travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways* (Lebon p. 216, concl. BLUM).

à « assurer, dans l'intérêt du public, la marche normale du service »¹. Léon BLUM, dans ses conclusions, explique que l'État ne peut pas se désintéresser d'un service public concédé, mais qu'il doit veiller à en garantir l'exécution « vis-à-vis de l'universalité des citoyens »². Aussi convient-il d'admettre qu'il puisse intervenir « pour imposer, le cas échéant, au concessionnaire, une prestation supérieure à celle qui était prévue strictement, [...] en usant non plus des pouvoirs que lui confère la convention, mais du pouvoir qui lui appartient en tant que puissance publique »³. Gaston JÈZE souscrit pleinement à cette analyse, qui donne à voir la loi de changement sous un jour moins ambivalent, plus unitaire : « il appartient à la puissance publique, écrit-il, d'exercer son contrôle sur le service public [...] et de prescrire les mesures nécessaires pour assurer la satisfaction des besoins et des intérêts du public, quelles que soient les stipulations du contrat »⁴ ; il est de sa fonction d'adapter le service « selon les besoins du public dont l'intérêt l'emporte sur toute autre considération »⁵.

- 463 Reste que la loi de changement est principalement perçue, en fait, sous le premier de ses deux aspects — c'est-à-dire politique et objectif —, au point même d'être assimilée à une « arme entre les mains des opérateurs »⁶. Elle insinue un *déséquilibre* du rapport administratif dès lors que sa signification se dévoile à la lumière de sa mise en œuvre unilatérale et discrétionnaire par la puissance publique, à qui revient seule la décision de déterminer le sens et d'entériner les évolutions de l'intérêt général, puis de définir, dans le respect du parallélisme des compétences, des formes et des procédures⁷, le régime juridique des services publics.

Elle peut, pour cela, aller à l'encontre des intérêts des usagers (par exemple, en cas d'augmentation des tarifs d'accès ou de diminution de l'amplitude des horaires d'ouverture d'un service). Ces derniers n'ont aucun droit acquis au maintien du service public, au fonctionnement duquel la puissance publique

¹ Le Conseil d'État estime ici régulière la décision par laquelle le préfet des Bouches-du-Rhône, afin de satisfaire les besoins du public pendant la période d'été, impose à une compagnie de transport un service plus important que celui qui avait été prévu par les parties contractantes.

² Léon BLUM, Conclusions sur CE, 11 mars 1910, *Ministre des Travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways*, Lebon p. 216-224, spéc. p. 218.

³ *Ibid.*

⁴ Gaston JÈZE, Note sous CE, 11 mars 1910, *Ministre des Travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways*, RDP 1910, p. 270-290, spéc. p. 272.

⁵ *Ibid.*

⁶ Conseil d'État, *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?*, Rapport public de 1994, La Documentation française, EDCE 1995, n° 46, 129 p., p. 28.

⁷ Interdiction est ainsi faite aux autorités normatives de supprimer un service public obligatoire ou de modifier les modalités d'exécution d'un service public qui s'imposeraient à elles. Cf. Cons. const., 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, consid. 52 et s. (n° 86-207 DC ; Rec. Cons. const. p. 61).

peut donc mettre fin, ou à tout le moins apporter des modifications, quand elle l'estime nécessaire¹.

Ainsi, en particulier, le Professeur Alain-Serge MESCHERIAKOFF conçoit-il le principe d'adaptation de façon pour le moins radicale, comme « un droit pour la personne publique et une obligation pour les usagers. Droit de modifier la consistance ou l'organisation du service, et l'obligation de se soumettre à la décision administrative »².

- 464** LES RESSORTS D'UN RÉÉQUILIBRAGE. — Il y a pourtant des raisons de croire que les gouvernants ne s'enferment pas dans une lecture univoque, et partant réductrice, d'un principe qui, par nature ambivalent, pourrait être résumé par une formule simple empruntée à Louis ROLLAND : le « pouvoir du dernier mot », « le pouvoir de prononcer le mot sans appel »³ ; d'un principe dont la compréhension ne passerait pas, ou presque pas, par le prisme — forcément subjectif — de la satisfaction des usagers, qui le vivraient seulement comme une sujétion, une charge, du reste souvent inappropriée.

Le juge leur montre en quelque manière la voie lorsque, s'appliquant à encadrer les prérogatives qu'ils possèdent aux fins d'adaptation du service public, il fait valoir plus ou moins directement les droits de l'utilisateur⁴ (I). En tout état de cause, les gouvernants eux-mêmes ne manquent pas de faire de ce dernier la raison d'être des changements qui, dans la période récente, affectent l'action administrative (II).

¹ Qu'il s'agisse d'un service public administratif : CE, Sect., 27 janvier 1961, *Vannier* (Lebon p. 60, concl. KAHN) ; CE, 6 avril 1973, *Tupin et autres* (Lebon p. 290) ; CE, 12 février 1982, *Université Paris VII* (Lebon p. 70) ; CE, 23 décembre 1987, *X... c/ Université de Rennes I* (n° 47258) ; CE, 25 avril 1994, *Ministre de l'Éducation nationale* (Lebon p. 189) ; CAA Paris, 2 juillet 2010, *C... et autres* (n° 09PA00974) ; CAA Marseille, 29 janvier 2018, *A...* (n° 16MA03433). Qu'il s'agisse encore d'un service public industriel et commercial : CE, 11 décembre 1963, *Syndicat de défense en vue du rétablissement de la voie ferrée Bort-Eygurande* (Lebon p. 610) ; CE, Sect., 18 mars 1977, *Chambre de commerce de La Rochelle* (Lebon p. 153, concl. MASSOT) ; CE, 16 janvier 1991, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports* (Lebon p. 14) ; CE, 19 juillet 1991, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports* (Lebon p. 295) ; CE, 26 juillet 1996, *Poirrez c/ SNCF* (n° 131825) ; CE, 13 mars 2002, *Union fédérale des consommateurs et Koua Poirrez* (Lebon p. 94) ; CE, 10 juin 2011, *Comité pour la réouverture de la ligne Pau-Canfranc* (n° 321565) ; CE, 3 août 2011, *Syndicat des compagnies aériennes* (Lebon tables, n° 336885).

² Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 2^e éd., 1997, 413 p., p. 185.

³ Louis ROLLAND, *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1935-1936*, Les Cours de droit, 1936, 314-66 p., p. 32.

⁴ Jean-Paul MARKUS, « Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers », *RFDA* 2001, p. 589-604, spéc. p. 591-593.

I | UN POUVOIR D'ADAPTATION ENCADRÉ PAR LA JURISPRUDENCE AU PROFIT DES USAGERS

- 465** LES DROITS AU FONCTIONNEMENT LÉGAL ET NORMAL DU SERVICE PUBLIC. — L'encadrement jurisprudentiel du pouvoir d'adaptation des autorités administratives a débouché sur le renforcement de la position de l'usager, qui dispose de véritables droits au fonctionnement légal (A) et au fonctionnement normal (B) du service public.

A | LE DROIT DE L'USAGER AU FONCTIONNEMENT LÉGAL DU SERVICE PUBLIC

- 466** UN DROIT À L'ADAPTATION FORMELLE DU SERVICE PUBLIC. — Le respect du principe de légalité a conduit le juge administratif à imposer que le régime du service public accompagne toujours l'évolution des circonstances de droit et de fait qui ont motivé sa définition. D'où l'on peut tirer une conséquence infaillible : l'existence d'un droit au fonctionnement légal ou « juridiquement régulier »¹ du service public.

Ce droit, fût-il fondé sur des éléments de légalité purement objectifs, s'analyse du point de vue de l'usager — ou de l'agent —, qui peut en exiger la réalisation auprès de l'autorité administrative compétente par une action en justice particulière — particulière en cela qu'elle ne se résume pas au recours pour excès de pouvoir² — à l'effet de susciter, dans son intérêt, l'adaptation — formelle ici — du service public.

- 467** UN DROIT À L'ADAPTATION DU FAIT DE L'APPLICATION (OBLIGATOIRE) DES TEXTES NOUVEAUX. — L'usager dispose d'une première voie de droit lui permettant de contraindre le pouvoir réglementaire à adopter ou à adapter toutes les dispositions nécessaires à la pleine application des lois et règlements nouveaux³ afférents à l'organisation et au fonctionnement du service public. Le seul obstacle à cette obligation⁴ réside dans le respect des engagements européens et

¹ Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., p. 544.

² Cf. CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli* (Lebon p. 962) ; CE, Ass., 10 juillet 1996, *Cayzeele* (Lebon p. 274).

³ Que ces textes nouveaux assignent ou non, du reste, un délai d'intervention au pouvoir réglementaire.

⁴ Il ne s'agit plus de la prérogative discrétionnaire à propos de laquelle, au début du vingtième siècle, Joseph BARTHÉLEMY pouvait écrire : « Un gouvernement qui se croirait obligé d'appliquer aveuglément toutes les lois, d'en poursuivre mécaniquement toutes les violations serait un mauvais gouvernement. Le gouvernement doit, dans chaque espèce, se demander s'il n'est pas préférable d'ignorer systématiquement la violation de la loi que de la poursuivre.

internationaux de la France, le pouvoir réglementaire devant en effet s'abstenir de mettre en œuvre un texte inconventionnel¹.

L'utilisateur peut tout d'abord demander l'annulation pour excès de pouvoir² de la décision par laquelle l'autorité administrative refuse, passé un délai raisonnable s'appréciant au vu des circonstances, d'édicter les mesures d'exécution attendues³ ou de modifier la réglementation existante⁴. Si elle est prononcée, l'annulation impliquera alors l'obligation pour l'autorité en cause d'agir, en sorte que l'ordre légal soit rétabli ; au besoin, le juge administratif lui enjoindra, éventuellement sous astreinte⁵, d'y satisfaire dans un délai donné⁶.

L'utilisateur peut, au surplus, rechercher la responsabilité de l'autorité administrative sur le fondement de l'illégalité fautive qu'elle commet du fait de son inertie ou de son retard déraisonnable⁷, dès lors qu'il subit, de ce fait, un préjudice direct et certain⁸. Il est entendu que le juge peut faire usage de ses pouvoirs d'injonction et d'astreinte en même temps qu'il engage la responsabilité de la puissance publique⁹.

Sans doute, la présomption est en faveur de l'application de la loi ; mais le gouvernement doit examiner si l'intérêt général n'exige pas qu'on la laisse dormir » (« Notes parlementaires. De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'application », *RDP* 1907, p. 295-311, spéc. p. 305).

¹ Les autorités administratives sont tenues de ne pas exercer leur pouvoir réglementaire aux fins d'application de dispositions législatives incompatibles avec les objectifs d'une directive (CE, 24 février 1999, *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique et autres*, *Lebon* p. 29), de même qu'elles sont tenues de « donner instruction à leurs services de n'en point faire application » (CE, 30 juillet 2003, *Association « Avenir de la Langue Française »*, *Lebon* p. 347). Cette jurisprudence vaut également à l'égard des engagements internationaux « classiques » de la France (CE, 16 juillet 2008, *Masson*, *Lebon* p. 286).

² Ce recours n'est toutefois pas ouvert à l'utilisateur qui entend attaquer le refus du Premier ministre de déposer un projet de loi devant le Parlement, refus qui, parce qu'il touche aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels, constitue un acte de gouvernement échappant à la compétence de la juridiction administrative : CE, Sect., 18 juillet 1930, *Rouché* (*Lebon* p. 771) ; CE, 29 novembre 1968, *Tallagrand* (*Lebon* p. 607) ; CE, 26 novembre 2012, *Krikorian et autres* (*Lebon* tables, n° 350492).

³ CE, 13 juillet 1962, *Kevers-Pascalis* (*Lebon* p. 475).

⁴ CE, Ass., 28 juin 2002, *Villemain* (*Lebon* p. 229).

⁵ Articles L. 911-1 et L. 911-3 du Code de justice administrative.

⁶ En ce sens, CE, Sect., 26 juillet 1996, *Association lyonnaise de protection des locataires* (*Lebon* p. 293, concl. MAUGÜÉ) ; CE, 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement* (*Lebon* p. 322) ; CE, 28 mars 2012, *Bergeyron* (*Lebon* p. 134) ; CE, 23 décembre 2015 et 4 décembre 2017, *Société Bouygues Télécom* (n° 383110).

⁷ CE, Ass., 27 novembre 1964, *Ministre des Finances et des Affaires économiques c/ Renard* (*Lebon* p. 590, concl. GALMOT). Cf. CE, 27 février 1948, *Vié et gouverneur général de Madagascar* (*Lebon* p. 99).

⁸ CE, 27 juillet 2005, *Association Bretagne Ateliers* (*Lebon* p. 350) ; CE, 4 avril 2016, *Société Bouygues Télécom* (n° 383110).

⁹ CE, 30 décembre 2009, *Département de la Seine-Saint-Denis et département de Saône-et-Loire* (*Lebon* tables, n° 325824) ; CE, 10 février 2016, *B... et autres* (n° 380779).

- 468 L'on perçoit bien, à travers cette figuration du droit au fonctionnement légal du service public, combien l'adaptation est alors utile à la continuité.

Elle l'est d'autant plus que les autorités administratives, s'il leur arrive parfois de prendre les devants en adoptant, nonobstant les règles de compétence légalement prévues, des mesures provisoires pour garantir la continuité du service public, ne peuvent le faire qu'aussi longtemps que le délai raisonnable pour édicter les textes d'application n'est pas expiré¹.

- 469 Cette première voie de droit comprend, par ailleurs, la faculté de l'usager de contraindre le pouvoir réglementaire à intervenir — quand cela relève de son domaine de compétence, il s'entend — pour mettre en œuvre les normes du droit dérivé de l'Union européenne : qu'il s'agisse d'abord d'une décision qui, produisant un effet direct ascendant, n'aurait pas été exécutée ; qu'il s'agisse encore d'un règlement qui, nonobstant son applicabilité directe, nécessiterait des mesures internes complémentaires ; qu'il s'agisse enfin, hypothèse plus fréquente, d'une directive qui n'aurait pas été transposée, ou ne l'aurait pas été entièrement et efficacement, dans les délais impartis², au mépris d'une obligation conventionnelle³ et constitutionnelle⁴ de transposition « fidèle, complète et ponctuelle »⁵, obligation d'autant plus exigeante que la directive est précise et inconditionnelle⁶.

Le juge veille à la compatibilité des actes administratifs avec les objectifs des directives qu'ils transposent⁷. Le cas échéant, tout particulièrement lorsqu'un texte de transposition devient lacunaire à la suite d'une annulation conten-

¹ En ce sens, CE, Réf., 8 novembre 2002, *Société Tiscali Télécom* (Lebon p. 387), à propos d'un arrêté ministériel fixant, dans l'attente du décret en Conseil d'État, le montant des contributions prévisionnelles des opérateurs au fonds du service universel des télécommunications. Sur cette ordonnance, Thierry TUOT, « De l'audace et du service public », *AJDA* 2003, p. 250-253.

² CE, Sect., 3 décembre 1999, *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire et Association France Nature Environnement* (Lebon p. 379, concl. LAMY).

³ Aux termes de l'article 288, alinéa 3 TFUE, « la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ».

⁴ En vertu de l'article 88-1 de la Constitution relatif à la participation de la République à l'Union européenne. Voir CE, Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres* (Lebon p. 55, concl. GUYOMAR) ; CE, Ass., 30 octobre 2009, *Perreux* (Lebon p. 407, concl. GUYOMAR). Reprenant le raisonnement développé dans Cons. const., 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, consid. 7 (n° 2004-496 DC ; Rec. Cons. const. p. 101).

⁵ Conseil d'État, *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national*, La Documentation française, coll. Les études du Conseil d'État, 2007, 87 p., p. 9.

⁶ L'autorité réglementaire ne disposant, dans ce cas-là, d'aucun pouvoir d'appréciation. Voir la rédaction de CE, 3 octobre 2016, *Confédération paysanne et autres* (Lebon p. 400).

⁷ CE, 9 mai 2001, *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire et autres* (n° 223314).

tieuse, il use de ses pouvoirs d'injonction et d'astreinte afin que l'autorité administrative prenne, dans un délai raisonnable, les mesures permettant de satisfaire à ces objectifs¹.

Dès lors que toute illégalité est fautive et est susceptible d'engager la responsabilité de l'État s'il en a découlé un préjudice direct et certain², et dès lors que la Cour de Justice elle-même a reconnu qu'une violation du droit de l'Union engage, sous conditions, la responsabilité de l'État devant les juridictions nationales³, le pouvoir réglementaire risque d'être mis en cause sur ce terrain en raison de son inaction⁴.

- 470 UN DROIT À L'ADAPTATION DU FAIT DE L'ABROGATION (OBLIGATOIRE) DES RÈGLEMENTS ILLÉGAUX OU SANS OBJET. — L'usager dispose d'une seconde voie de droit — on mettra de côté le mécanisme de l'exception d'illégalité, qui n'a pas d'incidence significative sur l'adaptation formelle du service public dès lors qu'il ne permet pas de faire disparaître un acte réglementaire illégal de l'ordonnancement juridique — par laquelle il va pouvoir, à tout moment, requérir que le pouvoir compétent abroge les règlements illégaux ou dépourvus d'objet pris pour l'organisation du service public, que cette situation perdure depuis leur signature ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures. Consacrée par l'arrêt *Compagnie Alitalia* du 3 février 1989⁵ dans le prolongement des jurisprudences *Despujol*⁶, *Syndicat national des cadres des bibliothèques*⁷ et *Ministre de l'Agriculture c/ Simonnet*⁸, puis élargie en 2007 par la loi relative à la simplification du droit⁹, l'obligation de déférer à pareille

¹ CE, Ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis* (Lebon p. 303, concl. LAMY).

² CE, Sect., 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Driancourt* (Lebon p. 77) ; CE, 30 janvier 2013, *Imbert* (Lebon p. 9).

³ CJCE, 19 novembre 1991, *Franovich et Bonifaci c/ Italie* (n° C-6-90 ; Rec. CJCE, I, p. 5357) ; CJCE, 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame III* (n° C-46/93 ; Rec. CJCE, I, p. 1029).

⁴ CE, Ass., 28 février 1992, *Société Arizona Tobacco Products et société anonyme Philip Morris France* (Lebon p. 78, concl. LAROQUE).

⁵ CE, Ass., 3 février 1989, *Compagnie Alitalia* (Lebon p. 44), où le Conseil d'État dégage un principe général du droit en s'inspirant du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, et plus précisément de son article 3 (*JORF* du 3 décembre 1983, p. 3492). Voir notamment Mattias GUYOMAR et Pierre COLLIN, « Le début d'une révolution pour la juridiction administrative », *AJDA* 2014, p. 99-100.

⁶ CE, Sect., 10 janvier 1930, *Despujol* (Lebon p. 30). Sur la portée de cette jurisprudence, Jean-Marie AUBY, « L'influence du changement de circonstances sur la validité des actes administratifs unilatéraux », *RDP* 1959, p. 431-460.

⁷ CE, Ass., 10 janvier 1964, *Syndicat national des cadres des bibliothèques* (Lebon p. 17).

⁸ CE, Ass., 10 janvier 1964, *Ministre de l'Agriculture c/ Simonnet* (Lebon p. 19).

⁹ Article 1^{er} de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit (*JORF* n° 296 du 21 décembre 2007, p. 20639, texte n° 2).

demande sans condition de délai¹ — autrement, l'autorité sollicitée peut voir sa responsabilité engagée devant le juge administratif et faire l'objet d'une injonction, assortie ou non d'une astreinte — est aujourd'hui codifiée à l'article L. 243-2, alinéa 1^{er} du Code des relations entre le public et l'administration.

471 Le Conseil d'État l'a récemment complétée et précisée.

À l'occasion d'un arrêt *Fédération générale des transports et de l'équipement de la CFDT* du 31 mars 2017², tout d'abord, il est venu y adjoindre l'obligation en vertu de laquelle les autorités administratives saisies en ce sens sont même tenues de réformer les règlements illégaux, c'est-à-dire d'y substituer des dispositions de nature à rétablir la légalité ; cela suppose néanmoins qu'elles aient, à la date de leur saisine, les informations suffisantes pour pouvoir définir le contenu des dispositions de remplacement, sans quoi il leur appartient seulement de ne pas refuser le principe d'une révision future³.

Par deux arrêts rendus le 18 mai 2018 dans sa formation la plus solennelle⁴, ensuite, il est venu spécifier les moyens d'illégalité pouvant être soulevés aux fins d'abrogation — mais aussi de contestation par voie d'exception — d'un acte réglementaire : peuvent ainsi être perpétuellement critiquées la légalité des règles fixées par cet acte, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir, à l'exclusion des conditions de son édicton, « les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux »⁵.

472 UN DROIT AFFECTÉ PAR LA GARANTIE DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE. — Il n'est pas douteux que l'usager peut voir la portée de son droit à l'adaptation formelle

¹ Sauf si l'illégalité du règlement a cessé en raison d'un changement de circonstances à la date à laquelle l'autorité saisie se prononce : CE, 10 octobre 2013, *Fédération française de gymnastique* (Lebon p. 251).

² CE, 31 mars 2017, *Fédération générale des transports et de l'équipement de la CFDT* (Lebon tables, n° 393190). Voir également CAA Nantes, 7 juin 2017, *Communauté de communes du Domfrontais* (n° 16NT01015) ; CE, 11 avril 2018, *A... B... c/ Ministre de l'Intérieur* (n° 412537) ; CE, 25 septembre 2019, *D... et autres* (Lebon tables, n° 422437). Pour une application de cette jurisprudence aux clauses réglementaires illégales d'un contrat administratif, voir TA Poitiers, 23 mai 2019, *L... c/ communauté d'agglomération Rochefort Océan* (n° 1800785).

³ Gweltaz ÉVEILLARD, « Sur l'obligation de modification des règlements illégaux », *Dr. adm.* août 2017, p. 77-80.

⁴ CE, Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT* (Lebon p. 188) et *Syndicat CGT de l'administration centrale et des services des ministères économiques et financiers et du Premier ministre* (n° 411045).

⁵ Pour des confirmations, CAA Bordeaux, 4 décembre 2018, *Association de défense de Morne carrière et sud Martinique* (n° 17BX02308) ; CAA Bordeaux, 15 février 2019, *Société civile immobilière du circuit de Gasques* (n° 17BX03604) ; CE, 21 juin 2019, *Commune de Boé* (n° 421976) ; CE, 9 octobre 2019, *Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse* (n° 421372).

du service public réduite par la mise en œuvre du principe général de sécurité juridique, dans des proportions toutefois variables selon l'aspect du principe examiné¹.

- 473 Celui-ci, outre qu'il interdit la rétroactivité des actes administratifs, qui, sauf exception², ne s'appliquent pas aux situations constituées antérieurement à leur édicition³, oblige l'autorité investie du pouvoir réglementaire à prévoir les mesures transitoires⁴ qu'appelle toute réglementation nouvelle ne pouvant être appliquée immédiatement ou entraînant, au regard de son objet et de ses effets, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause⁵. Il s'agit là, cependant, d'un simple tempérament destiné à éviter un changement trop brusque de réglementation, et non d'une véritable limite qui ferait radicalement obstacle au changement.

L'on ajoutera que, dans certains cas, ce tempérament peut servir l'administré lui-même, protégeant à l'inverse, sans en garantir le maintien⁶, les situations qu'il a légitimement acquises.

¹ Comme a pu l'écrire Paul CASSIA, « plutôt que du principe de sécurité juridique, il conviendrait de parler des principes de sécurité juridique. Celui-ci est en effet protéiforme ; c'est un pavillon qui recouvre une multitude de principes plus spécifiques » (« La sécurité juridique, un "nouveau" principe général du droit aux multiples facettes », *D.* 2006, p. 1190-1195, spéc. p. 1191, § 6).

² Ainsi, en particulier, lorsque la loi en dispose autrement : CE, 23 juillet 1947, *Brossette et autres* (Lebon p. 332).

³ CE, Ass., 25 juin 1948, *Société du journal « l'Aurore »* (Lebon p. 289).

⁴ Ces mesures transitoires peuvent, aux termes de l'article L. 221-6 du Code des relations entre le public et l'administration, consister à : « 1° Prévoir une date d'entrée en vigueur différée des règles édictées ; 2° Préciser, pour les situations en cours, les conditions d'application de la nouvelle réglementation ; 3° Énoncer des règles particulières pour régir la transition entre l'ancienne et la nouvelle réglementation ».

⁵ CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et autres* (Lebon p. 154) ; CE, Sect., 13 décembre 2006, *Lacroix* (Lebon p. 541, concl. GUYOMAR). Le législateur a, depuis lors, consacré ce principe à l'article L. 221-5 du Code des relations entre le public et l'administration. Cf. Gweltaz ÉVEILLARD, « Sécurité juridique et droit transitoire », *RDP* 2016, p. 741-764.

⁶ Ce qui impliquerait de reconnaître l'existence, dans l'ordre juridique interne, d'un principe de confiance légitime — ou, si l'on tient les termes pour synonymes, de protection des attentes légitimes — qui, bien qu'il soit lié à la sécurité juridique par le but qu'il poursuit, s'en dissocie par les conditions de son appréciation, laquelle s'effectue, non pas de façon abstraite et objective, mais au cas par cas, à partir d'« une vision subjective des droits exercés par une personne en fonction des relations individuelles qu'elle entretient avec l'Administration » (Didier TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis droit, 6^e éd., 2015, 461 p., p. 141, § 481). Or, et en dépit d'intéressantes mais discrètes références (voir CE, 9 mai 2012, *Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique c/ société EPI*, Lebon p. 200, concl. BOUCHER ; Cons. const., 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, consid. 14, n° 2013-682 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 1094), ce principe ne reste invocable qu'à propos des situations régies par le droit de l'Union européenne (CE, 19 juin 1992, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles des Côtes-du-Nord et autres*, Lebon tables, n°s 65432 et 65632 ; CE, Ass., 5 mars 1999, *Rouquette et autres*, Lebon p. 37 ; CE, 10 avril 2009, *Association pour le maintien de l'élevage en Bretagne*, Lebon p. 159 ; CE, 29 juin 2016, *Syndicat Les entreprises du médicament et*

- 474 Depuis les arrêts du 18 mai 2018 précités, l'on sait que le principe de sécurité juridique empêche également les usagers de se prévaloir des règles de forme et de procédure — y compris lorsque les vices sont substantiels¹ — pour contester la légalité d'un règlement qui, faute d'avoir été attaqué dans les deux mois suivant sa publication, est devenu définitif.

S'il paraît difficile de donner à cette solution des raisons explicatives convaincantes² — sinon liées à la régulation du flux contentieux ?³ —, le Conseil d'État la justifie de manière expéditive et sommaire, dans un communiqué publié sur son site internet, au nom de « l'équilibre entre sécurité juridique et principe de légalité, dans le souci de renforcer la première ». Cette assertion est pour le moins paradoxale : la sécurité juridique, telle qu'elle est ici appréhendée, transgresse manifestement le principe de légalité — elle n'incite pas les autorités administratives à respecter les règles de forme et de procédure qui s'imposent à elles — et joue curieusement contre les administrés — elle les prive de certains moyens de légalité externe, qui ne sont pas de moindre importance⁴ —, si bien qu'elle peut sembler surtout devoir servir d'alibi à une défense excessive des intérêts administratifs, au mépris de l'État de droit⁵.

autres, Lebon tables, n° 387890 ; CE, 5 mars 2018, *Ministre de la Cohésion des territoires, Lebon tables*, n° 410670). Sur cette question, Laurence TARTOUR, « Le principe de protection de la confiance légitime en droit public français », *RDP* 2013, p. 307-327.

¹ Ces arrêts vont plus loin que la jurisprudence *Danthony et autres* (CE, Ass., 23 décembre 2011, *Lebon* p. 649), qui est déjà audacieuse en cela qu'elle pose le « principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

² Sur ces raisons explicatives, Aurélie BRETONNEAU, *Conclusions sur CE, Ass., 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, RFDA* 2018, p. 649-659, spéc. p. 652-654. Voir en outre Pierre DELVOLVÉ, « La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires – Des arguments pour ? », *RFDA* 2018, p. 665-667.

³ Rien n'est moins sûr, « le feuilletage du *Lebon* démontrant que les voies ici fermées étaient très rarement empruntées par les justiciables » (Fabrice MELLERAY, « Requiem pour le vice de procédure ? », *AJDA* 2018, p. 1241).

⁴ Denys de BÉCHILLON, « La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires – Contre », *RFDA* 2018, p. 662-664.

⁵ Mathieu TOUZEIL-DIVINA, « La puissance publique — après 2 mois — peut se moquer de l'État de droit : RIP l'exception d'illégalité », *JCP A* 2018, n° 21, p. 8-9. En sens contraire, Sophie ROUSSEL et Charline NICOLAS, « Contentieux des actes réglementaires : bouquet final », *AJDA* 2018, p. 1206-1212, spéc. p. 1210 : « Au total, il nous semble que la solution consacrée le 18 mai dernier [...] rapatrie le juge administratif au cœur de son office de gardien de l'ordre juridique, sans entamer l'effectivité du droit au recours ni le respect du principe de légalité. »

En tout état de cause, le Conseil d'État, réussissant « le tour de force de réduire en même temps sécurité juridique et principe de légalité »¹, pose ici une vraie limite au droit de l'usager à l'adaptation formelle du service public.

B | LE DROIT DE L'USAGER AU FONCTIONNEMENT NORMAL DU SERVICE PUBLIC

- 475 UN DROIT À L'ADAPTATION MATÉRIELLE DU SERVICE PUBLIC. — En aval de la question afférente à la juridicité du régime général du service public, le juge administratif s'intéresse à celle, tout à la fois moins large et plus floue, relative à la qualité de la prestation *due* aux usagers.
- 476 Depuis la jurisprudence *Vincent* du 25 juin 1969², il est admis que l'usager possède un droit au fonctionnement normal du service public, droit qu'il est recevable à revendiquer en justice pour s'opposer aux décisions administratives d'adaptation ou de refus d'adaptation qu'il estime trop éloignées de la réalité de ses intérêts — l'adaptation est ici matérielle, et non plus formelle. Ainsi le juge administratif³, qui vérifie non seulement l'exactitude matérielle des faits mais encore leur correcte qualification juridique, se réserve-t-il le pouvoir de déterminer si les conditions dans lesquelles les besoins sociaux sont censés satisfaits ne sont pas anormalement restreintes au détriment de l'usager justiciable⁴, étant entendu que, de manière classique, tout dysfonctionnement qui cause un dommage justifie la réparation de ce dommage — si

¹ Paul CASSIA, « Le Conseil d'État abîme les principes de légalité et de sécurité juridique », accessible en ligne sur blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/210518/le-conseil-d-etat-abime-les-principes-de-legalite-et-de-securite-juridique, 22 mai 2018.

² CE, 25 juin 1969, *Vincent* (Lebon p. 334), le Conseil d'État précisant que la fixation des horaires d'ouverture d'un bureau de poste ne doit pas avoir « pour effet de limiter dans des conditions anormales le droit d'accès des usagers au service public ».

³ Le juge judiciaire reste compétent pour connaître des décisions individuelles portant atteinte au droit de l'usager du service public industriel et commercial (CE, 21 avril 1961, *Agnesi, Lebon* p. 253 ; CE, Sect., 13 octobre 1961, *Établissements Campanon-Rey, Lebon* p. 567 ; T. confl., 17 décembre 1962, *Bertrand, Lebon* p. 831, concl. CHARDEAU) et pour réparer les dommages en résultant (T. confl., 24 juin 1954, *Galland et autres, Lebon* p. 717 ; CE, Sect., 25 avril 1958, *Barbaza et société d'assurances « La mutuelle générale française », Lebon* p. 228 ; T. confl., 17 octobre 1966, *Cannasse c/ SNCF, Lebon* p. 834). Cependant, la plupart des mesures d'adaptation ou de refus d'adaptation, parce qu'elles sont prises pour l'organisation du service public, fût-il industriel et commercial, possèdent une portée générale et impersonnelle, et donc réglementaire, qui réintroduit la compétence des juridictions de l'ordre administratif (CE, 1^{er} décembre 1971, *Société des Établissements Dubreuil, Lebon* p. 735).

⁴ Voir par exemple CE, 22 octobre 1975, *Ministre des Transports c/ Broch* (Lebon tables, n° 93753), à propos de la suppression d'un service occasionnel de transports routiers de voyageurs dont les besoins peuvent être satisfaits par le doublage des services réguliers ; CE, Sect., 18 mars 1977, *Chambre de commerce de La Rochelle et autres* (Lebon p. 153, concl. MASSOT), l'autorité administrative autorisant une compagnie aérienne à abandonner l'exploitation de plusieurs lignes aériennes à la suite d'une transformation profonde de la conjoncture économique, qui s'est traduite par une baisse sensible du mouvement des passagers et par une aggravation du

le dysfonctionnement n'est pas fautif, le dommage ne sera toutefois réparé que dans la mesure où il est anormal et spécial¹.

- 477 UN DROIT ENSERRÉ DANS DES LIMITES ÉTROITES. — Cela dit, il ne faut pas surestimer la consistance non plus que les potentialités du droit de l'utilisateur à l'adaptation matérielle du service public, compris comme désignant son droit d'exiger le fonctionnement normal du service public.
- 478 Une première limite tient à l'appréciation de son contenu, qui s'opère *in abstracto*, par référence à un *standard de qualité moyenne*. Ce standard ne prend sens qu'au regard d'une réglementation prédéfinie — est envisagée la prestation à laquelle donnent droit les conditions générales d'accès au service public et d'exécution de celui-ci —, ne se mesure qu'à l'aune de besoins anonymes, impersonnels — ainsi perçus à travers le prisme de ces mêmes conditions générales —, en sorte qu'il peut, tout en suivant au plus près qu'il se peut l'évolution des mœurs, s'appliquer à l'extrême hétérogénéité des situations particulières dans lesquelles se trouvent les usagers². Il s'en déduit que le droit en

déficit d'exploitation ; CE, Sect., 30 mars 1979, *Université de Paris X Nanterre et Syndicat général de l'Éducation nationale* (Lebon p. 144), le juge annulant les décisions administratives qui, procédant à un transfert massif d'emplois d'une université à une autre, reposent sur une mauvaise détermination des besoins et privent l'unité d'enseignement et de recherche d'où sont transférés les emplois des moyens indispensables à son fonctionnement normal ; CE, 26 juillet 1985, *Association de défense des intérêts des lecteurs de la Bibliothèque nationale* (Lebon tables, n° 50132), l'accès des usagers à la Bibliothèque nationale n'étant pas anormalement limité par les décisions qui, inspirées par les nécessités du service, instituent pour la journée du samedi des conditions particulières de communication des ouvrages au public ; CE, 14 octobre 1992, *Commune de Lancrans c/ Lançon et autres* (Lebon p. 369), une commune pouvant, compte tenu des effectifs d'élèves dont les parents résident sur son territoire, décider d'un regroupement scolaire ; CE, 2 avril 1997, *Université de Lille II* (Lebon p. 126), la création d'une nouvelle université étant justifiée par la croissance des effectifs des étudiants dans les régions intéressées et par l'augmentation des besoins de la population de ces régions en matière d'enseignement supérieur ; CE, 6 novembre 2000, *Comité Somport d'opposition totale à l'autoroute Caen-Rennes* (Lebon p. 489), CE, 26 février 2003, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)* (n° 232573), CE, Sect., 6 novembre 2009, *Réseau ferré de France* (Lebon p. 439), CE, 2 mars 2010, *Réseau ferré de France* (Lebon tables, n° 325255) et CE, 27 février 2012, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports et Association Réseau vert de Basse-Normandie* (n° 346540), à propos de décisions de fermeture ou de déclassement de lignes du réseau ferré national, qui s'expliquent par la cessation du trafic et par l'absence de toute perspective de reprise ; CAA Nantes, 10 janvier 2017, *La Poste c/ commune de Savonnières* (n° 15NT03418), s'agissant de l'adaptation des horaires d'ouverture d'un bureau de poste dont la fréquentation a baissé, qui n'a pas pour effet de limiter dans des conditions anormales le droit d'accès des usagers au service public (cf. l'affaire *Vincent* précitée) ; CE, 1^{er} octobre 2018, *Commune de Saint-Méen-le-Grand* (n° 404677), le juge justifiant la fermeture d'une trésorerie communale et le transfert de ses activités aux trésoreries de deux communes voisines par, notamment, son faible niveau d'activité, l'importance prise par les démarches numériques, l'accessibilité pour les usagers des deux autres trésoreries, la rareté des déplacements du public dans une trésorerie.

¹ CE, 6 novembre 1985, *Société Condor-Flugdienst* (Lebon p. 313).

² Cf. la définition matérielle du standard que donne Stéphane RIALS dans sa thèse : « le standard est un concept indéterminé, ayant trait aux valeurs fondamentales de la société et ayant pour objet l'analyse des comportements des acteurs juridiques par référence à un type moyen

question est d'essence objective¹, ce que ne sauraient infirmer les rares arrêts semblant retenir, sur ce point, une approche proprement subjective de la loi de changement, tel l'arrêt *Decaudin* du 28 février 1990² dont la solution est en effet guidée par la prise en compte des besoins concrets des usagers³.

- 479 Une seconde limite, qui s'ajoute à la précédente, tient à l'étendue restreinte du contrôle juridictionnel de l'appréciation ainsi portée. En règle très générale, la mission du juge administratif se réduit à rechercher les erreurs manifestes que l'autorité administrative commet en décidant ou en refusant d'adapter le service public⁴. Un contrôle normal, sans être vétilleux, offrirait plus de garanties à l'usager, puisqu'il réduirait la liberté de cette dernière dans l'appréciation de ce que recouvre l'idée abstraite de fonctionnement normal du service public. Mais il reste rare en ce domaine⁵.

Et à vrai dire, on voit mal comment il pourrait en être autrement : les références textuelles au principe d'adaptation, si elles se sont multipliées dans la période récente⁶, ne s'accompagnent guère d'une mention précise des conditions de sa mise en œuvre, lesquelles permettraient pourtant au juge d'approfondir son contrôle. Par ailleurs, les hypothèses où le juge n'a pas à apporter d'appréciation particulièrement technique, complexe sur la mesure d'adaptation en cause, et où il peut donc pousser plus loin son contrôle, s'avèrent être les moins nombreuses.

- 480 UNE PERCEPTION RAISONNABLEMENT SUBJECTIVE DE DROITS D'ESSENCE OBJECTIVE. — Les droits de l'usager au fonctionnement légal et au fonctionnement normal du service public, qui peuvent être présentés respectivement comme

de conduite. Ce peut être aussi un outil plus complexe au service du juge, à l'aide duquel celui-ci, dans une saisie d'ensemble des situations juridiques, essaye d'apporter des solutions raisonnables aux litiges à lui soumis » (*Le juge administratif français et la technique du standard [Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité]*, Thèse de doctorat en droit public, Prosper WEIL [dir.], Paris II, 1978, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1980, XXII-564 p., p. 47).

¹ En ce sens, Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI, *Droit du service public*, Montchrestien, coll. Domat Droit public, 3^e éd., 2011, 804 p., p. 753-755 ; Virginie DONIER, « Le droit d'accès aux services publics dans la jurisprudence : une consécration en demi-teinte », *RDSS* 2010, p. 800-811, spéc. p. 803-804.

² CE, 28 février 1990, *Decaudin* (n° 73788), le Conseil d'État annulant la délibération d'un centre hospitalier qui a décidé de supprimer son service de consultation d'ophtalmologie alors que « ce service était un des plus actifs de l'établissement, que son activité était en croissance régulière et qu'après sa suppression des consultations spécialisées d'ophtalmologie ont dû être créées pour répondre aux besoins ».

³ Virginie DONIER, *op. cit.*, spéc. p. 805-806. L'auteur cite également l'arrêt CE, 3 décembre 2003, *Département de l'Hérault* (Lebon p. 470).

⁴ La quasi-totalité des jurisprudences citées relèvent du contrôle minimum.

⁵ Voir CE, Sect., 18 mars 1977, *Chambre de commerce de La Rochelle et autres* (Lebon p. 153, concl. MASSOT) ; CE, 2 avril 1997, *Université de Lille II* (Lebon p. 126).

⁶ Voir *infra*.

des droits à l'adaptation formelle et à l'adaptation matérielle du service public, sont d'essence objective dans la mesure où leur définition dépend du cadre normatif (environnement et régime propre) dans lequel s'inscrit le service en cause, et non de la psychologie et des attentes singulières de l'utilisateur. Toujours est-il qu'ils s'analysent du point de vue de ce dernier lorsque, juge en dernier ressort de ses intérêts, il en réclame la réalisation par une voie de droit particulière.

Partant, une perception *raisonnablement subjective* de ces droits est possible, qui invite à concevoir le principe d'adaptation auquel ils se rattachent comme un principe de conformité du régime du service public aux besoins de l'utilisateur¹, en gardant donc à l'esprit l'idée élémentaire selon laquelle les services publics sont au service du public.

II | DES USAGERS ÉRIGÉS EN RAISON D'ÊTRE DE L'ADAPTATION PAR LES POUVOIRS PUBLICS

- 481** LA LOI DE CHANGEMENT VUE COMME LOI DE PROGRÈS POUR L'USAGER. — Au-delà de toute influence jurisprudentielle, les discours et les actes des pouvoirs publics témoignent largement de la volonté concrète de (re)mettre les usagers au cœur des changements affectant, dans la période récente, l'organisation et le fonctionnement des services publics.

Les exemples en la matière sont trop nombreux et trop divers — pouvant, par surcroît, être l'objet d'une approche multiple, non seulement juridique, mais en premier lieu sociologique, économique, sociale, managériale — pour prétendre en faire une présentation exhaustive. Ceux choisis permettent à tout le moins de démontrer que le principe d'adaptation constante peut s'interpréter, dans ses aspects positifs, comme une loi de progrès postulant l'amélioration de la qualité de la prestation *rendue* aux usagers. « Qualité et adaptabilité entretiennent, comme l'a écrit Virginie DONIER, une relation forte qui peut se résumer par la volonté d'assurer une "amélioration continue" du service : la recherche d'un service de qualité repose nécessairement sur la mise en œuvre du principe d'adaptabilité »².

La plupart de ces exemples procèdent de la démarche consistant à légitimer les mutations contemporaines du service public par la valorisation de l'utilisateur et de ses besoins (A). Certains s'inscrivent plus spécifiquement dans le cadre

¹ Au point que « le principe de mutabilité s'est parfois mué en véritable devoir d'adaptation » (Jean-Paul MARKUS, « Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers », *RFDA* 2001, p. 589-604, spéc. p. 591, ainsi que p. 598 et s.).

² Virginie DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219-1235, spéc. p. 1232.

d'actions positives visant à garantir l'égalité réelle par l'adaptation du service public aux particularismes des individus qui le fréquentent (B).

A | LÉGITIMER LE CHANGEMENT

- 482** LA MULTIPLICATION NOTABLE DES RÉFÉRENCES TEXTUELLES À LA LOI D'ADAPTATION. — Il est d'abord intéressant de constater, à la suite de Jean-Paul MARKUS¹, que les mentions législatives de ce principe², ordinairement moins fréquentes que les références aux principes de continuité et d'égalité, ont augmenté à partir des années quatre-vingt-dix.

L'attestent tout particulièrement les lois réformant, dans le contexte d'ouverture progressive à la concurrence, les grands services publics industriels et commerciaux des télécommunications³, de la poste⁴ et de l'électricité⁵.

- 483** Pour certains auteurs, « une telle référence n'est pas anodine : elle indique clairement que c'est de leur capacité d'adaptation aux besoins des usagers, en termes quantitatifs et qualitatifs, que dépend la survie de ces services »⁶ ; si elle n'emporte pas reconnaissance d'une obligation pour les uns et consécration d'un droit pour les autres, elle « traduit au moins la prise de conscience

¹ Jean-Paul MARKUS, « Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers », *RFDA* 2001, p. 589-604, spéc. p. 595 et s.

² À noter que les textes ci-après référencés privilégient le terme d'adaptabilité à celui d'adaptation, sans que cela entraîne de conséquences sur le plan juridique. Il n'est même pas sûr que le législateur ait cherché à les distinguer.

³ Article L. 35 du Code des postes et communications électroniques, dans sa rédaction issue de l'article 8 de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications (*JORF* n° 174 du 27 juillet 1996, p. 11384) : « Le service public des télécommunications est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité. »

⁴ Article L. 1 du Code des postes et communications électroniques, dans sa rédaction issue de l'article 19, I de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515, texte n° 2) : « Le service universel postal [...] est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. »

⁵ Article 1^{er}, alinéa 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (*JORF* n° 35 du 11 février 2000, p. 1143, texte n° 1) : « Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité [...]. » Depuis 2011, ces dispositions sont inscrites à l'article L. 121-1 du Code de l'énergie.

⁶ Lucie CLUZEL-MÉTAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER (dir.), Paris II, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVII-634 p., p. 522, § 423.

des pouvoirs publics que le service public ne saurait évoluer contre les usagers »¹.

L'explication est d'autant moins douteuse qu'à cette époque, les gouvernants cherchent à contrer les critiques qui leur reprochent de sacrifier le service public, et sa finalité sociale, sur l'autel du libéralisme économique et de la logique de marché. Par le biais du service universel, qui a été introduit de façon obligatoire dans les trois secteurs précités à l'effet d'accompagner leur libéralisation, la loi de changement peut ainsi se concevoir comme une exigence, certes minimale, de recherche permanente de la meilleure satisfaction des usagers, envisagés en tant que consommateurs-citoyens².

- 484 En outre, c'est à la même époque et dans le même contexte qu'ont été adoptées plusieurs chartes de service public³ qui, bien qu'elles ne se réfèrent pas toutes explicitement à la loi d'adaptation constante, sous un terme ou sous un autre, contribuent à légitimer les transformations du service public en opérant le recentrage de l'administration autour de l'idée de service au public.
- 485 LA COMPRÉHENSION DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES À PARTIR DE L'USAGER. — La question de l'usager occupe également une bonne partie des discours qui soutiennent la réforme de l'État et de son appareil administratif.
- 486 Que ce soit la Révision générale des politiques publiques, la Modernisation de l'action publique ou le récent programme « Action publique 2022 », pour ne citer que les dernières étapes d'envergure — dont il est plus facile de prendre la mesure — d'un large mouvement de transformations de l'action publique, les réformes administratives sont toujours présentées comme étant destinées au plus grand service des usagers, à partir desquels elles seraient pensées, et ce, alors même que leurs objectifs premiers sont d'ordre managérial, gestionnaire. En réalité, et Jacques CAILLOSSE l'a très bien mis en évidence à propos de la Révision générale des politiques publiques, la question de l'usager n'est « abordée qu'à titre d'effet secondaire, comme un après

¹ Lucie CLUZEL-MÉTAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER (dir.), Paris II, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVII-634 p., p. 536, § 433.

² Fabienne PERALDI-LENEUF, « Le consommateur-citoyen et la mutation des obligations de service public », in Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome 2, *Approche transversale et conclusions*, La Documentation française, 1998 (515 p.), p. 373-396.

³ Que l'on pense notamment à la charte des services publics de 1992 et à la charte Marianne de 2003. À noter que celle-ci est devenue en 2007 un référentiel d'engagements, dont la dernière refonte date de 2016.

coup »¹ ; elle n'entre dans le champ de la réflexion que « par-dessus le marché »².

Mais s'il est le « héros nécessaire »³ de discours de légitimation construits sur la base d'une rhétorique bien rodée, l'utilisateur n'est pas, pour autant, un simple argument de papier. Il tire quelques bénéfices, en effet, des adaptations engagées dans le cadre de ces politiques de modernisation, dont il est de plus en plus souvent l'acteur.

487 La généralisation de l'évaluation des politiques publiques, et même des services publics⁴, est à cet égard significative, recouvrant des enjeux démocratiques importants⁵ et une dimension sociale qui ne l'est pas moins : « si l'on admet que la raison d'être de nombreux services publics est de répondre le plus efficacement possible aux demandes des usagers, l'évaluation a alors pour but de s'assurer de l'adéquation entre l'offre et la demande de service »⁶.

488 La diffusion du thème global de la simplification administrative l'est peut-être davantage.

Son processus s'est accéléré avec la loi du 12 novembre 2013⁷, connue principalement pour avoir autorisé le Gouvernement à adopter par ordonnances la partie législative du Code des relations entre le public et l'administration⁸. Les règles générales de la procédure administrative non contentieuse ont été regroupées et organisées à droit partiellement non constant, le Gouvernement ayant pu apporter sur le fond, conformément à l'article 3, III du texte d'habilitation, « les modifications nécessaires pour : 1° simplifier les démarches auprès des administrations et l'instruction des demandes, en les adaptant aux évolutions technologiques ; 2° simplifier les règles de retrait et d'abrogation

¹ Jacques CAILLOSSE, « La révision générale des politiques publiques et la question de l'"usager" », *RFDA* 2013, p. 499-504, spéc. p. 501.

² *Ibid.*

³ Jacques CAILLOSSE, *L'État du droit administratif*, LGDJ, Lextenso, coll. Droit et société, 2015, 339 p., p. 96.

⁴ Voir *infra*, § 655.

⁵ L'approche démocratique de l'évaluation apparaît à la fin des années quatre-vingt, dans le cadre de la politique de renouveau du service public. Voir Patrick VIVERET, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au Premier ministre, juin 1989, 106 p., p. 23 et s.

⁶ François RANGEON, « La notion d'évaluation », in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, PUF, 1993 (191 p.), p. 11-33, spéc. p. 20.

⁷ Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (*JORF* n° 263 du 13 novembre 2013, p. 18407, texte n° 1).

⁸ Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration (*JORF* n° 248 du 25 octobre 2015, p. 19872, texte n° 2). Voir « Le code des relations entre le public et l'administration », dossier spécial publié à la *RFDA* 2016, p. 1-73 ; Geneviève KOUBI, Lucie CLUZEL-MÉTAYER et Wafa TAMZINI (dir.), *Lectures critiques du Code des relations entre le public et l'administration*, LGDJ, Lextenso éditions, 2018, 229 p.

des actes administratifs unilatéraux dans un objectif d'harmonisation et de sécurité juridique ; 3° renforcer la participation du public à l'élaboration des actes administratifs ; 4° renforcer les garanties contre les changements de réglementation susceptibles d'affecter des situations ou des projets en cours [...] ». De manière plus spécifique, outre qu'il est venu poser le principe, plus symbolique qu'autre chose¹, du « silence vaut acceptation », le législateur de 2013 a aussi entendu hâter le cours de la transition numérique — l'objectif à court terme est de faire du numérique le canal normal des démarches administratives² — en ouvrant le droit pour tout usager de saisir par voie électronique une autorité administrative³, sur laquelle pèse l'obligation concomitante de mettre en place un ou plusieurs téléservices⁴.

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique⁵ approfondit, quant à elle, le mouvement d'*open data*⁶ : elle fait de la communication et de la publication en ligne des informations publiques la règle, et non plus l'exception,

¹ Voir les nombreux décrets en date du 23 octobre 2014 concernant les exceptions posées au principe. Sur la portée de celui-ci, Hélène PAULIAT, « Le silence gardé par l'administration vaut acceptation : un principe en trompe-l'œil ? », *JCP A* 2013, n° 38, p. 3-4 ; Bertrand SEILLER, « Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », *RFDA* 2014, p. 35-42.

² Cour des comptes, *Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016, 129 p. Pour le prolongement de cette enquête, Cour des comptes, *Le rapport public annuel 2018*, Tome 1, *Les observations*, La Documentation française, février 2018, 624 p., p. 145 et s.

³ Étant signalé qu'un certain nombre d'exceptions existent. Voir, en plus des divers décrets ministériels en date du 5 novembre 2015, le décret n° 2016-1491 du 4 novembre 2016 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique concernant les démarches effectuées auprès des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ou des établissements publics de coopération intercommunale (*JORF* n° 259 du 6 novembre 2016, texte n° 4). Sur la mise en œuvre de ce droit, Didier GUIGNARD, « Le droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique », *JCP A* 2018, n° 42, p. 53-56.

⁴ Ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (*JORF* n° 258 du 7 novembre 2014, p. 18780, texte n° 8).

⁵ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (*JORF* n° 235 du 8 octobre 2016, texte n° 1). Sur les apports de ce texte, Lucie CLUZEL-MÉTAYER, « La loi pour une République numérique : l'écosystème de la donnée saisi par le droit », *AJDA* 2017, p. 340-349.

⁶ Ce mouvement consiste à « mettre à disposition des citoyens, des acteurs de la société civile et de l'économie, les données produites, collectées ou détenues dans le cadre d'une mission de service public et d'en autoriser la réutilisation à des fins privées ou commerciales » (CNNum., Avis n° 2015-3 du 30 novembre 2015 relatif au projet de loi pour une République numérique, p. 3). Voir le dossier intitulé « Les enjeux de l'open data », *AJDA* 2016, p. 79-101.

en même temps qu'elle facilite leur réutilisation gratuite¹ grâce à la création d'un service public de la donnée².

Le processus de simplification s'est dernièrement poursuivi avec la loi pour un État au service d'une société de confiance³, qui consacre notamment ce qu'il est convenu d'appeler le droit à l'erreur de l'utilisateur⁴.

- 489** Sous cet angle, qui n'est donc pas exclusif, non plus sans doute que dominant — on y reviendra —, les réformes administratives se donnent à voir comme le vecteur d'une *personnalisation* des modalités d'exécution des services publics qu'elles mettent en scène, au sens où elles tendent à les rendre adaptées aux communautés d'attentes des usagers et, bien plus encore, adaptables à la singularité des situations de ces derniers, dans l'optique d'améliorer le service rendu à chacun d'eux⁵.

¹ Le principe de gratuité des données publiques est inscrit dans la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (*JORF* n° 301 du 29 décembre 2015, p. 24319, texte n° 4).

² Lucie CLUZEL-MÉTAYER, « La construction d'un service public de la donnée », *RFAP* 2018, p. 491-500.

³ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (*JORF* n° 184 du 11 août 2018, texte n° 1).

⁴ L'article L. 123-1 du Code des relations entre le public et l'administration, créé par l'article 2 de la loi n° 2018-727 précitée, dispose : « Une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué. La sanction peut toutefois être prononcée, sans que la personne en cause ne soit invitée à régulariser sa situation, en cas de mauvaise foi ou de fraude. Les premier et deuxième alinéas ne sont pas applicables : 1° aux sanctions requises pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne ; 2° aux sanctions prononcées en cas de méconnaissance des règles préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement ; 3° aux sanctions prévues par un contrat ; 4° aux sanctions prononcées par les autorités de régulation à l'égard des professionnels soumis à leur contrôle. » Voir Laetitia JANICOT, « Le droit à l'erreur », *JCP A* 2018, n° 42, p. 50-52 ; Benoît PLESSIX, « Le droit à l'erreur et le droit au contrôle », *RFDA* 2018, p. 847-855.

⁵ Cela ressortait singulièrement du plan d'action interministériel « Pour des services publics attentionnés à l'ère du numérique » adopté en mai 2016 par les services de l'État. Ce plan entendait développer, selon la présentation qui en était faite sur le site institutionnel du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, « la vision d'un service public attentionné, centré sur l'utilisateur, qui l'écoute, comprend et anticipe son besoin pour lui offrir un service et une relation adaptés ». Plusieurs recommandations étaient formulées en ce sens, déclinées en mesures concrètes : déploiement des dispositifs d'étude, d'enquête pour connaître et comprendre les usagers ; optimisation des canaux de contact, d'information pour améliorer les parcours usagers ; promotion des méthodes de co-construction (autorités administratives, agents, usagers) pour concevoir des offres de service adaptées à chaque public... Voir par ailleurs, à titre illustratif, la publication « Suivre pas à pas l'utilisateur pour améliorer le service au public », *Les Cahiers du SGMAP*, 31 p.

- 490 L'AMÉLIORATION TECHNIQUE ET TECHNOLOGIQUE DU SERVICE PUBLIC ET LE BÉNÉFICE RETIRÉ PAR L'USAGER. — D'une manière générale, l'adaptation du service public aux progrès techniques et technologiques, dont la numérisation mais également l'automatisation sont les maîtres-mots, procède, au moins en partie, de l'idée que l'utilisateur doit pouvoir bénéficier d'une prestation toujours plus en adéquation avec sa situation particulière¹.

La mise en place de systèmes robotisés dans les transports est réputée améliorer la fréquence et la régularité du service, ainsi que la sécurité des voyageurs ; l'équipement des bureaux de poste en automates doit favoriser le redéploiement des agents sur des tâches non répétitives et à plus forte valeur ajoutée, au profit tout particulièrement des usagers du service public ; l'installation de compteurs d'électricité et de gaz connectés aux systèmes d'information des gestionnaires de réseaux est largement justifiée par le souci de rendre la distribution d'énergie plus efficace et sa consommation plus responsable, chaque consommateur en tirant alors des avantages concrets² ; l'interconnexion numérique croissante des services publics urbains, entraînée par le développement des villes intelligentes ou *smart cities*³, repose sur la collecte de données personnelles et leur systématisation au nom d'exigences élevées de qualité sur les plans économique, social et environnemental...

Ce ne sont là, il va sans dire, que quelques illustrations parmi tant d'autres d'un mouvement d'innovation intensive — au point qu'il vaudrait mieux parler d'« innovation constante » que d'adaptation constante⁴ —, dont les usagers sont donc censés retirer des bénéfices.

¹ C'est de ce point de vue, en tout cas, que le programme « Action publique 2022 » envisage la « rupture technologique [qui] est devenue une opportunité majeure à saisir pour des services publics plus rapides, plus accessibles et plus personnalisés : elle permet de décharger les agents des tâches non prioritaires pour qu'ils puissent consacrer plus de temps à ce qui est au cœur de leur métier » (Document stratégique du deuxième Comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre 2018, *Notre stratégie pour la transformation de l'action publique*, consultable en ligne sur modernisation.gouv.fr/action-publique-2022, 44 p., p. 6).

² Dans son rapport public de 2018, la Cour des comptes a toutefois jugé « insuffisants » les gains que ces compteurs peuvent apporter aux consommateurs, gains qui, pourtant, « justifient l'importance de l'investissement réalisé » (*Le rapport public annuel 2018*, Tome 1, *Les observations*, La Documentation française, février 2018, 624 p., p. 263).

³ Jean-Bernard AUBY les présente comme les villes où « les fonctions urbaines sont renouvelées par les nouvelles technologies qui les font fonctionner d'une manière plus intégrée — les infrastructures énergétiques y sont de plus en plus interreliées aux infrastructures de mobilité, aux équipements de sécurité, etc. — et en s'appuyant sur une méta-infrastructure numérique » (« La ville, nouvelle frontière du droit administratif ? », *AJDA* 2017, p. 853-858, spéc. p. 855).

⁴ L'idée est empruntée à Hélène PAULIAT, Rapport de synthèse, Colloque EUROPA « Transports et mobilité en Europe : innover pour rapprocher les territoires », Limoges, 30 novembre 2018.

B | GARANTIR L'ÉGALITÉ RÉELLE

- 491** LOI DE CHANGEMENT OU LOI D'ÉGALITÉ ? — Méritent enfin d'être évoquées les transformations apportées à l'organisation et au fonctionnement du service public dans l'optique de garantir l'égalité réelle et de mettre en place une société plus inclusive.
- 492** Ces adaptations, impliquant des différences de traitement, ont été envisagées, pour l'essentiel, en lien avec le principe d'égalité qu'elles font intervenir avant tout autre. Tel est le cas, à titre de rappel, des actions positives tendant à adapter le service public éducatif à la situation des enfants handicapés de sorte que leur scolarisation en milieu ordinaire soit effective¹.

Certaines cependant, qui revêtent une portée générale et ne présentent pas le même degré d'évidence que les autres dans les distinctions qu'elles concrétisent, semblent pouvoir être rattachées non moins directement au principe de changement, dont elles confirment la subjectivisation du contenu. L'exemple topique est donné par la mise en accessibilité des établissements recevant du public — dont ceux destinés à un service public — et des services de transport collectif, qui, si elle n'est pas neutre dès lors qu'elle concourt à réduire des écarts de situation entre les personnes à mobilité réduite et celles qui ne le sont pas, n'exprime pas, à travers sa réalisation, l'établissement de mesures proprement différenciées.

- 493** L'OBLIGATION DE MISE EN ACCESSIBILITÉ DES BÂTIMENTS RECEVANT DU PUBLIC : CONSÉCRATION ET AMÉNAGEMENTS. — La loi Handicap du 11 février 2005², qui participe à la transposition de la directive européenne du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail³, pallie les insuffisances des textes précédents sur le sujet⁴ en rendant obligatoire, sous quelques réserves⁵, cette mise en

¹ Voir *supra*.

² Articles 41 et suivants de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (*JORF* n° 36 du 12 février 2005, p. 2353, texte n° 1), codifiés dans le Code de la construction et de l'habitation.

³ Directive n° 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (*JOCE* n° L-303 du 2 décembre 2000, p. 16).

⁴ Voir l'article 49 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des handicapés (*JORF* du 1^{er} juillet 1975, p. 6596) ainsi que la loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public (*JORF* n° 167 du 19 juillet 1991, p. 9531). Cf. aussi l'article 2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (*JORF* du 31 décembre 1982, p. 4004).

⁵ Des dérogations motivées à l'obligation d'accessibilité des constructions existantes peuvent être autorisées en cas d'impossibilité technique, de contraintes liées à la préservation du patrimoine architectural ou de disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences (article L. 111-7-3, alinéa 4 du Code de la construction et de l'habitation). Alors

accessibilité : « pour la première fois, des objectifs et des dates sont précisément définis et un corpus juridique complet est établi, assorti de sanctions administratives et pénales »¹.

- 494 Toutefois, les échéances du 1^{er} janvier 2015 s’agissant des établissements recevant du public² et du 13 février 2015 s’agissant des services de transport collectif³, n’ayant pas pu être respectées compte tenu du retard pris — pour des raisons de soutenabilité financière essentiellement — dans la mise en accessibilité, quelques aménagements ont dû être apportés au dispositif.

Dès septembre 2014⁴, le Gouvernement intervient sur habilitation législative⁵ à l’effet de ne pas rompre une dynamique qui s’est révélée difficile à amorcer. Il impose à chaque acteur pris en défaut d’élaborer un document de programmation financière (prenant la forme d’un agenda d’accessibilité programmée

que la loi de 2005 ne le prévoyait pas, le pouvoir réglementaire a cherché à étendre ces dérogations aux constructions neuves par le décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 relatif à l’accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d’habitation et modifiant le code de la construction et de l’habitation (*JORF* n° 115 du 18 mai 2006, p. 7308, texte n° 17) ; mais le Conseil n’a pas manqué d’annuler les dispositions y relatives : CE, 21 juillet 2009, *Association nationale pour l’intégration des personnes handicapées moteurs* (*Lebon tables*, n° 295382).

¹ Claire-Lise CAMPION, Rapport n° 460 fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d’habitation et de la voirie pour les personnes handicapées, Sénat, 16 avril 2014, 327 p., p. 10.

² Article 5 du décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 relatif à l’accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d’habitation et modifiant le code de la construction et de l’habitation (*JORF* n° 115 du 18 mai 2006, p. 7308, texte n° 17).

³ Article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (*JORF* n° 36 du 12 février 2005, p. 2353, texte n° 1).

⁴ Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d’habitation et de la voirie pour les personnes handicapées (*JORF* n° 224 du 7 septembre 2014, p. 15732, texte n° 35), ratifiée par la loi n° 2015-988 du 5 août 2015 (*JORF* n° 180 du 6 août 2015, p. 13482, texte n° 2).

⁵ Loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d’habitation et de la voirie pour les personnes handicapées (*JORF* n° 159 du 11 juillet 2014, p. 11494, texte n° 2).

dans les établissements recevant du public¹, d'un schéma directeur d'accessibilité dans les services de transport public²) qui, une fois approuvé par l'autorité administrative compétente, l'engage à procéder aux adaptations nécessaires dans un délai de trois à neuf ans selon les cas. L'évolution des travaux prévus fait l'objet d'un suivi pouvant conduire à sanctionner, dans le cadre d'une procédure de constat de carence, les manquements aux engagements formalisés³. La limite théorique au dépôt de ces documents programmatoires était fixée au 26 septembre 2015, étant précisé qu'une prorogation des délais pouvait être autorisée en cas, notamment, de difficultés financières ou techniques liées à l'évaluation et à la programmation des travaux⁴ ; mais elle a été, en fait, largement repoussée, en sorte qu'un maximum de dossiers soient déposés et instruits. Depuis le 31 mars 2019⁵, cela n'est plus possible ; les différents acteurs, pour répondre à leurs obligations de mise en accessibilité, n'ont plus d'autres choix que de déposer des demandes d'autorisation de travaux ou de permis de construire de mise en conformité totale, sous peine de sanctions administratives et pénales qui devront bien finir par être appliquées...

À noter que le pouvoir réglementaire, soucieux d'améliorer l'information des destinataires de cette politique publique, est également intervenu pour obliger les exploitants d'un établissement recevant du public à adopter, avant le 30 septembre 2017, un registre renseignant le degré effectif d'accessibilité de l'établissement et de ses prestations⁶. Si, pour l'heure, le non-respect de cette

¹ Décret n° 2014-1327 du 5 novembre 2014 relatif à l'agenda d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public (*JORF* n° 257 du 6 novembre 2014, p. 18732, texte n° 30) ; Circulaire n° 5784/SG du Premier ministre Manuel VALLS du 27 avril 2015 relative à la mise en œuvre des Agendas d'Accessibilité Programmée dans les établissements de l'État recevant du public.

² Décret n° 2014-1321 du 4 novembre 2014 relatif au schéma directeur d'accessibilité – agenda d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des services de transport public de voyageurs (*JORF* n° 257 du 6 novembre 2014, p. 18713, texte n° 3).

³ Décret n° 2016-578 du 11 mai 2016 relatif aux contrôles et aux sanctions applicables aux agendas d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public (*JORF* n° 111 du 13 mai 2016, texte n° 24) ; Décret n° 2016-529 du 27 avril 2016 relatif aux contrôles et aux sanctions applicables aux schémas directeurs d'accessibilité – agendas d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des transports publics de voyageurs (*JORF* n° 102 du 30 avril 2016, texte n° 6).

⁴ Arrêté du 27 avril 2015 relatif aux conditions d'octroi d'une ou deux périodes supplémentaires et à la demande de prorogation des délais de dépôt et d'exécution pour les agendas d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public (*JORF* n° 107 du 8 mai 2015, p. 7933, texte n° 31) ; Arrêté du 27 mai 2015 relatif à la demande de prorogation des délais de dépôt ou d'exécution d'un schéma directeur d'accessibilité – agenda d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des services de transport public de voyageurs (*JORF* n° 129 du 6 juin 2015, p. 9376, texte n° 4).

⁵ Communiqué de la Délégation ministérielle à l'accessibilité du 12 mars 2019, publié en ligne sur ecologie-solidaire.gouv.fr/ladap-agenda-daccessibilite-programmee.

⁶ Décret n° 2017-431 du 28 mars 2017 relatif au registre public d'accessibilité et modifiant diverses dispositions relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public (*JORF* n° 76 du 30 mars 2017, texte

obligation particulière d'information n'est pas sanctionnée, il peut en tout état de cause s'avérer utile à la démonstration du non-respect de l'obligation générale d'accessibilité.

- 495 De ce dispositif législatif et réglementaire, il ressort donc qu'une obligation de résultat pèse sur les autorités responsables d'un service public — ce que corrobore, au surplus, la possibilité de recourir à des solutions (techniques, technologiques ou architecturales) d'effet équivalent¹, qui, se substituant aux actions prescrites de mise en accessibilité, « permettent de faire autrement tout en respectant les objectifs réglementaires »².

Mais c'est bien d'une *obligation de résultat aménagée* dont il s'agit car, si elles sont tenues d'apporter des adaptations à leurs bâtiments accueillant du public, ces autorités peuvent les répartir dans le temps.

- 496 L'OBLIGATION DE MISE EN ACCESSIBILITÉ DES BÂTIMENTS RECEVANT DU PUBLIC : SANCTION JURISPRUDENTIELLE. — C'est ainsi, d'ailleurs, que l'Assemblée du Conseil d'État l'a reconnue dans un arrêt *Bleitrach* du 22 octobre 2010³, à propos d'une action en responsabilité engagée au cours des années deux mille contre l'État par une auxiliaire de justice — la circonstance que l'avocate ait la qualité de tiers au service public, et non d'usager, est ici sans incidence — qui ne pouvait correctement accéder aux tribunaux pour y exercer sa profession.

- 497 Le juge se montre conscient de l'extrême difficulté sinon de l'impossibilité absolue pour l'État de satisfaire, à très brève échéance, à l'obligation d'accessibilité ; il ne retient aucune faute de sa part⁴ : ni, d'une part, pour méconnaissance de ses engagements européens⁵, le délai de dix années prévu par la loi de 2005 pour effectuer les travaux n'apparaissant pas incompatible avec les objectifs de la directive du 27 novembre 2000, « eu égard à l'importance du patrimoine immobilier judiciaire, au grand nombre et à la diversité des

n° 45) ; Arrêté du 19 avril 2017 fixant le contenu et les modalités de diffusion et de mise à jour du registre public d'accessibilité (*JORF* n° 95 du 22 avril 2017, texte n° 37).

¹ Arrêté du 8 décembre 2014 modifié, fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R. 111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret n° 2006-555 (*JORF* n° 288 du 13 décembre 2014, p. 20916, texte n° 49) ; Arrêté du 20 avril 2017 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public lors de leur construction et des installations ouvertes au public lors de leur aménagement (*JORF* n° 98 du 26 avril 2017, texte n° 29).

² Note du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires, « Qu'est-ce qu'une solution d'effet équivalent ? », avril 2018, en ligne sur ecologie-solidaire.gouv.fr/laccessibilite-des-etablissements-recevant-du-public-erp#e0.

³ CE, Ass., 22 octobre 2010, *Bleitrach* (*Lebon* p. 399, concl. ROGER-LACAN).

⁴ Hervé RIHAL, « La responsabilité de l'État du fait des difficultés d'accès des lieux de travail d'un auxiliaire de justice handicapé », *RDSS* 2011, p. 151-160, spéc. p. 157.

⁵ Cf. CE, Ass., 7 février 2007, *Gardedieu* (*Lebon* p. 78, concl. DEREPAS).

édifices répartis sur l'ensemble du territoire national, aux contraintes spécifiques découlant de ce qu'une partie des bâtiments est ancienne et de ce que certains sont soumis à la réglementation sur les monuments historiques, et, enfin, au volume des engagements financiers nécessaires pour réaliser l'accessibilité de ces bâtiments aux personnes à mobilité réduite » ; ni, d'autre part, pour carence dans la mise en accessibilité des locaux judiciaires, nonobstant la lenteur des progrès accomplis¹, dès lors que l'État a engagé un programme en ce sens et que, par surcroît, les autorités judiciaires du ressort où exerce la requérante ont agi pour faciliter concrètement son accès auxdits locaux².

Pour autant, le juge n'ignore pas que la procédure retenue peut créer des préjudices : il considère que l'étalement des mesures d'adaptation, si justifié qu'il soit dans son principe par « des motifs légitimes d'intérêt général », est réalisé dans des conditions telles qu'il fait tout de même supporter à l'intéressée, sur le plan moral, une charge anormale et spéciale de nature à engager la responsabilité sans faute de l'État législateur pour rupture de l'égalité devant les charges publiques³.

- 498 La portée de la jurisprudence *Bleitrach* est difficile à apprécier, en raison même des conditions restrictives de la responsabilité sans faute.

Il ne semble toutefois pas déraisonnable de soutenir qu'elle participe, du moins dans la mesure de ses potentialités, du mouvement de subjectivisation de la loi d'adaptation⁴ — dès lors, il s'entend, que l'obligation de mise en accessibilité porte sur un bâtiment affecté au service public, et donc que l'on se

¹ S'il est convaincu que « le programme aurait dû commencer plus vite », le rapporteur public Cyril ROGER-LACAN explique le retard pris à mi-parcours « en grande partie par le fait que les premières années d'un tel délai sont en partie consacrées au diagnostic et à la programmation des travaux » (Conclusions sur CE, Ass., 22 octobre 2010, *Bleitrach*, *Lebon* p. 405-419, spéc. p. 416).

² Le Conseil d'État indique que les autorités judiciaires se sont « efforcées, au-delà de l'adaptation du seul cadre bâti, de faciliter dans la mesure du possible l'accès de la requérante aux lieux d'exercice de sa profession, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu des dispositions de l'article 5 de la directive 2000/78, soit en réalisant des aménagements ponctuels, soit en mettant à sa disposition l'aide de personnel d'accueil et de sécurité, soit encore en déplaçant le lieu de l'audience pour lui permettre d'y participer ».

³ Cf. CE, Ass., 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »* (*Lebon* p. 25). Voir Damien BOTTEGHI et Alexandre LALLET, « L'aménagement des lieux publics pour l'accès des personnes handicapées : l'État face à sa responsabilité », *AJDA* 2010, p. 2207-2215, spéc. p. 2211-2212.

⁴ La décision *Bleitrach* a également pu être interprétée comme illustrant le mouvement de subjectivisation du principe d'égalité, d'autant que la question des discriminations, des discriminations indirectes en particulier, traverse les conclusions du rapporteur public. Ainsi, Hélène PAULIAT considère que l'arrêt est « particulièrement novateur s'agissant de la portée du principe d'égalité », qui « est désormais insuffisant pour rendre compte de la diversité des situations. Une discrimination peut naître, en droit français, d'un traitement identique appliqué à des situations différentes. Le Conseil d'État est allé au-delà de sa jurisprudence *Baxter* [...] et s'est inspiré de la logique des jurisprudences européennes » (*RDP* 2011, « Chronique de jurisprudence administrative », p. 555-576, spéc. p. 573).

située à un niveau d'analyse limité au fonctionnement des services publics : elle confère aux (seules) personnes ayant subi un préjudice anormal et spécial ce qui peut être présenté, soit comme un droit subjectif à l'adaptation du service public tendant à la compensation, certes financière, et donc indirecte, du handicap ; soit, et de manière sans doute plus exacte, comme un droit subjectif à la compensation du handicap par le truchement de la loi d'adaptation du service public¹.

Le temps passant et les marges de manœuvre et d'appréciation de l'État se réduisant, l'on pourrait même s'interroger sur la question de savoir si les aménagements apportés à l'obligation de mise en accessibilité, qui ont débouché en fait sur une extension des délais, ne caractériseraient pas aujourd'hui, pour une raison (contrariété de la loi aux engagements européens) ou pour une autre (carence de l'État, dans le cas où les travaux nécessaires n'ont pas été effectués), une inaction fautive de l'État justifiant sa mise en cause dans des conditions plus favorables aux justiciables. Où l'on retrouverait pleinement le lien de corrélation, déjà mis en évidence², entre obligation de résultat à la charge de l'État et conception subjective des grands principes du service public.

- 499 UN PRINCIPE D'ADAPTATION DU SERVICE PUBLIC ÉGALEMENT DÉDIÉ À L'USAGER. — Il apparaît donc, au bout du compte, que le contenu de la loi de changement se prête sans trop de difficultés, dans la période contemporaine, à une analyse subjective, laquelle contribue à rééquilibrer sa présentation traditionnelle : les pouvoirs publics s'attachent, sous la contrainte du juge ou bien de leur propre initiative, à davantage prendre en compte les besoins de l'utilisateur lorsqu'ils adaptent l'organisation et le fonctionnement du service public ; celui-là, en retour, se voit reconnaître quelques droits spéciaux au changement, qui, en dépit de leur relative influence, étayaient l'idée que le principe auquel ils se

Cependant, il n'est pas sûr que le principe juridique d'égalité soit au cœur de la décision. Pour Damien BOTTEGHI et Alexandre LALLET, l'arrêt ne semble « pas réellement s'inscrire dans un débat sur la discrimination, même indirecte. Il y a certes en jeu la directive du 27 novembre 2000. Pour autant, la question posée n'était pas de savoir si l'intéressée fait l'objet d'une discrimination indirecte, mais si le législateur français pouvait prévoir un délai pour aménager des conditions de travail. Sur les autres points de la décision, il n'est pas question de discrimination ou de savoir si l'égalité est assurée dans les faits, et non seulement par la règle » (*op. cit.*, spéc. p. 2212).

¹ Hervé RIHAL situe l'arrêt *Bleittrach* « dans la ligne de la création d'un véritable droit à la compensation du handicap. Dès lors qu'il ne pouvait être satisfait immédiatement à l'obligation d'accessibilité, une indemnisation vient compenser les difficultés qui en résultent pour la requérante dont l'exercice de la profession est rendu difficile » (« La responsabilité de l'État du fait des difficultés d'accès des lieux de travail d'un auxiliaire de justice handicapé », *RDSS* 2011, p. 151-160, spéc. p. 159).

² Voir *supra* et l'arrêt CE, 8 avril 2009, *Laruelle* (*Lebon* p. 136).

rattachent ne joue pas, par règle générale, en faveur de l'administration et à l'encontre de l'utilisateur¹.

- 500 À bien des égards, la loi de continuité semble devoir se prêter à une approche similaire, tout aussi nuancée et subjective.

Section 2

LA LIAISON RENOUVELÉE ENTRE CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC ET SATISFACTION DES BESOINS DE L'USAGER

- 501 L'USAGER ET LE PRINCIPE DE CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC. — La perception première, sinon principale, de la loi de continuité du service public est politique et objective. Celle-ci se conçoit d'abord « comme une transposition du principe de la continuité de l'État au niveau administratif »² ; et c'est en tant que telle qu'elle fonde un nombre important de règles de droit administratif, centrées sur l'action des personnes publiques.

Elle n'a, suivant cette orientation, « que peu d'incidences juridiques directes sur les usagers », qui « ne sont souvent les destinataires du principe que *par ricochet* »³. En particulier, ces derniers ne représentent traditionnellement qu'une donnée seconde de la réglementation du droit de grève dans le service public, ce que tend à confirmer le refus régulier des juridictions d'indemniser les préjudices qu'ils subissent du fait de la grève, et donc de la discontinuité du service public⁴.

¹ En ce sens, Virginie DONIER écrit que « le principe d'adaptation confère certes des prérogatives étendues à l'administration, mais il ne s'agit pas d'un principe absolu qui va nécessairement à l'encontre des droits et des intérêts des usagers » (« Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219-1235, spéc. p. 1232).

² Gilles GUGLIELMI, Geneviève KOUBI et Martine LONG, *Droit du service public*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Domat droit public, 4^e éd., 2016, 890 p., § 690.

³ Stéphane BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, coll. Thémis droit, 2^e éd., 2007, 621 p., p. 315.

⁴ De façon classique, le juge administratif considère que la responsabilité pour faute de l'État n'est pas engagée du fait de la grève de ses agents, non plus que sa responsabilité sans faute, dont les conditions sont particulièrement restrictives. En ce sens CE, 6 novembre 1985, *Ministre des transports c/ Compagnie Touraine Air Transports et autres* (Lebon p. 312) et *Société Condor-Flugdienst* (Lebon p. 313) ; CE, 17 janvier 1986, *Ville de Paris c/ Duvinage* (Lebon p. 10) ; cf. Lucien RAPP, « Les conséquences de la grève dans les services publics : réflexions sur l'utilisateur », *RFDA* 1988, p. 832-841, spéc. § 26 et s. Le juge judiciaire, pour sa part, entend restrictivement le caractère de prévisibilité qui permet à l'utilisateur de demander réparation des conséquences dommageables de la grève sur le fondement des dispositions de l'article 1231-3 du Code civil (ancien article 1150) — voir à titre d'exemple Cass. 1^{re} civ., 28 avril 2011, *SNCF* (*Bull.*, I, n° 77). Sans compter qu'il peut admettre que la grève constitue un cas de force majeure exonérant l'autorité administrative de sa responsabilité contractuelle — ainsi, notamment, dans Cass. ch.

- 502** Mais il ne faudrait pas en déduire que la satisfaction des besoins de l'utilisateur n'est pas une force dynamique du principe de continuité du service public¹ et, par suite, renoncer à rechercher les tenants d'une approche subjective de ce principe. Une telle approche s'avère aujourd'hui possible eu égard aux indices du renouvellement de la liaison entre continuité du service public et satisfaction des besoins de l'utilisateur.
- 503** LA DYNAMISATION DE L'APPROCHE SUBJECTIVE DE LA LOI DE CONTINUITÉ. — On peut d'ores et déjà rappeler que l'utilisateur dispose du droit au fonctionnement normal du service public, droit qui, s'il a été étudié en lien avec la loi de changement, n'en reste pas moins rattachable à la loi de continuité. Par ce biais, dont les limites ont été évoquées — elles tiennent au contenu et au contrôle de ce droit² —, l'utilisateur peut opposer le principe de continuité à une autorité administrative qui aurait anormalement interrompu un service public au mépris de ce qu'il estime être ses intérêts propres³.
- 504** Là n'est toutefois pas l'essentiel du mouvement de subjectivisation qui affecte la loi de continuité.

Le réinvestissement du législateur dans l'encadrement du droit de grève (I) et la consécration de l'interdiction de suspendre la fourniture de prestations pouvant être qualifiées de vitales (II) témoignent, de façon certainement plus prégnante, d'une revalorisation des attentes de l'utilisateur dans la définition de la notion de continuité du service public — et, plus avant, dans la compréhension de l'abstraction que représente l'accès normal au service public.

mixte, 4 février 1983, *Société Otic Fischer Porter c/ EDF* (Bull., n° 1, p. 1) ; Cass. soc., 11 janvier 2000, *Société automobiles Peugeot et société Automobile Citroën c/ SNCF* (Bull., V, n° 16, p. 12).

¹ Pour paraphraser Gilles GUGLIELMI, Geneviève KOUBI et Martine LONG, *Droit du service public*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Domat droit public, 4^e éd., 2016, 890 p., § 701.

² Voir *supra*.

³ Outre l'arrêt CE, 28 février 1990, *Decaudin* (n° 73788) déjà évoqué, voir CE, 13 février 1987, *Touchebœuf et Royer* (Lebon p. 45), le Conseil d'État annulant la décision de fermeture anticipée d'un collège au motif que cette fermeture, dont la durée excède « largement celle qui était nécessaire à l'organisation et au déroulement des épreuves, méconnaît au détriment des élèves dudit collège les principes d'égalité devant le service public de l'enseignement et de la continuité de ce service » ; CE, 27 janvier 1988, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Giraud* (Lebon p. 40), le Conseil d'État sanctionnant la carence fautive des services de l'État n'ayant pas procédé à la nomination des professeurs nécessaires pour enseigner les matières obligatoires inscrites aux programmes, ce qui « a eu pour effet de priver, en l'absence de toute justification tirée des nécessités de l'organisation du service, un élève de l'enseignement considéré pendant une période appréciable ».

I | LA RECONSIDÉRATION DES BESOINS DE L'USAGER DANS L'ENCADREMENT DU DROIT DE GRÈVE

- 505** GARANTIE DE L'ORDRE PUBLIC ÉTATIQUE, SATISFACTION DES BESOINS DE L'USAGER. — Traditionnellement, les arguments d'intérêt général avancés par les pouvoirs normatifs, et pris en considération par les juges, pour réglementer l'exercice du droit de grève des agents du service public tiennent moins à la satisfaction continue des besoins de l'utilisateur qu'à la garantie de la continuité de l'État et de son action, c'est-à-dire de ce qu'on appellera volontiers l'ordre public étatique ou constitutionnel (A).

Deux lois relativement récentes méritent toutefois d'être signalées, et cela, bien qu'elles soient sectorielles. Renouvelant l'exercice de conciliation entre le droit de grève et le principe de continuité du service public, elles tendent en effet, sinon à inverser l'ordre des priorités, tout du moins à replacer sensiblement l'utilisateur au cœur de ce principe (B).

A | UNE CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC PROLONGEANT CELLE DE L'ÉTAT

- 506** LA RÉCURRENCE DES RÉFÉRENCES JURISPRUDENTIELLES À L'ORDRE PUBLIC ÉTATIQUE, CONSTITUTIONNEL. — Les jurisprudences rendues à l'occasion des premières mises en grève dans le service public à la charnière du dix-neuvième et du vingtième siècles¹, et la doctrine y relative, conçoivent la loi de continuité comme le prolongement direct de la continuité de l'État, comme le ressort de la pérennité de celui-ci.

Si, dans la célèbre affaire *Winkell* du 7 août 1909², le Conseil d'État, conformément aux conclusions de Jacques TARDIEU³, pose le principe de l'illicéité absolue de la grève des fonctionnaires, en tirant la conséquence qu'elle prive ces

¹ Sur leur développement, voir notamment Éric DEVAUX, *La grève dans les services publics*, Tome 1, Thèse de doctorat en droit public, Jean MORANGE (dir.), Limoges, 1993, PUF, PULIM, 1995, 378 p., p. 11-13.

² CE, 7 août 1909, *Winkell* (Lebon p. 826 et p. 1294, concl. TARDIEU). Il est à noter, pour le surplus, que par l'arrêt de Section en date du 22 octobre 1937, *Ministre et autres* (Lebon p. 843, concl. LAGRANGE), le Conseil d'État maintient sa position selon laquelle la grève est illicite dans les services publics, mais fait évoluer sa motivation, renonçant à l'idée que la grève entraîne la rupture d'un prétendu contrat de fonction publique.

³ Jacques TARDIEU insiste tout particulièrement sur la différence profonde qui existe, sur le plan des conséquences, entre l'abandon individuel de poste et la cessation collective et concertée du travail : « Le fonctionnaire qui abandonne irrégulièrement son poste commet une faute professionnelle grave, mais enfin il ne désorganise pas le service. Il n'en compromet pas le fonctionnement. L'abbaye ne chôme pas faute d'un moine, ni l'Administration faute d'un employé. Au contraire, plusieurs milliers ou même plusieurs centaines d'employés se concertant pour cesser simultanément le service peuvent, on l'a bien vu, jeter un trouble profond dans ce

derniers des garanties procédurales qui s'appliquent normalement en matière disciplinaire¹, c'est parce que cette faculté est incompatible « avec une continuité essentielle à la vie nationale ». Dans sa note, Maurice HAURIOU va même jusqu'à soutenir l'inconstitutionnalité de la loi du 22 avril 1905, en cela, précisément, qu'elle confère aux agents publics le droit de consulter leur dossier administratif avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire² : cette loi lui paraît contraire aux « conditions d'existence de l'État, [...] plus fondamentales encore que les règles positives de la constitution écrite »³, conditions qui exigent « que les services publics indispensables à la vie de la nation ne soient pas interrompus »⁴. Ce raisonnement sera d'ailleurs repris dans la décision *Heyriès* du 28 juin 1918⁵, où le Conseil d'État admet qu'en période de circonstances exceptionnelles, le président de la République puisse suspendre provisoirement l'exécution de la loi susvisée du 22 avril 1905 dès lors qu'elle est de nature à « entraver le fonctionnement des diverses administrations nécessaires à la vie nationale »⁶.

La liaison entre la continuité du service public — même concédé — et celle de l'État ressort nettement encore de l'arrêt *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies* du 18 juillet 1913⁷. En l'espèce, les juges du Palais Royal considèrent que la décision de convoquer des cheminots grévistes pour une période militaire, en sorte qu'ils assurent le fonctionnement régulier du service ferroviaire qui « est, à toute époque, indispensable à la sécurité du territoire et à la défense nationale », ne constitue pas un détournement de pouvoir. Il y va, selon Jacques-Édouard HELBRONNER, du « droit supérieur pour une société, pour une nation, d'assurer son existence, et de défendre son indépendance et sa sécurité »⁸.

fonctionnement, suspendre en quelque sorte la vie nationale et créer une situation qui, à certaines heures, pourrait compromettre la sécurité même de l'État » (Conclusions sur CE, 7 août 1909, *Winkell*, S. 1909, III, p. 146-151, spéc. p. 150-151).

¹ Voir dans le même sens CE, 6 août 1910, *Amalric, Privat, Porte, Flandrin et Cheyssière* (Lebon p. 720) ; CE, 1^{er} mars 1912, *Tichit, Guibert, Salles, Camboulas, Mondot, Courtade et Giraud* (Lebon p. 302) ; CE, 24 juin 1921, *Nos et autres* (Lebon p. 620).

² Article 65 de la loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905 (*Rec. Duvergier* p. 268).

³ Maurice HAURIOU, Note sous CE, 7 août 1909, *Winkell*, S. 1909, III, p. 145-147, spéc. p. 147.

⁴ *Ibid.*

⁵ CE, 28 juin 1918, *Heyriès* (Lebon p. 651).

⁶ Voir Maurice HAURIOU, Note sous CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, S. 1922, III, p. 49-50, spéc. p. 50 : « le pouvoir exécutif n'acquiert pas le droit de suspendre toute espèce de lois ; il acquiert celui de suspendre celles qui arrêteraient la marche de l'État, même les lois des garanties individuelles, parce que les temps anormaux font passer au premier plan ce qui, en temps normal, est à l'arrière-plan ; en temps normal, la liberté individuelle est au premier plan ; en temps de guerre, c'est la légitime défense de l'État ».

⁷ CE, 18 juillet 1913, *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies* (Lebon p. 875).

⁸ Jacques-Édouard HELBRONNER, Conclusions sur CE, 18 juillet 1913, *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies*, S. 1914, III, p. 2-5, spéc. p. 5. Voir aussi la note de Maurice

C'est bien en tant que prescription d'ordre constitutionnel¹ que la loi de continuité fonde alors l'interdiction de la grève des agents publics. La prévalence des intérêts étatiques dans sa définition se comprend aisément, du reste : le contexte dans lequel s'inscrivent ces solutions est celui d'un État libéral dont l'essentiel des interventions se limite aux activités de puissance publique et à celles y concourant plus ou moins directement, telles, en l'occurrence, les activités des postes (arrêt *Winkell*) ou des transports (arrêt *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies*).

- 507 L'évolution des circonstances au cours du vingtième siècle ne modifie pas le centre de gravité de la loi de continuité. L'atteste, au-delà des premières apparences, la décision *Dehaene* rendue le 7 juillet 1950², peu de temps après que le constituant a reconnu le droit de grève « dans le cadre des lois qui le réglementent ».

Le Conseil d'État n'emprunte pas la voie qui l'eût conduit à considérer, de façon conservatrice, que le principe particulièrement nécessaire à notre temps ainsi exprimé à l'alinéa 7 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 était inopérant en l'absence de la réglementation légale d'ensemble annoncée par lui³, et à décider, en conséquence, que la règle jurisprudentielle interdisant depuis les premières années du vingtième siècle la grève des agents du service public devait continuer à s'appliquer⁴. Il adopte une solution plus libérale qui, ne faisant plus de cette dernière un acte par principe illicite, n'échappe pas à la critique⁵. Jean RIVERO, par exemple, reproche au juge administratif d'avoir « consacré imprudemment un droit dont la mise en œuvre

HAURIOU sous cet arrêt, pour qui le législateur serait dans son droit s'il devait « militariser tous les services publics dont le fonctionnement ininterrompu est indispensable à la vie nationale, par exemple, le service des postes » (Note sous CE, 18 juillet 1913, *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies*, S. 1914, III, p. 1-3, spéc. p. 2).

¹ Cf. Louis ROLLAND, *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1934-1935*, Les Cours de droit, 1935, 402-89 p., p. 40, l'éminent juriste écrivant, à propos de la continuité, qu'il s'agit « d'une loi de nature, et à tout le moins d'une de ces prescriptions de droit constitutionnel coutumier comme il y en a dans la vie de tous les États ».

² CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene* (Lebon p. 426).

³ La loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires (*JORF* n° 246 du 20 octobre 1946, p. 8910), pourtant contemporaine du texte constitutionnel, ne dit mot sur le droit de grève de ceux-ci — alors qu'elle reconnaît explicitement, en son article 6, leur droit syndical. À cette époque, le législateur est seulement intervenu pour interdire la grève du personnel des compagnies républicaines de sécurité (article 6 de la loi n° 47-2384 du 27 décembre 1947 portant réorganisation des compagnies républicaines de sécurité, *JORF* du 28 décembre 1947, p. 12494) et du personnel de la police (article 2 de la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police, *JORF* du 29 septembre 1948, p. 9532).

⁴ Cette voie est jugée juridiquement défendable par le commissaire du gouvernement François GAZIER (Conclusions sur CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, RDP 1950, p. 702-708, spéc. p. 705).

⁵ L'arrêt *Dehaene* a aussi été critiqué pour avoir reconnu la compétence supplétive du pouvoir réglementaire dans une matière — la réglementation du droit de grève — que le préambule

effective aboutirait à la négation de l'État »¹ — sauf à retenir « une conception de la grève édulcorée et pacifiée », une sorte de « grève-rite » n'ayant rien à voir avec la « grève-guerre » qui est « quelque chose de plus sérieux et de plus fort, avec quoi on ne saurait composer ni ruser »².

La portée d'un tel revirement de jurisprudence ne doit cependant pas être exagérée. La circonspection dont use le Conseil d'État à l'occasion de la reconnaissance du droit de grève dans les services publics fait dire, après le Professeur André GERVAIS, que l'arrêt *Dehaene* est un « arrêt antigrève »³. Le point nodal du système réside, en effet, dans les restrictions qu'il est nécessaire d'admettre au droit de grève « en vue d'en éviter, selon la formule consacrée, un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public »⁴. D'où l'on déduit que la présente solution n'aboutit pas à la négation de l'État ou, pour paraphraser les conclusions fameuses de François GAZIER, à la consécration officielle d'un État à éclipses, dans la vie constitutionnelle duquel des parenthèses seraient ouvertes⁵ ; elle aboutit, au contraire, à son affirmation dans un contexte social et juridique renouvelé.

- 508** Depuis lors, la référence à l'ordre public est fréquente et la continuité du service public est érigée en condition de son maintien. L'ordre public visé par la jurisprudence revêtant « le sens d'ordre public "étatique" »⁶, pouvant être « affilié à l'ordre public constitutionnel »⁷, garantir la continuité du service public équivaut à assurer la pérennité de l'État⁸.

de la Constitution de 1946 réserve pourtant au législateur. Voir notamment Marcel WALINE, Note sous CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, RDP 1950, p. 691-702, spéc. p. 699.

¹ Jean RIVERO, « Le droit positif de la grève dans les services publics d'après la jurisprudence du Conseil d'État », *Dr. soc.* 1951, p. 591-598, spéc. p. 594.

² *Ibid.*, spéc. p. 595.

³ André GERVAIS, Note sous CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, D. 1950, J., p. 538-542, spéc. p. 539.

⁴ Cette formule du juge administratif a d'ailleurs été reprise par le juge judiciaire se prononçant sur l'exercice du droit de grève dans les services publics industriels et commerciaux. Voir par exemple Cass. soc., 27 janvier 1956, *Blanc c/ SNCF* (D. 1956, p. 481, note GERVAIS), la limitation de ce droit, « impérieusement commandée par la nature même du service public confié à la SNCF », se justifiant en l'occurrence par le souci d'empêcher « une désorganisation générale du service public, qui paralyserait la vie économique du pays et pourrait comporter les plus graves dangers pour la sécurité même des usagers ».

⁵ Cf. François GAZIER, Conclusions sur CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, RDP 1950, p. 702-708, spéc. p. 705.

⁶ Roger LATOURNERIE, *Le droit français de la grève*, Sirey, 1972, 791 p., spéc. p. 625, l'auteur précisant immédiatement qu'« il faut alors donner au terme "étatique" l'acception nettement caractérisée par les fins assignées à l'État ».

⁷ Marie COURRÈGES, *Le principe de continuité du service public confronté au droit de grève. Émergence de la notion de service essentiel*, Thèse de doctorat en droit public, David BAILLEUL (dir.), Grenoble II, 2014, Anne Rideau Éditions, coll. Mazarine, 2015, 433 p., p. 102.

⁸ Cf. Roger LATOURNERIE, *op. cit.*, spéc. p. 606-607 : « Expression et instrument de l'intérêt général, le service public se manifeste alors comme une activité intangible et toute atteinte qui

C'est ainsi que le Conseil d'État a jugé légales les limitations apportées au droit de grève du personnel des postes et télécommunications affecté à des emplois indispensables à la sécurité des personnes, à la conservation des installations et du matériel ainsi qu'au fonctionnement des liaisons essentielles à l'action gouvernementale¹ ; des agents de la direction de la navigation aérienne et des ingénieurs de la météorologie nationale nécessaires à l'activité des services de sécurité aérienne² ; du personnel de la SNCF affecté à la garde des barrières des passages à niveau³ ; des agents de la direction générale de l'aviation civile assumant des fonctions d'autorité ou investis d'une mission dont la continuité est primordiale pour des raisons de sécurité⁴ ; de certains agents des services de la surveillance de la direction générale des douanes et des droits indirects⁵ ; du personnel d'Électricité de France utile à l'approvisionnement minimum du pays en électricité⁶...

À l'inverse, il a pu annuler la décision restreignant l'exercice du droit de grève des agents des ateliers mécanographiques du ministère de l'Intérieur⁷ au motif que leur cessation de travail ne menaçait pas forcément la continuité de services indispensables à l'action gouvernementale ; ou encore la réquisition d'un secrétaire de mairie qui n'était pas justifiée par « la nécessité de maintenir un service dont l'interruption eût pu porter une atteinte grave à l'intérêt public »⁸.

- 509** LE CHAMP SIGNIFICATIF DES LIMITATIONS LÉGISLATIVES DU DROIT DE GRÈVE DANS LES SERVICES PUBLICS. — Bien que parcellaires, les interventions du législateur au titre de la mission qu'il tient de l'alinéa 7 du préambule de la Constitution de la Quatrième République tendent à confirmer que la question de la satisfaction continue des besoins de l'utilisateur est, en la matière, secondaire par rapport à celle de la garantie de l'ordre public constitutionnel.

lui est portée prend le sens d'une atteinte directe à l'État lui-même et les proportions d'un scandale, auquel il n'est pas seulement nécessaire, il est urgent de mettre fin ».

¹ CE, Sect., 28 novembre 1958, *Lépouse* (Lebon p. 596).

² CE, 26 octobre 1960, *Syndicat général de la navigation aérienne et autres* (Lebon p. 567). Voir encore CE, Sect., 19 janvier 1962, *Bernardet et autres* (Lebon p. 49) ; CE, Ass., 4 février 1966, *Syndicat national des Fonctionnaires et Agents du groupement des contrôles Radio-Électriques et autres* (Lebon p. 80).

³ CE, Ass., 23 octobre 1964, *Fédération des syndicats chrétiens de cheminots* (Lebon p. 484).

⁴ CE, 13 novembre 1992, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile* (Lebon tables, nos 83177 et 83702).

⁵ CE, 15 mai 2006, *Fédération CFDT des finances et des affaires économiques* (n° 270171).

⁶ CE, Sect., 17 mars 1997, *Fédération nationale des syndicats du personnel des industries de l'énergie électrique, nucléaire et gazière* (Lebon p. 90) ; CE, Ass., 12 avril 2013, *Fédération Force Ouvrière Énergie et Mines et autres* (Lebon p. 94).

⁷ CE, 10 juin 1959, *Syndicat national des personnels des préfectures et des sous-préfectures, centres administratifs et techniques, ateliers mécanographiques et services départementaux* (Lebon p. 354).

⁸ CE, 9 juillet 1965, *Pouzenc* (Lebon p. 421).

Les agents que la loi prive du droit de grève sont ceux des services publics « à haute teneur de souveraineté dont le fonctionnement continu (conçu ici comme un fonctionnement permanent) est l'une des conditions *sine qua non* de la continuité de l'État »¹ : ce sont précisément les militaires², les fonctionnaires actifs de la police nationale³, les agents des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire⁴, les magistrats judiciaires⁵, les agents de transmission du ministère de l'Intérieur⁶.

Quant aux restrictions momentanées du droit de grève débouchant sur la mise en place d'un service minimum, c'est-à-dire d'un service réduit capable de fonctionner même en cas de grève, elles visent certaines catégories de personnels — ceux dont le concours peut être indispensable pour l'exécution de la mission en cause, et que l'autorité administrative aura donc l'obligation de requérir⁷ le moment venu — dans des secteurs jugés stratégiques pour l'ordre

¹ Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., § 904.

² Article 6 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires (*JORF* n° 72 du 26 mars 2005, p. 5098, texte n° 1), codifié à l'article L. 4121-4 du Code de la défense.

³ Article L. 411-4 du Code de la sécurité intérieure. À noter que l'article 2 de la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police (*JORF* du 29 septembre 1948, p. 9532) est toujours en vigueur.

⁴ Article 3 de l'ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire (*JORF* du 7 août 1958, p. 7423). L'on signalera que la deuxième phrase de cet article, qui prévoyait que les faits de grève « susceptibles de porter atteinte à l'ordre public [pouvaient] être sanctionnés en dehors des garanties disciplinaires », a tout récemment été déclarée contraire au principe du contradictoire découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : Cons. const., 10 mai 2019, M... [*Sanctions disciplinaires au sein de l'administration pénitentiaire*] (n° 2019-781 QPC ; *JORF* n° 109 du 11 mai 2019, texte n° 107).

⁵ Article 10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (*JORF* du 23 décembre 1958, p. 11551).

⁶ Article 14 de la loi de finances rectificative pour 1968 n° 68-695 du 31 juillet 1968 (*JORF* du 2 août 1968, p. 7515).

⁷ Il serait sans doute préférable, afin d'éviter toute confusion, d'employer le verbe « requérir » à propos du pouvoir dont peut disposer un chef de service pour rappeler un agent gréviste sur son lieu de travail dans le cadre d'un service minimum, et le verbe « réquisitionner » à propos du droit de réquisition tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services (*JORF* du 8 janvier 1959, p. 548) et des autres textes qui régissent ce droit. Voir Cons. const., 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, consid. 4 (n° 79-105 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 33).

public¹ — à savoir l’audiovisuel public², le contrôle et la protection des matières nucléaires³, la navigation aérienne⁴ — dont la perturbation « porterait atteinte aux besoins essentiels du pays »⁵. Où l’on comprend que la notion de « besoins essentiels du pays », que le Conseil constitutionnel utilise pour justifier l’organisation d’un service minimum, revêt une acception stricte, étroite, étatique⁶.

- 510** POUVOIR DE RÉQUISITION PRÉFECTORAL, INTÉRÊT DE POLICE ET CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC. — L’idée que le principe de continuité du service public, dans sa conciliation avec le droit de grève, répond en priorité aux nécessités inhérentes à l’action publique est, en outre, étayée par la mise en œuvre, certes peu fréquente⁷, des pouvoirs de police que détient le préfet en vertu des dispositions du 4° de l’article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales. « En cas d’urgence, lorsque l’atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l’exige et que

¹ Lydie DORÉ, « Le service minimum dans les services publics en cas de grève », *RDP* 2005, p. 885-917, spéc. p. 892-893.

² Loi n° 79-634 du 26 juillet 1979 modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail (*JORF* du 27 juillet 1979, p. 1950) et article 57 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (*JORF* du 1^{er} octobre 1986, p. 11755). Voir auparavant CE, 18 mars 1956, *Hublin* (*Lebon* p. 117) ; CE, Sect., 13 juillet 1968, *Syndicat unifié des techniciens de l’Office de radiodiffusion-télévision française et autres* (*Lebon* p. 444-III, *erratum*).

³ Article 6 de la loi n° 80-572 du 25 juillet 1980 sur la protection et le contrôle des matières nucléaires (*JORF* du 26 juillet 1980, p. 1882) ; Cons. const., 22 juillet 1980, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*, consid. 4 et s. (n° 80-117 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 42).

⁴ Article 2 de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 abrogeant certaines dispositions des lois n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne et n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l’aviation civile, et relative à l’exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne (*JORF* du 1^{er} janvier 1985, p. 9) et article 1^{er} du décret n° 85-1332 du 17 décembre 1985 modifié, portant application de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 (*JORF* du 18 décembre 1985, p. 14735).

⁵ Voir Cons. const., 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, consid. 1 (n° 79-105 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 33) ; Cons. const., 22 juillet 1980, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*, consid. 7 (n° 80-117 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 42).

⁶ Alors que la notion demeure, en elle-même, « très ouverte et bien imprécise. Selon toute évidence, la détermination exacte de ces "besoins essentiels" peut et doit s’accommoder d’une certaine variabilité (dans l’espace, dans le temps, en fonction de la diversité des situations juridiques, etc.). Mais il reste notamment très difficile de savoir : – si la notion de besoins essentiels touche nécessairement à des besoins collectifs, et, dans l’affirmative, quelle doit être leur portée ; – si ces besoins sont forcément d’ordre vital ; – s’ils incluent des exigences de nature économique ; – s’ils doivent nécessairement être regardés comme atteints de manière directe et immédiate par la grève » (Dieudonné MANDELKERN, *Rapport de la Commission pour la continuité des Services Publics dans les transports terrestres de voyageurs*, Ministère de l’Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, juillet 2004, 117 p., p. 28-29).

⁷ Voir récemment CAA Lyon, 11 décembre 2018, *C... , A... et C...* (nos 17LY00845, 17LY00847 et 17LY00851).

les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées »¹.

Le préfet peut, sur ce fondement, réquisitionner des salariés grévistes d'une entreprise privée, tels un établissement pétrolier² ou une centrale thermique³, dont le fonctionnement régulier conditionne celui d'un ou plusieurs services publics, lorsqu'il y a un risque pour l'ordre public. Dans ce cas, la continuité du service public, à supposer qu'elle soit compromise, n'est conçue qu'en tant qu'élément de l'ordre public, dans le maintien duquel elle s'épuise.

- 511 Ce que réglementent ces dispositions n'est pas le droit de grève, il est vrai, mais le droit de réquisition. Reste qu'elles agissent assurément sur lui, sinon sur son régime juridique, en tout cas sur son exercice concret.

De ce point de vue, elles font écho aux solutions passées par lesquelles le juge administratif valida le dévoiement du droit de réquisition en temps de guerre, en admettant que les pouvoirs publics pussent réquisitionner, sur le fondement de la loi du 3 juillet 1877⁴ ou encore sur celui de la loi du 11 juillet 1938⁵, des agents du service public dans l'unique but de briser des grèves⁶.

B | UNE CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC RECENTRÉE SUR LA SATISFACTION DES BESOINS DE L'USAGER

- 512 LES EXPRESSIONS DU RECENTRAGE. — Certes, derrière l'exigence de continuité de l'État et de son action, se rencontre souvent celle afférente à la satisfaction continue des besoins de l'utilisateur. Il y a plus de cinquante ans, la loi relative à

¹ Ces dispositions ont été ajoutées, et ce n'est pas anodin, par l'article 3 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (JORF n° 66 du 19 mars 2003, p. 4761, texte n° 1).

² CE, Réf., 27 octobre 2010, *Lefebvre et autres* (Lebon p. 421).

³ CE, Réf., 23 mai 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* (n° 349215).

⁴ Loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires (JORF n° 183 du 6 juillet 1877, p. 5053).

⁵ Loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (JORF n° 163 du 13 juillet 1938, p. 8330), à propos de laquelle le Professeur Jean RIVERO a pu rappeler qu'elle n'avait « pas eu d'autre but que de permettre, par la réquisition, la lutte contre la grève... » (« Le droit positif de la grève dans les services publics d'après la jurisprudence du Conseil d'État », *Dr. soc.* 1951, p. 591-598, spéc. p. 593).

⁶ Voir notamment CE, 18 juillet 1913, *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies* (Lebon p. 875) ; CE, 5 décembre 1941, *Sellier* (Lebon p. 207) ; CE, 10 novembre 1950, *Fédération nationale de l'Éclairage et des forces motrices* (Lebon p. 548).

certaines modalités de la grève dans les services publics¹ était ainsi présentée, par ses promoteurs, comme une protection des usagers du service public contre les inconvénients de la grève². Il faut bien admettre, néanmoins, que cette dernière exigence suit alors le principal et que sa prise en compte n'est, pour ainsi dire, qu'incidente. La doctrine a d'ailleurs pu insister sur ce fait singulier, que l'usager est le « *tiers exclu* »³ de mouvements sociaux, mouvements dont il doit pourtant supporter les conséquences dommageables⁴.

Aussi au moins deux lois détonnent-elles, qui visent, dans la période récente, à renforcer la continuité des transports collectifs terrestres pour l'une, la continuité de l'enseignement maternel et élémentaire public pour l'autre. Elles concourent à appuyer la thèse d'un recentrage social et subjectif de la loi de continuité, autour de la satisfaction des besoins de l'usager.

- 513** LA LOI SUR LE DIALOGUE SOCIAL ET LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC DANS LES TRANSPORTS TERRESTRES RÉGULIERS DE VOYAGEURS. — La loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs⁵ constitue une avancée majeure⁶ en ce qu'elle arrache, toute considération faite de son champ d'application circonscrit, le législateur à l'apathie profonde dans laquelle il avait fini par sombrer en n'assumant pas sa mission constitutionnelle de réglementation du droit de grève⁷.

¹ Loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics (*JORF* n° 180 du 2 août 1963, p. 7156).

² En ce sens, Jean-Maurice VERDIER, « Aspects inattendus de la loi du 31 juillet 1963 : préavis de grève et droit syndical », *D.* 1963, Chron., p. 269-272, spéc. p. 269.

³ Denys de BÉCHILLON, « À propos du droit de grève et de l'amélioration de la continuité du service public des transports », in *La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006 (501 p.), p. 17-22, spéc. p. 22.

⁴ Voir notamment Alain RAMIN, « La grève dans les services publics en France : quelques réflexions sur la situation de l'usager », *Dr. soc.* 1985, p. 33-44 ; Lucien RAPP, « Les conséquences de la grève dans les services publics : réflexions sur l'usager », *RFDA* 1988, p. 832-841 ; Philippe CHRESTIA, « Le service public, l'usager et le droit de grève », *JCP A* 2005, n° 29, p. 1151-1156.

⁵ Loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs (*JORF* n° 193 du 22 août 2007, p. 13956, texte n° 2).

⁶ À son propos, Philippe TERNEYRE salue « la performance politique » qui a consisté à concrétiser « ce que les gouvernements et législatures précédents avaient seulement souhaité, proposé, envisagé ou mis à l'étude », et considère que « l'apport décisif de la loi nouvelle au souci de garantir un "minimum de service" en cas de grève dans [le secteur des transports] ne peut être discuté » (« La loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs : laboratoire d'une ambition plus vaste ou expérience isolée ? », *RJEP* décembre 2007, p. 391-398, spéc. p. 391, § 1).

⁷ Le Conseil constitutionnel avait pourtant eu l'occasion de lui rappeler, à plusieurs reprises, qu'il lui appartient, aux termes du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, d'opérer « la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ». Voir Cons. const., 25 juillet 1979,

Agissant d'abord en amont du conflit, le législateur de 2007 procéduralise le recours à la grève dans les entreprises de transport plus que ne le fait l'article L. 2512-2 du Code du travail, qui impose, de manière générale, que les grèves dans le service public — sauf celles des personnels des communes de moins de dix mille habitants — soient précédées d'un préavis dont la durée de cinq jours sert à la négociation des parties intéressées¹. Il introduit dans les entreprises de transport une procédure de prévention des conflits étendant la phase du dialogue social² : le dépôt d'un préavis de grève ne peut y intervenir sans la tenue d'une négociation préalable de huit jours francs au maximum. Il limite, par ailleurs, la pratique consistant en l'envoi de préavis de grève successifs : un nouveau préavis ne peut être déposé par la ou les mêmes organisations syndicales et pour les mêmes motifs qu'à l'issue du préavis en cours.

Conscient de la possible insuffisance de ce filtre procédural, le législateur définit également les modalités selon lesquelles « un service réduit mais prévisible »³ — et nullement minimum au sens courant du terme, c'est-à-dire irréductible, dès lors que l'exercice du droit de grève n'est pas, en lui-même, restreint⁴ — fonctionne en cas de grève inévitable ou de toute autre perturbation prévisible du trafic. C'est dans ce volet plus que dans le précédent, en aval du conflit donc, qu'il porte une attention toute particulière à l'usager, qu'il se préoccupe de sa situation et de ses intérêts concrets, à travers lesquels

Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail, consid. 1 (n° 79-105 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 33) ; *Cons. const.*, 22 juillet 1980, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*, consid. 4 (n° 80-117 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 42) ; *Cons. const.*, 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, consid. 78 (n° 86-217 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 141) ; *Cons. const.*, 28 juillet 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, consid. 6 (n° 87-230 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 48).

¹ Philippe TERNEYRE, « Le déclenchement de la grève dans les services publics », *RFDA* 1988, p. 815-824, spéc. p. 818-819.

² Des procédures dites d'alarme sociale ou de concertation immédiate existaient à la RATP et à la SNCF depuis la fin des années quatre-vingt-dix et le début des années deux mille. Elles étaient toutefois facultatives en raison de leur valeur conventionnelle, seul le législateur pouvant aménager le droit de grève et imposer une négociation préalable à tout dépôt de préavis. La loi du 21 août 2007 les a donc, d'une certaine manière, renforcées. Sur ces mécanismes, voir Céline MARQUIS, « La prévention des conflits à la RATP », *Dr. soc.* 2003, p. 583-590 ; Norbert OLSZAK et Serge SCHAEFFER, « L'accord sur l'amélioration du dialogue social et la prévention des conflits à la SNCF : un modèle pour la réduction des grèves dans les services publics ? », *JCP A* 2005, n° 29, p. 1156-1163.

³ Exposé des motifs de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007.

⁴ Il s'ensuit inéluctablement qu'« en cas de grève, les personnels disponibles sont les personnels de l'entreprise non grévistes » (article 5-I de la loi n° 2007-1224, codifié à l'article L. 1222-7 du Code des transports).

l'exigence de continuité est donc envisagée. Préserver le voyageur des désordres engendrés par la grève, tel est l'objectif du texte qui a été affiché tout au long des débats parlementaires¹.

- 514 L'usager occupe tout d'abord une place centrale dans l'organisation de la continuité du service public des transports en commun.

Les entreprises soumises à la loi sont censées disposer d'un plan de transport adapté aux priorités de desserte et aux niveaux de service définis par l'autorité organisatrice en fonction de l'importance des perturbations, qui précise, pour chaque niveau de service, les plages horaires et les fréquences à assurer². S'ils sont élaborés unilatéralement, ces plans de transport n'en sont pas moins calqués sur les besoins et les habitudes des voyageurs, qui ont été consultés quand il existait une structure locale de représentation³. Ils identifient les dessertes journalières les plus importantes pour la population, celles destinées à être satisfaites avant toute autre en cas de grève. Ainsi, le niveau minimal de service doit permettre d'éviter, aux termes de l'article 4-I de la loi⁴, toute « atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir, à la liberté d'accès aux services publics, à la liberté du travail, à la liberté du commerce et de l'industrie et à l'organisation des transports scolaires » ; il privilégie les trajets couvrant les « besoins essentiels de la population », garantissant « l'accès au service public de l'enseignement les jours d'examens nationaux » et répondant aux « besoins particuliers des personnes à mobilité réduite ».

¹ Cet objectif n'est pas sans rappeler, au demeurant, celui de certaines propositions de loi précédemment faites sur le sujet, mais toujours restées sans suite. Voir, à titre illustratif, la proposition de loi n° 1404 visant à protéger les droits des usagers, à améliorer le dialogue social et à assurer la continuité dans les services publics, enregistrée à l'Assemblée nationale le 17 février 1999.

² Un rapport d'information de 2013 indique que la définition des dessertes prioritaires et l'élaboration des plans de transport sont globalement satisfaisantes. En règle générale, trois ou quatre niveaux de service sont retenus ; de nombreux réseaux ont intégré un « niveau zéro » correspondant aux cas dans lesquels la réalisation du service est impossible, en cas de grève massivement suivie par exemple. Voir Isabelle PASQUET et Marc LAMÉNIE, *Renforcer le dialogue social dans les transports : le meilleur service à rendre aux usagers*, Rapport d'information n° 88 fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application des dispositions de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, Sénat, 17 octobre 2013, 137 p., p. 45-46.

³ Comme le rappelle Raymonde VATINET, « après discussion et amendement du projet, la consultation n'a finalement été imposée que là où existe une telle structure locale de représentation des usagers afin d'éviter l'intervention d'associations de consommateurs trop éloignées des réalités du terrain » (« Sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs [L. n° 2007-1224, 21 août 2007] », *JCP A* 2007, n° 39, p. 31-40, spéc. p. 37, note 41).

⁴ Codifié à l'article L. 1222-3 du Code des transports.

Pour assurer la réussite de ce dispositif, des accords collectifs ou, à défaut, des plans unilatéraux de prévisibilité¹ recensent les moyens humains et matériels indispensables à l'exécution de chaque niveau de service. Ils fixent aussi les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation, l'organisation du travail est révisée et les personnels disponibles sont réaffectés. L'obligation de prévenance², qui contraint chaque agent répertorié à se déclarer gréviste auprès du chef d'entreprise, ou d'une personne désignée par lui, au plus tard quarante-huit heures avant d'entrer dans le mouvement social³, sous peine d'encourir une sanction disciplinaire, permet d'optimiser la prévisibilité du service effectivement fourni aux voyageurs⁴, sans empêcher les agents de participer à la grève⁵.

- 515 La plus grande attention portée à l'usager des transports terrestres réguliers appert ensuite de la mise en œuvre de la continuité du service public.

¹ À noter qu'une entreprise de transport qui n'est pas parvenue à conclure un accord collectif de prévisibilité du service avec les organisations syndicales représentatives, n'est pas dispensée d'engager de nouvelles négociations en vue de la conclusion d'un tel accord lorsqu'elle entend modifier significativement le plan de prévisibilité existant par voie de décision unilatérale : CE, 22 octobre 2018, *Fédération des syndicats des travailleurs du rail - SUD Rail (Lebon tables, n° 415941)*.

² Se trouve ici concrétisée une proposition du rapport de la commission MANDELKERN. Voir Dieudonné MANDELKERN, Rapport de la Commission pour la continuité des Services Publics dans les transports terrestres de voyageurs, Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, juillet 2004, 117 p., p. 76-85.

³ Le juge administratif a admis que l'autorité agissant en vertu des pouvoirs généraux d'organisation des services peut contraindre l'agent ayant déclaré son intention de faire grève à rejoindre le mouvement précisément au moment d'une prise de service : « la limitation apportée à l'exercice du droit de grève qui en résulte est justifiée par les nécessités du fonctionnement du service public de transport [...] et vise à prévenir un usage abusif du droit de grève » (CE, 11 juin 2010, *Syndicat SUD RATP, Lebon tables n° 333262*).

⁴ Sauf lorsque les agents recourent aux « grèves émotionnelles » en usant abusivement, et illégalement, de leur droit de retrait. Celles-ci, n'étant pas couvertes par la loi du 21 août 2007, entravent non seulement la procédure de prévention des conflits, mais surtout le dispositif d'organisation de la continuité du service : spontanées, elles constituent un moyen de contourner l'obligation de prévenance, si bien qu'aucune prévisibilité du mouvement n'est possible et qu'aucun service ne peut être organisé à l'avance. Voir Jacques KOSSOWSKI et Maxime BONO, Rapport d'information n° 1502 déposé par la commission des Affaires économiques, de l'Environnement et du Territoire sur la mise en application de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, Assemblée nationale, 4 mars 2009, 84 p., p. 30 et s.

⁵ Cette disposition a été la plus contestée. Mais le Conseil constitutionnel n'a pas considéré cet aménagement des conditions d'exercice du droit de grève comme disproportionné au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir organiser la continuité du service public, dans la mesure, notamment, où « l'obligation de déclaration ne s'oppose pas à ce qu'un salarié rejoigne un mouvement de grève déjà engagé et auquel il n'avait pas initialement l'intention de participer, ou auquel il aurait cessé de participer, dès lors qu'il en informe son employeur au plus tard quarante-huit heures à l'avance » (Cons. const., 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, consid. 29, n° 2007-556 DC ; Rec. Cons. const. p. 319).

L'information des voyageurs, dont la commission MANDELKERN constatait les insuffisances en 2004¹, a été améliorée² — indépendamment du problème lié à la fiabilité de la prévision du trafic. Le législateur de 2007 est venu imposer l'adoption, par chaque prestataire, d'un plan d'information des usagers afin qu'ils bénéficient, au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation, d'une information tout à la fois « gratuite, précise et fiable sur le service assuré »³. L'effectivité du droit qui en résulte à l'endroit des voyageurs est d'autant moins aléatoire que les sources de cette information sont, en pratique, facilement accessibles (sites internet dédiés, numéros verts, médias locaux, affichage...).

En outre, la loi prévoit le remboursement total des titres de transport et des abonnements — ou la prolongation de la validité de ces abonnements — aux usagers par l'entreprise de transport en fonction, non de la durée de la grève⁴, mais de la durée pendant laquelle le plan de transport ou le plan d'information n'a pas été exécuté ou a mal été exécuté. En clair, « si les usagers ne disposent pas d'un droit au service, tel aurait été le cas si le service minimum avait été institué, ils se voient au moins reconnaître des droits pécuniaires »⁵ ; et l'on pourrait même dire qu'ils disposent, par suite, de droits opposables — opposables car sanctionnés par l'obligation de remboursement — à l'organisation de la continuité et à l'information. Les conditions de ce remboursement sont toutefois restrictives : il doit forcément être imposé par l'autorité organisatrice et ne peut intervenir que si l'entreprise est directement responsable du défaut d'exécution (diffusion d'une information erronée sur le service organisé, mauvais redéploiement des moyens disponibles, changement d'horaires des personnels, brièveté des délais...), responsabilité directe pour le moins délicate à déterminer ; et encore faudrait-il que des usagers aient le temps, l'énergie et l'envie suffisants, eu égard au montant des titres de transport qu'ils n'ont pu utiliser, de réclamer en justice leur remboursement. Quoi qu'il en soit, ces quelques difficultés ne sauraient dissimuler les bénéfices d'un dispositif qui révèle un peu plus encore la volonté d'ensemble du législateur de réhabiliter l'usager.

¹ Dieudonné MANDELKERN, Rapport de la Commission pour la continuité des Services Publics dans les transports terrestres de voyageurs, Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, juillet 2004, 117 p., p. 73.

² Jacques KOSSOWSKI et Maxime BONO, Rapport d'information n° 1502 déposé par la commission des Affaires économiques, de l'Environnement et du Territoire sur la mise en application de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, Assemblée nationale, 4 mars 2009, 84 p., p. 24.

³ Article 7 de la loi n° 2007-1224, codifié à l'article L. 1222-8 du Code des transports.

⁴ Ce qui n'empêche pas les autorités organisatrices des transports et les prestataires de services d'aller au-delà de ce qu'impose la loi, et de prévoir des dédommagements ponctuels en cas, par exemple, de grèves massivement suivies et/ou de longue durée.

⁵ Fabrice MELLERAY, « La loi du 21 août 2007 sur le dialogue social ou l'introuvable service minimum », *AJDA* 2007, p. 1752-1755, spéc. p. 1755.

516 LA LOI INSTITUANT UN DROIT D'ACCUEIL POUR LES ÉLÈVES DES ÉCOLES MATERNELLES ET ÉLÉMENTAIRES PENDANT LE TEMPS SCOLAIRE. — La loi du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire¹ confirme, à la suite, le « cours nouveau pris par l'encadrement législatif du droit de grève »² dans les services publics.

Privilégiant la concertation à la confrontation, elle entend, en premier lieu, prévenir les conflits collectifs dans les écoles publiques. Aussi y institue-t-elle un mécanisme d'alarme sociale en tout point comparable à celui existant dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, qui fait de la négociation entre l'État et la ou les organisations syndicales représentatives des personnels enseignants une condition *sine qua non* du dépôt d'un préavis de grève.

Elle prévoit, en second lieu, la création d'un service public d'accueil et d'encadrement en faveur des élèves des écoles publiques et privées sous contrat, lorsque la grève ne peut être évitée et, de façon générale, lorsque l'absence de l'enseignant est imprévisible et son remplacement impossible. Au-delà d'un taux prévisionnel d'enseignants grévistes égal ou supérieur à 25 % — initialement fixé à 10 %, avant la première lecture de la loi au Sénat —, taux qu'une obligation de déclaration préalable faite à l'inspecteur d'académie³ permet de connaître, il ne revient plus à l'État d'assurer cet accueil ; c'est aux communes ou aux organismes de gestion des écoles privées sous contrat qu'en incombe la responsabilité⁴, qui ont droit à la compensation financière des dépenses exposées pour la rémunération des personnes chargées de l'accueil⁵.

¹ Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire (*JORF* n° 194 du 21 août 2008, p. 13076, texte n° 2).

² Olivier LECLERC, « L'encadrement législatif de l'exercice du droit de grève. Observations à partir de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles pendant le temps scolaire », *Rev. dr. trav.* 2008, p. 674-677, spéc. p. 674.

³ Circulaire n° 2008-111 du ministre de l'Éducation nationale Xavier DARCOS et de la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales Michèle ALLIOT-MARIE du 26 août 2008 sur la mise en œuvre de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 créant un droit d'accueil au profit des élèves des écoles maternelles et élémentaires (*BO de l'Éducation nationale* n° 33 du 4 septembre 2008).

⁴ CE, 7 octobre 2009, *Commune de Plessis-Pâté* (*Lebon tables*, n° 325829), une commune ne pouvant refuser d'assurer le service d'accueil des élèves des écoles maternelles ou élémentaires publiques situées sur son territoire, sous prétexte qu'elle serait dans l'impossibilité de l'organiser, notamment par manque d'effectif d'animateurs, et qu'il était peu probable que le taux des personnels enseignants grévistes atteignît le seuil décisif de 25 %. Voir encore, dans un sens similaire, CAA Lyon, 1^{er} avril 2010, *Préfet du Puy-de-Dôme* (n° 09LY01396) ; CAA Douai, 20 décembre 2010, *Commune de Cappelle-la-Grande* (n° 10DA01101) ; CAA Versailles, 9 février 2012, *Commune de Stains* (n° 10VE04058) ; CAA Marseille, 21 décembre 2012, *Commune de Cabestany* (n° 10MA01026).

⁵ Sur les modalités d'organisation du service d'accueil, voir Philippe RAIMBAULT, « Un droit d'accueil pour la rentrée », *AJDA* 2008, p. 1949-1954, spéc. p. 1952-1953 ; Michel VERPEAUX, « Accueil minimum des élèves : le partage des rôles entre l'État et les communes », *AJDA* 2008, p. 2410-2413.

- 517 La volonté du législateur de 2008 est on ne peut plus claire, et n'est pas différente de celle du législateur de 2007 : elle est de « rendre les grèves indolores aux usagers »¹, dont la prise en considération semble bien devoir animer le texte et lui donner sens.

L'amélioration de la continuité du service public de l'enseignement à destination des usagers de celui-ci n'est pas directe, puisqu'elle passe par l'adjonction d'un nouveau service public de garderie, dont la vocation n'est pas d'enseigner, et par la consécration d'un nouveau droit subjectif à l'accueil dans les écoles primaires², et non à la continuité des enseignements. Elle n'en reste pas moins certaine dès lors que le dispositif juridique permet, « le cas échéant, aux personnels enseignants présents dans les circonstances envisagées de continuer à assurer leur enseignement sans avoir à s'en détourner pour assurer l'accueil des enfants dont les enseignants sont absents »³.

Il n'est pas douteux, pour le surplus, que le dispositif bénéficie simultanément aux parents d'élèves dont les enseignants sont absents, dans la mesure où leur liberté de travailler est préservée — d'ailleurs ceux-là doivent-ils être informés des modalités de son organisation. Xavier DARCOS, le ministre de l'Éducation nationale de l'époque, ne dissimulait pas cet objectif, évoquant, pendant les débats parlementaires, la difficulté pour les familles de « trouver, souvent dans l'urgence, une solution de garde pour leurs enfants lorsque l'école n'est plus en mesure de le faire, solution qui bien souvent n'est autre que l'interruption forcée de l'activité professionnelle, parfois sans solde, avec des conséquences souvent durables sur les relations qu'elles entretiennent avec l'employeur »⁴. Les parents d'élèves ne sont pas les usagers véritables du service public d'accueil ; toujours est-il qu'ils en sont des bénéficiaires évidents, ce qui renforce, au bout du compte, la lecture subjective qu'il est possible de faire du principe de continuité.

- 518 LE REPOSITIONNEMENT CONFIRMÉ DE L'USAGER AU CŒUR DE LA LOI DE CONTINUITÉ. — En raison de leur champ d'application limité, ces deux textes ne suffisent pas à traduire un mouvement de fond⁵. La récente loi de transformation

¹ Philippe RAIMBAULT, « Un droit d'accueil pour la rentrée », *AJDA* 2008, p. 1949-1954, spéc. p. 1949.

² En ce sens, *ibid.*, spéc. p. 1951.

³ Cons. const., 7 août 2008, *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, consid. 7 (n° 2008-569 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 359).

⁴ Discours du ministre de l'Éducation nationale Xavier DARCOS présentant le projet de loi relatif au service minimum d'accueil dans les écoles maternelles et primaires en cas de grève des enseignants devant le Sénat en séance du 26 juin 2008 (discours.vie-publique.fr/notices/083002116.html).

⁵ Transposant certaines dispositions de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs (*JORF* n° 193 du 22 août 2007, p. 13956, texte n° 2) au secteur aérien, lequel ne recouvre que quelques activités de service public, la loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service

de la fonction publique du 6 août 2019¹ amène cependant à réviser le propos : elle introduit, en effet, un dispositif similaire de protection de la continuité du service public dans la fonction publique territoriale, en considération, notamment mais indiscutablement, de l'usager.

Elle invite précisément collectivités et syndicats à négocier en vue de la signature d'un accord visant à garantir la continuité de certains services publics locaux (collecte et traitement des déchets ménagers, transport public de personnes, aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, accueil des enfants de moins de trois ans, accueil périscolaire, restauration collective et scolaire) « dont l'interruption en cas de grève des agents publics participant directement à leur exécution contreviendrait au respect de l'ordre public, notamment à la salubrité publique, ou aux besoins essentiels des usagers de ces services ». Cet accord est censé déterminer, en particulier, les agents qui, réputés indispensables à la continuité du service public, sont tenus de déclarer leur intention de participer au mouvement de grève au plus tard quarante-huit heures avant de le rejoindre et, le cas échéant, leur intention d'y renoncer au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure prévue de leur participation. Il est à noter que l'autorité publique compétente, afin de prévenir « un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service », peut imposer aux agents déclarés grévistes « d'exercer leur droit dès leur prise de service et jusqu'à son terme ».

Même si l'on peut regretter qu'ils n'aillent pas plus loin et ne consacrent pas de droit ferme à la continuité, ces différents textes témoignent du réinvestissement du législateur dans l'encadrement du droit de grève au sein des services publics et donnent, dès lors, une importance toute symbolique au repositionnement de l'usager *au cœur* de la loi de continuité.

- 519 Un tel repositionnement transparaît, par ailleurs, à travers l'interdiction d'interrompre le fonctionnement des services publics assurant l'accès des usagers à des ressources vitales.

et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports (*JORF* n° 68 du 20 mars 2012, p. 5026, texte n° 2) est essentiellement fondée sur la sauvegarde de l'ordre public, qu'elle tend à concilier avec le droit de grève. Voir par ailleurs Franck PETIT, « Le droit de grève dans les services publics : un puzzle à recomposer ? », *Dr. soc.* 2017, p. 503-508.

¹ Article 56 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (*JORF* n° 182 du 7 août 2019, texte n° 1).

II | L'INTERDICTION D'INTERROMPRE LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS ASSURANT L'ACCÈS DES USAGERS À DES RESSOURCES VITALES

- 520** PROMOTION LÉGISLATIVE, VALIDATION CONSTITUTIONNELLE. — En dehors de la problématique du droit de grève, le législateur est intervenu à l'effet de garantir la continuité de prestations essentielles de service public, portant sur la fourniture d'énergie et la distribution d'eau (A). L'interdiction qui en résulte, parce qu'elle ne porte aucune atteinte injustifiée aux droits et libertés que la Constitution garantit, a été validée par le juge constitutionnel (B).

A | LA PROMOTION LÉGISLATIVE DE L'INTERDICTION

- 521** L'ILLÉGALITÉ MANIFESTE DES ARRÊTÉS MUNICIPAUX ANTICOUPURE. — L'interdiction en question prend son origine dans les arrêtés municipaux anticoupure d'eau, d'électricité, de gaz qui se sont développés au cours des années deux mille¹. Certains maires tentent alors d'agir sur le fondement des pouvoirs de police qu'ils tiennent des articles L. 2212-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, à l'effet d'empêcher la suspension de la fourniture des prestations aux familles qui, rencontrant des difficultés économiques et sociales, sont dans l'impossibilité de payer leurs factures. Ils avancent l'argument de la sécurité publique, insistant sur les risques d'incendie ou d'explosion consécutifs à l'utilisation de moyens de chauffage et d'éclairage alternatifs² ; ils défendent encore l'impératif de salubrité publique, voire le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine³, notamment quand il s'agit de remédier à des coupures d'eau⁴.

¹ Sur cette question, voir en particulier Stéphane BRACONNIER, « Les arrêtés municipaux anti-coupures d'eau : une réponse juridique inadaptée à un problème social réel », *AJDA* 2005, p. 644-651.

² CAA Versailles, 28 juin 2007, *Préfet des Yvelines c/ commune de La Verrière* (n° 05VE01775) et 12 juillet 2007, *Commune de Bobigny* et *Commune de Tremblay-en-France* (nos 06VE00009 et 06VE00063) ; CAA Nantes, 27 décembre 2007, *Commune d'Allonnes* (n° 07NT00615) ; CAA Versailles, 14 octobre 2010, *Commune de Stains* (n° 09VE00884).

³ CAA Paris, 11 juillet 2007, *Commune de Mitry Mory* (n° 05PA01942). L'on rappellera très brièvement que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation, qualifiée de principe à valeur constitutionnelle dans la décision Cons. const., 2 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, consid. 2 (n° 94-343/344 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 100), a été incorporée à l'ordre public par les arrêts CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge* (*Lebon* p. 372, concl. FRYDMAN) et *Ville d'Aix-en-Provence* (n° 143578).

⁴ CAA Versailles, 25 octobre 2007, *Commune de Bobigny* (n° 06VE00008).

- 522** Mais les arrêtés anticoupure sont immanquablement annulés par les juridictions, qui arguent du caractère imprécis et hypothétique des risques avancés pour l'ordre public¹. La continuité du service public qu'ils tendent à garantir au nom des besoins vitaux des usagers ne participe pas du maintien de l'ordre public général, but légal de la police administrative, mais plutôt de la protection d'un ordre public social, distinct et non reconnu juridiquement — ce qui ne doit toutefois pas laisser accroire que le premier ne constitue pas un « instrument de réalisation du concert social »².
- 523** L'INTERVENTION PLUS ADAPTÉE DU POUVOIR LÉGISLATIF. — En conséquence, le législateur a essayé d'apporter une réponse juridique adaptée à cette importante question dont l'enjeu social prime, sans contredit possible, sur l'aspect strictement financier : « les coupures engendrent des frais et fragilisent un peu plus la précarité financière des familles concernées, alors même que les sommes en jeu, souvent modestes, ne peuvent mettre en péril la survie financière des sociétés »³.
- 524** Complétant l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement⁴ est venue interdire toute interruption de la fourniture d'électricité, de chaleur, de gaz et de la distribution d'eau dans les résidences principales du 1^{er} novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante⁵ — soit pendant la trêve hivernale, qui est d'abord la période d'interdiction des expulsions locatives —, en cas de non-paiement des factures par les personnes ou familles qui se trouvent en situation de précarité et qui bénéficient, pour cette raison, d'une aide du Fonds de solidarité pour le logement.

¹ Voir, en plus des exemples précités, CAA Douai, 29 décembre 2005, *Commune d'Émerchicourt* (n° 05DA00727) ; CAA Versailles, 12 juillet 2007, *Commune de Tremblay-en-France* (n° 06VE00063) ; CAA Paris, 12 février 2008, *Société Électricité de France et Société Gaz de France* (n° 07PA02710) ; CAA Nancy, 11 juin 2009, *Préfet du Doubs c/ commune d'Audincourt* (n° 08NC00599) ; CAA Douai, 29 décembre 2010, *Commune de Liévin* (n° 09DA01633) ; CAA Nantes, 7 juin 2013, *Commune de Châlette-sur-Loing* (n° 11NT02715).

² Paul BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, Thèse de doctorat en droit public, Georges PÉQUIGNOT (dir.), Montpellier, 1959, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1962, III-286 p., p. 236.

³ Florence LERIQUE, « Un droit social qui ne coule pas de source : le droit à l'eau », *RDSS* 2015, p. 1097-1105, spéc. p. 1099.

⁴ Article 75 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (*JORF* n° 163 du 16 juillet 2006, p. 10662, texte n° 1).

⁵ À noter que l'article 32 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (*JORF* n° 189 du 18 août 2015, p. 14263, texte n° 1) fait désormais courir cette période jusqu'au 31 mars de chaque année.

Cette interdiction a ensuite été étendue à l'ensemble de l'année pour la seule distribution d'eau par la loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale du 5 mars 2007¹.

Elle a enfin été précisée, développée par la loi BROTTES du 15 avril 2013². Outre qu'elle fait également porter l'interdiction sur les hypothèses de résiliation des contrats d'abonnement — ce qui constituait un angle mort du dispositif — et qu'elle permet aux fournisseurs d'électricité de procéder à des réductions de puissance — sauf si cela concerne des usagers recevant le chèque énergie³ —, cette loi élargit le champ des bénéficiaires de la trêve hivernale en matière de fourniture d'électricité, de chaleur, de gaz dans les résidences principales à tous les usagers débiteurs, sans considération de leurs ressources et de l'octroi consécutif, et jusqu'alors nécessaire, d'une aide publique.

- 525 Cette dernière modification s'est révélée déterminante du fait de la formulation du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles qui en a résulté, dont les effets ont manifestement échappé à l'attention des parlementaires⁴. Depuis lors, cet alinéa dispose *in extenso* : « Du 1^{er} novembre de chaque année au 31 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, y compris par résiliation de contrat, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles. Les fournisseurs d'électricité peuvent néanmoins procéder à une réduction de puissance, sauf pour les consommateurs mentionnés à l'article L. 124-1 du code de l'énergie. Un décret définit les modalités d'application du présent alinéa. Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année ». Ainsi faut-il le lire dans son intégralité — en combinant plus précisément sa première et sa dernière phrases — comme protégeant également tous les usagers contre les coupures coercitives d'eau, peu importe le motif de l'impayé, et ce tout au long de l'année.

¹ Article 36 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (*JORF* n° 55 du 6 mars 2007, p. 4190, texte n° 4).

² Article 19 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (*JORF* n° 89 du 16 avril 2013, p. 6208, texte n° 1).

³ Décret n° 2016-555 du 6 mai 2016 relatif au chèque énergie (*JORF* n° 117 du 8 mai 2016, texte n° 2).

⁴ Voir, à titre illustratif, la question écrite n° 11818 du sénateur Charles GUENÉ soumise au ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (*JO Sénat* du 29 mai 2014, p. 1232).

- 526 Au mépris de cette modification, certes involontaire, mais entérinée, certains prestataires de service public ont continué à procéder aux coupures d'eau afin d'inciter au règlement des factures dues.

Un litige opposant la société SAUR et l'un de ses usagers a permis aux sages du Conseil constitutionnel de valider *a posteriori* les dispositions susvisées de l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles.

B | LA VALIDATION CONSTITUTIONNELLE DE L'INTERDICTION

- 527 CONTINUITÉ DE LA DISTRIBUTION D'EAU ET GARANTIE D'UN BESOIN ESSENTIEL DE LA PERSONNE. — La décision QPC du 29 mai 2015¹ met en lumière le lien d'étroite dépendance qui existe entre la continuité du service public de la distribution d'eau et la satisfaction d'un « *besoin essentiel de la personne* »².

Pour les sages de la rue Montpensier, l'interdiction générale et absolue de couper l'eau dans les résidences principales porte une atteinte certaine à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle des prestataires. Cette atteinte est néanmoins nécessaire à la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle tenant à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent³, objectif auquel est ainsi rattachée la continuité de la distribution de l'eau potable.

Le lien de dépendance eût été plus marqué encore si le principe de continuité — dont la lecture subjective eût été alors plus franche — avait servi de fondement direct à la garantie de l'accès continu à cette ressource vitale. Mais s'il a été discuté par les parties, ce principe n'a pas été retenu par le juge. Une explication en est donnée par Carole NIVARD : « la possibilité pour le distributeur de couper l'accès à l'eau, faute pour l'utilisateur de s'être acquitté de ses redevances, ne remet pas en cause le fonctionnement du service dans des conditions normales. Interpréter cet objectif à valeur constitutionnelle comme imposant aux gestionnaires de l'ensemble des services publics industriels et commerciaux de continuer à assurer le service pour tous les usagers ne répondant pas à leur obligation de paiement de la redevance n'était pas tenable »⁴.

¹ Cons. const., 29 mai 2015, *Société SAUR SAS [Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales]* (n° 2015-470 QPC ; JORF n° 124 du 31 mai 2015, p. 9051, texte n° 36).

² Décision QPC *Société SAUR SAS* précitée, consid. 7.

³ Le Conseil constitutionnel considère que l'atteinte est de surcroît proportionnée au regard de l'objectif poursuivi, dès lors que les distributeurs d'eau exercent leur activité sur un marché réglementé impliquant des contraintes pour eux et pour les usagers, et que le dispositif ne les prive pas des moyens de recouvrer leurs créances.

⁴ Carole NIVARD, « La garantie d'un accès à l'eau devant le Conseil constitutionnel », *AJDA* 2015, p. 1704-1708, spéc. p. 1706.

- 528 Il est pourtant permis de s'interroger sur ce point et de soutenir une thèse inverse, c'est-à-dire d'envisager le principe constitutionnel de continuité du service public comme fondement de l'interdiction en question et justification de l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle¹.

Il n'est pas inconcevable, en effet, que la faculté d'interrompre la distribution de l'eau potable en cas d'impayés remette en cause le fonctionnement du service dans des conditions normales. Celles-ci sont relatives et évolutives par nature ; il appartient au pouvoir normatif de les adapter aux exigences de l'intérêt général. Or, n'est-ce pas précisément ce que le législateur a fait en limitant les pouvoirs des distributeurs d'eau ? Les conditions particulières de fonctionnement qu'il a imposées, en tant qu'elles sont indispensables à la satisfaction d'un besoin essentiel de la personne humaine, indépendamment de sa situation économique et sociale, semblent pouvoir être qualifiées de conditions normales de fonctionnement. *Particulières*, elles deviennent pour ainsi dire *normales* à la lumière du besoin impérieux à satisfaire — justement mis en lumière par le législateur —, exprimant dès lors l'obligation de continuité.

Cette interprétation paraît tenable, d'autant plus qu'elle reste relative : elle implique une obligation absolue de continuité à la charge des seuls distributeurs d'eau, et non à celle des gestionnaires de tous les services publics industriels et commerciaux. Il est largement admis que l'intensité de la loi de continuité varie d'un service public à l'autre, d'un besoin d'intérêt général à l'autre — la conciliation concrète du principe avec le droit de grève, notamment devant le juge constitutionnel², est là pour l'attester. Aussi est-il inconsequent de raisonner par analogie théorique en comparant, par exemple, le service public de l'eau potable avec celui des transports terrestres collectifs, comme l'a fait la société requérante dans son argumentaire. Comparaison n'est pas raison : l'eau est une ressource vitale non substituable ; il s'ensuit que les mesures coercitives interrompant sa distribution ont une incidence toute particulière.

Pour ces raisons, le principe de continuité du service public eût été un fondement envisageable.

- 529 Quoi qu'il en soit, le choix de rattacher l'accès continu à l'eau à l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de

¹ Étant entendu que les atteintes à ces libertés doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou être justifiées par un motif d'intérêt général : Cons. const., 29 mai 2015, *Société SAUR SAS [Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales]*, consid. 4 (n° 2015-470 QPC ; JORF n° 124 du 31 mai 2015, p. 9051, texte n° 36). Pour un rappel de la jurisprudence constitutionnelle sur ce sujet, se reporter au commentaire officiel de la décision, accessible en ligne sur conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2015470QPC2015470qpc_ccc.pdf.

² Voir en particulier Cons. const., 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, consid. 1 (n° 79-105 DC ; Rec. Cons. const. p. 33).

disposer d'un logement décent n'apparaît pas inapproprié¹ : d'une part, il respecte l'esprit des différentes lois adoptées en ce domaine, qui sont toutes relatives au logement ; d'autre part, il exprime la volonté de contenir l'avènement normatif de l'accès à l'eau, qui n'est pas formalisé par un droit² mais par un objectif³.

Il n'empêche pas, au demeurant, de distinguer un recentrage subjectif de la loi de continuité du service public autour de la satisfaction d'un besoin essentiel de l'usager.

- 530** CONTINUITÉ DE LA DISTRIBUTION D'EAU ET CONTINUITÉ DE LA FOURNITURE D'ÉNERGIE. — La décision QPC du 29 mai 2015 invite, à la suite, à mettre en rapport la continuité des services publics de fourniture d'énergie avec celle du service public de distribution de l'eau potable.

Le Conseil constitutionnel écarte rapidement le grief tiré de la violation par le législateur du principe d'égalité devant la loi : les distributeurs d'eau sont placés dans une situation différente de celle des fournisseurs d'électricité, de gaz ou de chaleur ; ils peuvent par voie de conséquence se voir imposer une obligation de continuité plus rigoureuse, d'autant que les règles applicables en la matière sont en rapport direct avec l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer la continuité de la distribution de cette ressource tout au long de l'année.

- 531** La validation de la diversité des situations et de l'hétérogénéité des régimes, outre qu'elle laisse raisonnablement penser que l'interdiction moins restrictive de suspendre la fourniture d'énergie serait aussi conforme aux droits et libertés garantis par la Constitution, suggère que l'accès continu à l'eau constitue une nécessité bien plus impérieuse que l'accès continu à l'énergie. En

¹ Carole NIVARD, « La garantie d'un accès à l'eau devant le Conseil constitutionnel », *AJDA* 2015, p. 1704-1708, spéc. p. 1705-1706.

² Émilie DEBAETS, pour sa part, n'hésite pas à parler de « nouveau droit constitutionnel » (« Premiers éclairages constitutionnels sur l'accès à l'eau », *RFDC* 2016, p. 137-144, spéc. p. 138 et p. 140-141).

³ Les conséquences de ce choix sont d'importance en termes de protection juridique, comme l'explique Carole NIVARD (*op. cit.*, spéc. p. 1706) : « un objectif de valeur constitutionnelle ne peut en effet fonder une revendication qui imposerait une action ou, à l'inverse, une retenue de la part du législateur. [...] Le pouvoir d'appréciation du législateur se trouve ainsi largement préservé, que ce dernier décide de favoriser l'accès à l'eau (ce qui sera qualifié de poursuite d'un objectif à valeur constitutionnelle) ou qu'il n'adopte pas de mécanisme de garantie d'un accès continu (un tel mécanisme ne pourra alors être exigé sur le fondement d'un droit constitutionnel) ». Pour une analyse de la normativité limitée des objectifs de valeur constitutionnelle, voir Pierre de MONTALIVET, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », *Cah. Cons. const.* juin 2006, n° 20, en ligne sur conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-20/les-objectifs-de-valeur-constitutionnelle.50643.html. Du même auteur, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Thèse de doctorat en droit public, Michel VERPEAUX (dir.), Paris II, 2004, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2006, XIX-680 p.

effet, la permanence du fonctionnement des services publics fournissant l'électricité, le gaz ou la chaleur est limitée à la période correspondant à la trêve hivernale ; de plus, et par dérogation, il est prévu que les fournisseurs d'électricité — qui sont les seuls techniquement capables de le faire — peuvent procéder, sous certaines conditions¹, à une réduction de puissance « afin de limiter l'énergie fournie à celle nécessaire pour couvrir les besoins essentiels »². Autrement dit, le Conseil constitutionnel valide le principe d'une interdiction différenciée d'interrompre le fonctionnement des services publics assurant l'accès des usagers à des ressources vitales — ce qui corrobore, au demeurant, l'idée précédente selon laquelle l'intensité de la loi de continuité varie.

- 532 La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015³ aurait pu rétablir l'état du droit antérieur à celle du 15 avril 2013. Mais les parlementaires, tirant très certainement les conséquences de la décision du 29 mai 2015, ont décidé de supprimer l'amendement prévoyant d'autoriser les distributeurs d'eau à procéder à une réduction de débit pour les usagers qui, alors qu'ils n'éprouveraient pas de difficultés économiques, ne paieraient pas leurs factures.

En l'état actuel du droit, la continuité du service public de distribution de l'eau potable ne s'accommode donc d'*aucune* diminution de la prestation. La pratique dite du lentillage, qui consiste concrètement à installer des pastilles visant à réduire au maximum le débit d'eau, est, du reste, sanctionnée par les tribunaux⁴.



¹ Voir l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles et le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 modifié, relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau (*JORF* n° 189 du 14 août 2008, p. 12877, texte n° 3).

² François BROTTES, Rapport n° 199 fait au nom de la commission des Affaires économiques sur la proposition de loi instaurant une tarification progressive de l'énergie, Assemblée nationale, 19 décembre 2012, 227 p., p. 131.

³ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (*JORF* n° 189 du 18 août 2015, p. 14263, texte n° 1).

⁴ Parmi une jurisprudence abondante, voir TI Limoges, 6 janvier 2016, *Roig et autres c/ Société SAUR* (n° 15-001264) ; TI Puteaux, 15 janvier 2016, *Fondation France-Libertés et autre c/ Société Véolia Eau* (n° 15-000236) ; TI Avignon, 18 mars 2016, *R... et N... c/ SAS Société Avignonnaise des Eaux* (n° 12-16-000419) ; CA Limoges, 15 septembre 2016, *SAS SAUR* (n° 16/00093) ; CA Nîmes, 9 février 2017, *Société Avignonnaise des Eaux c/ R... et N...* (n° 16/01334) ; TGI Nanterre, 17 août 2017, *Fondation France-Libertés et autres c/ Société SAUR* (n° 17/02076) ; TA Rennes, 7 décembre 2017, *Association Eau Secours 29 et autres* (nos 1502392 et 1603026) ; Cass. 1^{re} civ., 16 mai 2018, *X... c/ régie des eaux d'Alès* (*Bull.*) ; TI Vanves, 17 mai 2018, *Fondation France-Libertés et autres c/ SAS SAUR* (n° 11-18-000101).

- 533 UN MOUVEMENT DE SUBJECTIVISATION GÉNÉRALISÉ. — Nonobstant le fondement juridique retenu à l'effet de garantir l'accès à des ressources vitales ainsi que le manque d'homogénéité dans la reconnaissance de cet accès¹, le repositionnement des usagers au cœur de l'exigence de continuité du service public est patent. Ce repositionnement ressort aussi bien du réinvestissement, certes limité, du législateur dans la réglementation de l'exercice du droit de grève au sein des services publics. L'analyse du contenu de la loi de changement manifeste également la réintégration des besoins et des attentes de l'usager dans la définition des choix d'action administrative.

Ainsi enrichis, les principes de continuité et d'adaptation constante rejoignent celui d'égalité devant le service public dans un mouvement de subjectivisation qui, les englobant et les emportant tous les trois — dans des proportions différentes, certainement moindres s'agissant des deux premiers —, implique dans son ensemble le régime de service public.

- 534 Il ne faut pas surestimer ce mouvement, non plus que le mésestimer. L'on a parlé de *tendance* ou d'*orientation générale* à propos de la loi d'égalité ; l'étude des lois de continuité et de changement confirme l'idée avancée.

Il serait hasardeux et même erroné de soutenir que les grandes lois du service public sont constitutives de *droits subjectifs* véritables, complets ; il n'y a pas plus de droit à la continuité et à l'adaptation constante, dont l'usager serait le titulaire ou, pour mieux dire, le *propriétaire* et dont il pourrait obtenir à ce titre, selon sa *volonté*, la sanction juridictionnelle, qu'il y a de droit à la différence, sinon en présence d'une règle de droit objectif les consacrant de façon suffisamment précise — mais les consacrant tout spécialement — en sorte que soit aménagé un régime de responsabilité administrative.

En revanche, les lois du service public sont source de droits d'essence objective ; elles représentent des *garanties*² dont l'usager, en tant que *bénéficiaire*, peut se prévaloir en justice, dans son *intérêt*, pour lui-même, afin d'en exiger la correcte mise en œuvre : ces garanties n'existent que dans la mesure consentie par les autorités administratives, qui, en l'absence de contraintes normatives, conservent leur liberté d'action, agissent comme des pouvoirs autonomes ; néanmoins, la volonté paraît si grande aujourd'hui de prendre en compte l'individu, et donc de lui reconnaître la possibilité de se « signaler », que l'on peut raisonnablement conclure à l'existence d'un mouvement de subjectivisation généralisé.

¹ Hélène PAULIAT, « Coupures d'eau : une interdiction constitutionnelle spécifique ? », *JCP A* 2015, n° 25, p. 2-3, spéc. p. 3.

² Cf. Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. Manuel, 2^e éd., 2018, XXVII-1647 p., p. 916, p. 925.

- 535 Concomitamment, si ce n'est corrélativement, la perspective d'une reconstitution des principes les plus généraux du service public est apparue. Il convient de l'envisager dès lors qu'elle brouille leur contenu.

Titre 2

LA PERSPECTIVE D'UNE RECOMPOSITION DES LOIS DU SERVICE PUBLIC

- 536 L'INSUFFISANCE ALLÉGUÉE DES LOIS DU SERVICE PUBLIC. — Les lois du service public font l'objet d'au moins deux consensus en doctrine.

Le premier est séculaire, ou presque. Leur présentation traditionnelle est trinitaire : l'on retrouve toujours, comme formant le cœur du régime juridique des services publics, les trois grands principes d'égalité, de continuité et de mutabilité, que l'on qualifie généralement de « lois de ROLLAND » — encore qu'il soit soutenu¹, cela a déjà été dit, que Louis ROLLAND aurait plutôt identifié quatre lois, ajoutant aux trois précédentes celle du rattachement de tout service public à une personne publique.

Le second consensus est plus récent, qui résulte de l'évolution du contexte à l'entrée du dernier quart du vingtième siècle et de l'apparition de nouvelles préoccupations dans les décennies qui ont suivi. Cette présentation trinitaire est jugée lacunaire : elle est systématiquement complétée par l'évocation voire l'étude — lorsque, le format le permettant, les développements consacrés au service public et à son régime sont substantiels — d'autres règles d'organisation et de fonctionnement². S'établit ainsi, *de facto*, une présomption selon laquelle les lois d'égalité, de continuité et de changement ne suffiraient plus à

¹ Laurent BÉZIE, « Louis Rolland : théoricien oublié du service public », *RDP* 2006, p. 847-878, spéc. p. 870 et s. ; Mathieu TOUZEIL-DIVINA, « Louis Rolland, le méditerranéen d'Alger, promoteur et sauveteur du service public », in Mathieu TOUZEIL-DIVINA et Anne LEVADE (dir.), *Revue Méditerranéenne de Droit Public* n° 4 – Journées (I et II) Louis Rolland, le Méditerranéen, Lextenso-L'Épitoge, 2016 (210 p.), p. 17-32, spéc. p. 31-32.

² Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., p. 613 et s., p. 647 et s. ; Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI, *Droit du service public*, Montchrestien, coll. Domat droit public, 3^e éd., 2011, 804 p., p. 639 et s., p. 657 et s. ; Stéphane BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, coll. Thémis droit, 2^e éd., 2007, 621 p., p. 323 et s. ; Jean-Paul VALETTE, *Droit des services publics*, Ellipses, coll. Universités Droit, 2013, 318 p.,

prendre toute la mesure de la réalité juridico-administrative du service public ; il y aurait en surcroît, en effet, des « principes en devenir »¹, des « valeurs émergentes »² qui mériteraient d'être systématisés.

- 537 L'INDÉTERMINATION AVÉRÉE DES « NOUVEAUX PRINCIPES » DU SERVICE PUBLIC. — Si la plupart des auteurs s'interrogent sur l'existence de « principes » complémentaires, ils le font toutefois dans des proportions variables, et il arrive qu'ils aboutissent à des conclusions discordantes. La conviction qu'il existe d'autres règles de fonctionnement communes à tous les services publics ne cache pas les difficultés qu'il y a à les identifier précisément, à les caractériser dans leur identité comme dans leur portée, si bien qu'en retour, les preuves viennent à manquer pour emporter la certitude de l'esprit.

Il paraît impossible d'en dresser une liste exhaustive : neutralité, gratuité, accessibilité, proximité, transparence, confiance, participation, qualité, simplicité, fiabilité, sécurité, responsabilité, efficacité, performance... sont autant de références employées. Et à supposer même que l'on y parvienne, la tâche se complique aussitôt qu'il faut déterminer si ces nouvelles règles tracent leur propre voie ou si, au bout du compte, elles ne se signalent que dans le sillage des lois d'égalité, de continuité et de changement.

- 538 Il va sans dire que le présent propos n'a aucunement la prétention de résoudre ces difficultés — non plus que l'intention d'en ajouter ! Il ambitionne plus simplement de fournir un point de vue — qui, guidé par des choix subjectifs, est forcément relatif — sur le sujet, en essayant de démontrer que ces « principes » sont en réalité, pour l'essentiel, des reconfigurations des lois classiques du service public.

La neutralité est trop souvent présentée comme une loi à part entière du service public pour que l'on ne puisse lui consacrer des développements qui lui soient propres : elle s'est affirmée dans le prolongement du principe d'égalité (Chapitre 1). L'accessibilité et la qualité sont également dans l'air du temps et

p. 145 et s. ; Norbert FOULQUIER, « Le service public », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome 2, Dalloz, 2011 (XIII-711 p.), p. 45-111, spéc. p. 95 et s. ; Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. Manuel, 2^e éd., 2018, XXVII-1647 p., p. 906 et s. ; Didier TRUCHET, « Unité et diversité des "grands principes" du service public », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 38-46 ; Virginie DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219-1235. Voir également Conseil d'État, *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?*, Rapport public de 1994, La Documentation française, EDCE 1995, n° 46, 129 p., p. 69 et s.

¹ Didier TRUCHET, « Unité et diversité des "grands principes" du service public », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 38-46, p. 43.

² Jean-Ludovic SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La Documentation française, 2008, 238 p., p. 53, p. 57-58, p. 77.

méritent d'être étudiées en tant que concepts synthétisant une pluralité d'exigences de fonctionnement : elles s'analysent comme des déclinaisons des trois grands principes du service public (Chapitre 2).

Chapitre 1

L’AFFIRMATION D’UN PRINCIPE DE NEUTRALITÉ DU SERVICE PUBLIC

- 539 DÉFINITION. — La neutralité est une notion à contenu plurivoque. Elle ne recouvre pas le même sens selon que l’on se place sous l’angle du droit international, du droit économique, du droit fiscal ou bien encore du droit administratif.
- 540 Si la neutralité¹ désigne communément l’attitude consistant à ne prendre aucun parti dans des questions, dans des débats, dans des différends, alors il est possible de définir la neutralité du service public² aussi simplement que le fait André de LAUBADÈRE³ : elle signifie que « le service doit fonctionner uniquement en tenant compte des exigences de l’intérêt général ; le gérant du service public ne peut l’utiliser comme un instrument pour avantager certains intérêts au détriment d’autres intérêts, pour en faire un moyen de propagande ou de favoritisme »⁴.

Sauf à retenir une approche extensive de la neutralité, approche qui risquerait de lui faire perdre sa singularité et, par suite, une part de son intérêt scienti-

¹ Du latin *neutralis*, qui vient de *neuter* : « aucun des deux, ni l’un ni l’autre ».

² Antoine LOUVARIS, *Le principe de neutralité des services publics, Éléments pour une synthèse*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Michel LEMOYNE de FORGES (dir.), Université Paris II, 1995, 682 p.

³ André de LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Tome 1, LGDJ, 4^e éd., 1967, 684 p., § 1059-3.

⁴ Cf. l’article L. 100-2 du Code des relations entre le public et l’administration : « L’administration agit dans l’intérêt général et respecte le principe de légalité. Elle est tenue à l’obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité. Elle se conforme au principe d’égalité et garantit à chacun un traitement impartial. »

fique, il convient immédiatement d'ajouter que le principe « présente un aspect surtout intellectuel »¹. Il symbolise la triple idée — qu'a mise en lumière Vassilios KONDYLLIS dans sa thèse, à propos de la fonction publique² — de protection, d'abstention et d'impartialité du service public, qui est tenu de se garder de toute opinion et *a fortiori* de toute passion, de toute prévention dans les domaines politique, religieux, idéologique, moral... En bref, le service public ne peut être le moyen d'*aucune discrimination* intolérable à raison des convictions, non plus que l'objet d'*aucun prosélytisme* insupportable.

- 541 NEUTRALITÉ-PROTECTION, NEUTRALITÉ-PRESCRIPTION³. — Ainsi, les implications de la neutralité rejoignent largement celles du principe d'égalité devant le service public (Section 1). Sur ce plan, la neutralité se conçoit avant tout comme une *protection* de la liberté d'opinion ou de *conscience*⁴ des agents et des usagers — protection qui suppose dans le même temps, mais en arrière-plan en quelque sorte, une obligation d'abstention, d'indifférence, bien mieux d'ignorance de la part du service.

Ses implications ne semblent toutefois pas s'épuiser dans l'égalité : la neutralité peut aussi s'envisager comme un principe autonome, lequel est particulièrement mobilisé dans la période contemporaine (Section 2). Et de ce point de vue, c'est plutôt en tant que *prescription* qu'elle peut être présentée⁵, en tant qu'elle interdit l'*expression* de convictions personnelles au moyen et dans le cadre du service public — étant entendu que, ce faisant, elle permet aussi de garantir, d'une façon plus générale, la liberté de conscience des administrés qui ont affaire avec le service.

¹ Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 2^e éd., 1997, 413 p., p. 158.

² Vassilios KONDYLLIS, *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, Thèse de doctorat en droit public, Georges DUPUIS (dir.), Paris I, 1991, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1994, XXXVIII-560 p., p. 5 et s.

³ Les formules ici employées ne recouvrent pas, sinon très partiellement, celles de Mylène LE ROUX, qui a pu parler de « laïcité-protection » et de « laïcité-sujétion » à propos de l'usager du service public (« Usager du service public et laïcité », *RFDA* 2013, p. 727-731).

⁴ De nombreuses définitions ont pu être données de cette liberté. L'on reprendra, en tenant les termes d'opinion et de conscience pour synonymes, la définition proposée par le Professeur Jean MORANGE, pour qui il s'agit d'« une liberté complexe et stratifiée englobant la liberté de croire ou de ne pas croire, d'avoir des convictions philosophiques ou morales, de concevoir des idées, des pensées ou des opinions » (*Droits de l'homme et libertés publiques*, PUF, coll. Droit fondamental, 5^e éd., 2000, 460 p., p. 204).

⁵ Nicolas KADA, « Service public et religion : du renouveau du principe de neutralité », *AJFP* 2004, n° 5, p. 249-254, spéc. p. 252 et s.

Section 1

LA LIAISON À L'ÉGALITÉ D'UNE NEUTRALITÉ-PROTECTION

- 542** ASPECTS NÉGATIF ET POSITIF DU PRINCIPE. — La première façon d'appréhender la neutralité du service public est de le faire en liaison avec le principe d'égalité, avec lequel elle se confond. Les autorités responsables d'un service public ne doivent pas s'attacher aux idées, pensées, croyances et incroyances, et autres opinions de ceux qu'elles recrutent et emploient ou de ceux qu'elles servent dans l'intérêt général (I).

Cet aspect « négatif » du principe, s'il est prépondérant, ne saurait dissimuler son aspect « positif », lequel renvoie au glissement opéré dans la définition de l'égalité devant le service public. Il arrive, en effet, que les autorités administratives prennent en considération des différences de situation fondées sur les croyances religieuses afin, précisément, de ne pas « mettre une catégorie de citoyens hors d'état de vivre conformément à sa conscience »¹ (II).

I | L'INDIFFÉRENCE DE PRINCIPE AUX CONVICTIIONS PERSONNELLES

- 543** UN PRINCIPE COROLLAIRE DE L'ÉGALITÉ. — La neutralité entretient avec l'égalité un rapport de dépendance naturelle et nécessaire, que le Conseil constitutionnel a, du reste, officialisé dans sa décision *Loi relative à la liberté de communication* en date du 18 septembre 1986², s'agissant d'un service public particulier : invités à se prononcer sur le respect de l'objectif de pluralisme dans le secteur public audiovisuel, les juges de la rue Montpensier ont placé le principe de neutralité parmi les « principes fondamentaux du service public » en le qualifiant de « corollaire » du principe d'égalité.

En tant qu'il postule l'absence de toute discrimination fondée sur des critères de distinction tenant aux croyances et aux opinions personnelles ou à d'autres considérations relevant de l'ordre des idées — des auteurs ont pu parler, en la matière, de « neutralité-indifférence »³ ou de « neutralité par la non-discrimination selon les opinions »⁴ —, le principe de neutralité n'a pas d'existence autonome dans le cadre du fonctionnement du service public. Il n'est ni plus

¹ Jean MORANGE, *Droits de l'homme et libertés publiques*, PUF, coll. Droit fondamental, 5^e éd., 2000, 460 p., p. 209.

² Cons. const., 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, consid. 15 (n° 86-217 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 141).

³ Claude-Albert COLLIARD, *Libertés publiques*, Dalloz, 7^e éd., 1989, 915 p., p. 412.

⁴ Jean RIVERO et Hugues MOUTOUH, *Libertés publiques*, Tome 2, PUF, coll. Thémis Droit public, 7^e éd., 2003, XI-269 p., p. 131.

ni moins qu'une composante particulière du « principe matriciel d'égalité »¹, auquel il emprunte ses fondements juridiques les plus sûrs.

- 544 Ce principe d'égalité-neutralité est si bien établi (A) qu'il connaît peu d'exceptions, peu de limites. Pour la plupart classiques, celles-ci restent circonscrites à des hypothèses bien spécifiques (B).

A | UN PRINCIPE ÉTABLI

- 545 UN PRINCIPE PROTÉGÉANT LA LIBERTÉ DE CONSCIENCE DES AGENTS DU SERVICE PUBLIC. — C'est certainement à l'égard des agents du service public que le principe s'exprime de la manière la plus claire et la plus fréquente.

Plusieurs jurisprudences rendues vers le milieu du vingtième siècle sont venues consacrer une égalité-neutralité à leur bénéfice. Mettant en application les dispositions des articles 6 et 10 de la Déclaration de 1789 — en ce qu'elles garantissent, pour les premières, l'égal accès aux emplois publics « selon [la] capacité [des candidats], et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents », et, pour les secondes, la liberté de conscience de chacun — et celles de l'alinéa 5 du préambule de la Constitution de 1946 — qui énoncent en particulier que « nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances » —, elles représentent une avancée remarquable.

Il faut dire que la liberté d'opinion des agents publics passait, jusque-là, pour un vain mot. L'intérêt du service, à cause, sans doute, d'une conception rigoureuse du principe hiérarchique héritée de la période napoléonienne², pouvait justifier que l'on tînt compte de considérations politiques dans le recrutement et dans l'avancement des fonctionnaires — certes non sans scandales³ — dont

¹ Alain ONDOUA, « Le service public à l'épreuve de la laïcité : à propos de la neutralité religieuse dans les services publics », *Dr. adm.* décembre 2008, p. 11-16, spéc. § 5.

² Jean RIVERO, rappelant que « le droit de la fonction publique a reçu sa forme première d'un régime autoritaire », n'a-t-il pas qualifié le principe hiérarchique d'« âme de l'organisation napoléonienne » (« Vers la fin du droit de la fonction publique ? », *D.* 1947, *Chron.*, p. 149-152, spéc. p. 149) ? Pour sa part, Paul Marie GAUDEMET, tout en concédant que « l'autorité hiérarchique n'eut jamais dans l'Administration française la rigueur absolue qui la caractérisait dans l'armée », a pu assimiler les fonctionnaires de cette période « à des soldats. Comme les militaires ont leur grade dans l'armée, ils avaient leur rang dans la hiérarchie administrative. [...] Ainsi le corps des fonctionnaires formait une véritable armée. Il avait ses chefs : les ministres ; ses états-majors : les bureaux. L'autorité était son principe, l'obéissance sa loi, la discipline sa force » (« Le déclin de l'autorité hiérarchique », *D.* 1947, *Chron.*, p. 137-140, spéc. p. 137).

³ Tel celui dit « des fiches », fiches que le ministre de la Guerre Louis ANDRÉ, au tout début des années mille neuf cent, recevait secrètement du Grand Orient de France à l'effet de connaître les convictions politiques et religieuses des officiers et d'établir, sur cette base, une sorte d'ordre d'avancement parallèle. Cette affaire non seulement obligea le gouvernement COMBES à démissionner, mais elle fut aussi à l'origine du vote de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905 (*Rec.*

on attendait qu'ils affichassent un loyalisme absolu¹. En 1912, Marcel SIBERT écrivait ainsi dans sa thèse : « quand les hommes de 1789, créateurs d'un nouvel ordre social, parlaient en outre des talents, des vertus qu'on devait trouver chez les citoyens appelés aux emplois publics, est-il déraisonnable de penser qu'ils entrevoyaient dans ces vertus autre chose que la simple moralité, que parmi ces vertus, ils plaçaient au premier rang l'attachement aux institutions récentes, le loyalisme, le civisme ? Que si ce loyalisme vient à faire défaut chez les individus qui demandent à concourir, il nous semble que leur mise à l'écart est conforme à l'article 6 de la déclaration des droits »².

Certes, la généralisation du concours à l'entrée de la fonction publique, la juridictionnalisation de l'exercice du pouvoir disciplinaire et le développement des groupements de fonctionnaires ont pu, assez tôt, contribuer à réduire les risques d'arbitraire des décisions administratives³ et à assurer, ce faisant, une plus grande égalité-neutralité devant le service public. Néanmoins, c'est peu ou prou dans le contexte suivant la Libération que, « la liberté [étant] contagieuse »⁴, les solutions jurisprudentielles de principe interviennent. Dès lors,

Duvergier p. 268), conférant aux agents publics le droit de consulter leur dossier administratif avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'être retardé dans leur avancement.

¹ Voir Marcel WALINE, « La liberté politique des Fonctionnaires », *Rev. adm.* 1958, n° 61, p. 5-8, spéc. p. 6-7, l'auteur dressant une liste de quelques-unes des atteintes portées à la liberté d'opinion des fonctionnaires au cours du dix-neuvième siècle et dans la première moitié du vingtième siècle. Il exhume notamment une circulaire du 10 septembre 1852 dans laquelle Victor de PERSIGNY, ministre de l'Intérieur, insistait « sur les divers avantages qu'il y aurait à ce que les changements à apporter dans la position des agents de l'État fussent précédés d'un avis du préfet sur leur situation politique ». Il évoque aussi un discours prononcé vers 1900 par Pierre WALDECK-ROUSSEAU, où le fait de se préoccuper de l'opinion de tous les fonctionnaires, voire de l'opinion de leurs femmes, était présenté comme un devoir. Il rappelle encore qu'un décret du 28 avril 1934 réserva certains emplois dans le service des Postes, Télégraphes et Téléphones à des agents s'étant distingués par leur loyalisme et que, presque à la même époque, des instituteurs furent sanctionnés pour avoir critiqué le gouvernement pendant un congrès.

² Marcel SIBERT, *Le concours comme mode juridique de recrutement de la fonction publique*, Thèse de doctorat en droit, Paris, 1912, Rousseau, 1912, 158 p., p. 129.

³ À propos du concours, Léon DUGUIT fait en 1927 le constat suivant : « C'est un procédé qui, chaque jour, reçoit une application plus étendue. Il paraît, en effet, que malgré les inconvénients que présente ce système de recrutement, c'est encore celui qui offre le plus de garanties contre l'arbitraire et le favoritisme. » (*Traité de droit constitutionnel*, Tome 3, *La théorie générale de l'État (suite et fin)*, Éd. de Boccard, 3^e éd., 1930, 856 p., p. 141).

⁴ La formule est empruntée à Georges MORANGE, « La liberté d'opinion des fonctionnaires publics », *D.* 1953, p. 153-156, spéc. p. 153, qui observe que « les fonctionnaires publics ne cessent de revendiquer la jouissance et le plein exercice de tous les droits reconnus aux autres citoyens, sans consentir, trop souvent, à admettre que certains impératifs de la fonction publique appellent, de ce point de vue, quelques réserves ».

en effet, ni les convictions religieuses¹, ni les opinions politiques² ne peuvent motiver une mesure déniait l'accès à des emplois ou concours publics — ce, quoique subsiste une sorte d'angle mort tenant au pouvoir d'appréciation irréductiblement discrétionnaire des qualités et des valeurs d'un candidat³ —, pas plus d'ailleurs qu'une mesure affectant, à titre disciplinaire⁴ ou non⁵, le déroulement d'une carrière. Où l'on perçoit la liaison entre le principe d'impartialité⁶ et celui de neutralité-protection, le premier pouvant être présenté, pour ce qui intéresse le fonctionnement du service public, comme une condition du second, et donc, également, comme un corollaire de l'égalité.

¹ CE, 3 mai 1950, *Jamet* (*Lebon* p. 247), la décision étant illégale de mettre fin aux fonctions d'un agent suppléant qui prétend à être titularisé lorsqu'elle est uniquement motivée par les croyances religieuses de celui-ci, qui ne les a pourtant jamais exprimées dans le cadre du service. Voir déjà CE, 25 juillet 1939, *Beis* (*Lebon* p. 524), une candidate ne pouvant pas être écartée au motif qu'ayant poursuivi ses études dans des établissements d'enseignement confessionnels, elle ne présente pas « les garanties nécessaires de laïcité pour être admise à exercer dans l'enseignement public ».

² CE, Ass., 28 mai 1954, *Barel et autres* (*Lebon* p. 308, concl. LETOURNEUR), le principe de l'égalité d'accès de tous les Français aux emplois et fonctions publics étant méconnu par la décision excluant par principe des candidats à l'École nationale d'administration en raison de leur opinion communiste.

³ C'est vrai au stade de l'admission à concourir : il paraît difficile de remettre en cause l'appréciation censément portée par l'autorité administrative dans l'intérêt du service sur les capacités d'un candidat à exercer les fonctions auxquelles il postule, même si le juge administratif exerce en la matière un contrôle normal (CE, 18 mars 1983, *Mulsant*, *Lebon* p. 125 ; CE, Sect., 10 juin 1983, *Raoult*, *Lebon* p. 251 ; revenant sur CE, 21 novembre 1969, *Ministre de l'Éducation nationale c/Rousset*, *Lebon* p. 532 ; voir auparavant CE, Sect., 29 juillet 1953, *Lingois*, *Lebon* p. 413 ; et même CE, Sect., 5 juillet 1851, *Rouget*, *Lebon* p. 498). C'est vrai, également, au stade de l'examen des candidatures : il est classiquement admis que « l'appréciation portée par un jury sur la valeur des candidatures n'est pas de nature à être discutée devant le juge administratif » (CE, 22 février 1995, *Bonneville*, *Lebon* tables n° 151130 ; CE, 25 octobre 1996, *Cabassut*, *Lebon* tables, n° 170200).

⁴ CE, Sect., 1^{er} octobre 1954, *Guille* (*Lebon* p. 496), annulant une mesure de révocation motivée par l'appartenance de l'agent public au parti communiste. Voir aussi CE, 28 avril 1938, *Weiss* (*Lebon* p. 379), annulant le refus de titularisation d'une institutrice stagiaire ayant invité un élève-maître d'une école normale d'instituteur à assister, pendant les vacances, à des conférences présentant un caractère religieux.

⁵ CE, 8 décembre 1948, *Pasteau* (*Lebon* p. 464), la décision ministérielle de mettre fin à l'engagement d'un agent public ne pouvant pas reposer sur les convictions religieuses de ce dernier qui, « dans l'exercice de ses fonctions, n'a jamais manqué au devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public ».

⁶ Michel DEGOFFE, « L'impartialité de la décision administrative », *RFDA* 1998, p. 711-731 ; Éric MITARD, « L'impartialité administrative », *AJDA* 1999, p. 478-495 ; Bernard QUIRINY, « Actualité du principe général d'impartialité administrative », *RDP* 2006, p. 375-400. Et pour un aperçu de la jurisprudence y relative, Bruno GENEVOIS et Mattias GUYOMAR, « Principes généraux du droit : principes de philosophie politique », *Rép. cont. adm. Dalloz* octobre 2018, § 590 et s.

546 Cette ligne jurisprudentielle est particulièrement bien établie¹. Elle n'est pas nourrie, au demeurant, par le contentieux le plus abondant, ce qui témoigne de la vigilance des pouvoirs publics dans un domaine où les textes se sont multipliés pour interdire l'emploi d'un certain nombre de critères de distinction invariables.

Elle est reprise dans le titre premier du statut général de la fonction publique² ; étant observé que les statuts autonomes ne l'ignorent pas³, nonobstant certaines particularités qui, telle l'exigence de « bonne moralité » des candidats à l'une des voies d'accès à l'École nationale de la magistrature⁴, sont susceptibles de ménager un large pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente. Ainsi, l'article 6, alinéa 2 prohibe toute discrimination fondée, notamment, sur les opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses⁵. L'article 18, alinéa 2 interdit par surcroît qu'il soit fait état dans le dossier personnel d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, de ses opinions ou de ses activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques — ce que le Conseil constitutionnel a implicitement admis en 1976⁶ et que le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler explicitement en

¹ Voir récemment CE, 27 juin 2018, *Syndicat de l'enseignement supérieur SNESUP-FSU (Lebon p. 271, concl. DIEU)*, le juge précisant que « l'accès aux fonctions publiques, dont l'accès aux fonctions de président d'université, s'effectue sans distinction de croyance et de religion » et qu'« il ne peut, en principe, être fait obstacle à ce qu'une personne ayant la qualité de ministre d'un culte puisse être élue aux fonctions de président d'université ».

² Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (*JORF* du 14 juillet 1983, p. 2174). À noter que les dispositions y relatives s'appliquent de même aux agents non titulaires, par renvoi de l'article 136, alinéa 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (*JORF* du 27 janvier 1984, p. 441).

³ Voir ainsi l'article 12-2, alinéa 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (*JORF* du 23 décembre 1958, p. 11551) ; et les articles 4, alinéa 1 et 14, alinéa 3 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires (*JORF* n° 72 du 26 mars 2005, p. 5098, texte n° 1), respectivement codifiés aux articles L. 4121-2, alinéa 1^{er} et L. 4123-8, alinéa 3 du Code de la défense.

⁴ Article 16 de l'ordonnance n° 58-1270 précitée. Le statut général de 1983 n'évoque plus ce critère que l'on retrouvait dans les statuts de 1946 et 1959, ce qui ne signifie pas, cependant, que les qualités morales d'un candidat à un emploi public ne puissent jamais être appréciées (Pascal PLANCHET, « Les garanties morales requises des candidats à la fonction publique », *AJDA* 2005, p. 1016-1021). À noter, pour le surplus, que l'imprécision de la notion de « bonne moralité » visée par le statut des magistrats ne traduit pas d'incompétence négative du législateur organique : Cons. const., 5 octobre 2012, *Bouillon [Condition de bonne moralité pour devenir magistrat]* (n° 2012-278 QPC ; *Rec. Cons. const.* p. 511).

⁵ CE, 10 avril 2009, *El Haddioui (Lebon p. 158)*, méconnaissant ces dispositions, et encourageant par suite l'annulation, la délibération d'un jury de concours qui, lors d'une épreuve d'admission, pose plusieurs questions au candidat sur son origine ainsi que sur ses pratiques confessionnelles et celles de son épouse.

⁶ Cons. const., 15 juillet 1976, *Loi modifiant l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires*, consid. 3 (n° 76-67 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 35).

1996¹. En outre, de façon plus spécifique, l'article 7 précise que la carrière des fonctionnaires candidats à un mandat électif ou élus ne peut, en aucune manière, être affectée par les votes et les opinions qu'ils ont émis au cours de leur campagne électorale ou de leur mandat.

- 547 UN PRINCIPE PROTÉGÉANT LA LIBERTÉ DE CONSCIENCE DES USAGERS DU SERVICE PUBLIC. — Le principe d'égalité-neutralité joue de même, évidemment, au bénéfice des usagers. Il les protège de toute différenciation interdite et, en tout état de cause, inexistante au regard du service public, qui, fondée sur leurs convictions personnelles, porte atteinte à leur liberté de conscience. L'on ne conçoit pas que les pouvoirs publics, édictant les règles générales d'un service public, et que leurs agents, appliquant ces règles avec plus ou moins de zèle, puissent trouver dans les opinions politiques ou les croyances religieuses des usagers — sous réserve, cependant, que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public, ni ne perturbe le bon fonctionnement du service public — des arguments pour leur refuser l'accès au service considéré ou l'octroi d'une prestation déterminée.

Ce point semble ne causer guère de difficultés dans la vie des services, tant la jurisprudence est rare². Il faut dire qu'il existe un délit de discrimination qui

¹ CE, 4 novembre 1996, *Confédération nationale des groupements autonomes de l'enseignement public* (Lebon p. 430) : « le principe de neutralité du service public s'oppose à ce que les formulaires de candidature à l'admission en institut universitaire de formation des maîtres comportent des demandes de renseignements qui pourraient révéler leurs opinions confessionnelles, syndicales ou politiques », mais tel n'est pas le cas du formulaire qui se borne à interroger les candidats sur leur action associative « sans leur demander le nom de l'association et en excluant expressément les associations à finalité essentiellement confessionnelle ou politique ». Voir encore CE, 27 septembre 2000, *Rocca* (Lebon p. 379), le dossier d'un fonctionnaire pouvant faire mention de l'existence d'un mandat syndical pour expliquer l'existence d'autorisations d'absence ou de dispenses d'activité de service, à la condition que cette mention ne soit accompagnée d'aucune appréciation sur la manière dont l'agent exerce ses activités syndicales ; CE, 27 novembre 2013, *Syndicat SUD travail affaires sociales* (Lebon tables, n° 359801), une circulaire ne pouvant légalement prévoir que le tableau de suivi de la participation à des réunions mensuelles d'information organisées par les syndicats soit inséré dans le dossier administratif d'un fonctionnaire.

Pour une solution comparable rendue sous l'ancien régime de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (JORF n° 33 du 8 février 1959, p. 1747) : CE, 16 juin 1982, *Chereul* (Lebon tables, nos 23276 et 23277).

Et pour des solutions comparables rendues à l'égard de magistrats, en application de l'article 12-2, alinéa 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (JORF du 23 décembre 1958, p. 11551) : CE, 25 juin 2003, *Calvet* (Lebon p. 291) ; CE, 28 décembre 2005, *de Charrette* (Lebon tables, n° 271722).

² Cf. les arrêts CE, 6 octobre 1961, *Union nationale des associations de parents d'élèves de l'enseignement libre*, *Lesmatin et Danoux* (Lebon p. 550) et CE, 8 janvier 1964, *Union nationale des parents d'élèves de l'enseignement libre* (Lebon p. 14), concernant des discriminations jugées illégales qui, introduites entre enfants selon le type d'établissement d'enseignement fréquenté (public ou privé, sous contrat d'association avec l'État ou non), laissent entrevoir, d'une certaine manière, des distinctions de fait à raison de convictions personnelles.

visé spécifiquement, et plus durement, les personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public¹. Au surplus, des circulaires attestent les précautions prises en ce domaine par les autorités hiérarchiques à l'effet d'assurer la légalité de l'action administrative².

548 Les fondements juridiques sont ici les mêmes — hors ceux, bien entendu, des fondements précités qui demeurent propres à la situation des agents. Il n'est pas inutile de les rappeler succinctement, de sorte à mettre en évidence la valeur du principe.

549 Aux fondements de la neutralité-protection, on retrouve d'une part toutes les dispositions consacrant la liberté fondamentale de conscience, singulièrement dans sa dimension religieuse.

L'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme énonce que « nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi »³.

L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit « la liberté de pensée, de conscience et de religion », sous les seules restrictions qui, « prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Ces dispositions ont inspiré l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui ajoute, en son deuxième paragraphe, que « nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à [la] liberté [de toute personne] d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix » ; l'article 19, paragraphe 1 précise, par ailleurs, que « nul ne peut être inquiété pour ses opinions ». Rédigé dans les mêmes termes — sauf pour son second alinéa — que l'article 9 de la Convention, l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux

¹ L'article 432-7 du Code pénal dispose : « La discrimination définie aux articles 225-1 et 225-1-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste : 1° À refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ; 2° À entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque. »

² Voir en particulier la circulaire du Premier ministre Dominique de VILLEPIN n° 5209/SG du 13 avril 2007 relative à la Charte de la laïcité dans les services publics et, plus récemment, celle de la ministre de la Fonction publique Annick GIRARDIN du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique.

³ La liberté de conscience a d'abord été érigée au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République : Cons. const., 23 novembre 1977, *Loi complémentaire à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée par la loi n° 71-400 du 1^{er} juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement*, consid. 5 (n° 77-87 DC ; Rec. Cons. const. p. 42). Le Conseil constitutionnel a fini par la rattacher à l'article 10 de la Déclaration : voir notamment Cons. const., 18 octobre 2013, *M... et autres [Célébration du mariage - Absence de « clause de conscience » de l'officier de l'état civil]*, consid. 7 (n° 2013-353 QPC ; Rec. Cons. const. p. 1002) ; Cons. const., 29 mars 2018, *B... et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme]*, consid. 37 (n° 2017-695 QPC).

de l'Union européenne reconnaît également le droit de toute personne « à la liberté de pensée, de conscience et de religion ».

- 550** Aux fondements de la neutralité-protection, on retrouve surtout, d'autre part, les dispositions consacrant le principe de non-discrimination, lequel interdit de distinguer entre les individus selon des critères tenant à leur qualité d'être humain, en l'occurrence leurs convictions propres.

L'alinéa 1^{er} du préambule de la Constitution de 1946 dispose que « tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ». Dans le sillage de la Déclaration de 1789, l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 rappelle que la France est une République laïque qui « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion » ; il indique de plus qu'elle « respecte toutes les croyances ».

Aux termes de l'article 14 de la Convention européenne, qui ne peut pas être invoqué seul, « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur [...] la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions [...] »¹. L'article 19, paragraphe 1 TFUE permet au Conseil de prendre, suivant une procédure spéciale, « les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur [...] la religion ou les convictions [...] » ; sur cette base (ancien article 13 TCE), le Conseil a adopté la directive n° 2000/78/CE² visant à lutter contre les discriminations, dont celles fondées sur la religion ou les convictions, en matière d'emploi et de travail. Le premier paragraphe de l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union interdit « toute discrimination fondée notamment sur [...] la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion [...] »³. L'article 26 du Pacte sur les droits civils et politiques prévoit que « la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment [...] de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion [...] ».

¹ À noter que le protocole n° 12 reprend ce principe pour l'appliquer, non plus seulement aux droits et libertés reconnus par la Convention et par ses protocoles additionnels, mais à « tout droit prévu par la loi ». Toutefois, la France ne l'a ni signé ni, *a fortiori*, ratifié.

² Directive n° 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JOCE n° L-303 du 2 décembre 2000, p. 16).

³ Son article 22 rappelle, en outre, que « l'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique ».

Enfin, un certain nombre de lois ont, depuis les années soixante-dix, contribué à renforcer le principe. Que l'on pense, en tout premier lieu, à la loi du 1^{er} juillet 1972 visant à réprimer les actes de racisme et discriminatoires¹ ; ou à la loi modifiée du 6 janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés², en ce qu'elle interdit, sauf dans quelques cas dérogatoires qu'elle prévoit, le traitement des données à caractère personnel révélant les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale des personnes³. Que l'on pense aussi à l'article 225-1 du Code pénal issu de la loi du 22 juillet 1992⁴, qui propose une définition du délit de discrimination incluant, en particulier, les distinctions opérées sur le fondement des mœurs, des opinions politiques, des activités syndicales, et de l'appartenance ou de la non-appartenance à une religion déterminée. Que l'on pense dernièrement à la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires⁵, qui a modifié l'article 25 du titre premier du statut général et rappelé que dans l'exercice de ses fonctions, étant « tenu à l'obligation de neutralité », « le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité ».

- 551 PRINCIPE, EXCEPTIONS. — Mais aussi impérieux soit-il, le principe de neutralité envisagé comme corollaire de l'égalité connaît quelques exceptions, qu'il convient de présenter en gardant à l'esprit qu'elles se conçoivent toutes, peu ou prou, dans l'intérêt du service, et qu'elles concernent presque exclusivement les agents du service public⁶.

¹ Loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme (*JORF* n° 154 du 2 juillet 1972, p. 6803). L'article 6 de la loi est à l'origine des dispositions aujourd'hui codifiées, dans une version modifiée, à l'article 432-7 du Code pénal.

² Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (*JORF* du 7 janvier 1978, p. 227).

³ Cette interdiction était initialement contenue à l'article 31 de la loi. Elle figure désormais à son article 8.

⁴ Loi n° 92-684 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes (*JORF* n° 169 du 23 juillet 1992, p. 9857).

⁵ Article 1^{er} de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (*JORF* n° 94 du 21 avril 2016, texte n° 2).

⁶ On ne considérera pas le recrutement des aumôniers du service public (Georges DOLE, « Les aumôniers des services publics », *Rev. adm.* 1988, n° 243, p. 222-228 ; Victor GUSET, « Les aumôniers entre les Églises et l'État », *RFDA* 2018, p. 639-648, spéc. p. 642 et s.) sur proposition des autorités cultuelles dont ils relèvent comme une véritable exception au principe, eu égard à l'objet même de leur mission. Ces règles de recrutement supposent, par exemple, qu'il soit mis fin aux fonctions d'un aumônier qui s'est vu retirer son habilitation après l'examen de son ministère par le pouvoir religieux (CE, Sect., 17 octobre 1980, *Pont, Lebon* p. 374) ou qu'une demande de mutation formulée par le pouvoir religieux empêche le maintien en place d'un aumônier (CE, Sect., 27 mai 1994, *Bourges, Lebon* p. 263, concl. DENIS-LINTON). Elles ne font pas obstacle à ce que l'État intervienne « pour s'assurer des connaissances dans les domaines civil et civique des personnes devant intervenir dans des lieux fermés ou isolés, auprès d'agents ou de publics dont la liberté de mouvement est limitée, afin de leur permettre le libre exercice de leur culte » (CE, 27 juin 2018, *Union des associations diocésaines de France et Pontier, Lebon* p. 279).

B | DES EXCEPTIONS CIRCONSCRITES

- 552** LES EMPLOIS SUPÉRIEURS LAISSÉS À LA DÉCISION DES POUVOIRS EXÉCUTIFS¹. — Ces exceptions se rapportent, en premier lieu, à la mise en œuvre de la très grande liberté de décision qu'ont les autorités publiques pour pourvoir aux emplois dits supérieurs de la fonction publique. Pour se déterminer dans leurs choix de nomination et de révocation ou décharge de fonctions, ces autorités vont pouvoir prendre en compte les opinions politiques et plus largement les vues personnelles des agents intéressés — fonctionnaires ou non —, tout en soutenant satisfaire pleinement à l'intérêt du service, motif délicat sinon impossible à apprécier pour le juge².

Sans doute, cependant, leur liberté n'est-elle pas uniforme ; et varie-t-elle selon les emplois supérieurs considérés. Certains auteurs³ distinguent entre les emplois proprement discrétionnaires et les emplois fonctionnels — bien plus nombreux —, pour lesquels les textes et la jurisprudence semblent offrir aux organes exécutifs des solutions moins souples⁴. Il reste que ces catégories ne sont pas aisément définissables, d'autant que la question se pose de savoir si ces emplois discrétionnaires, pour une partie d'entre eux, ne sont pas, dans le même temps, des emplois fonctionnels.

Quoi qu'il en soit, un raisonnement global sur les emplois laissés à la décision — plus ou moins importante, donc — des exécutifs⁵ permet d'étayer le présent propos.

- 553** Dans la fonction publique d'État, il est quelques emplois qui, du fait de leur nature particulière, tout à la fois administrative et politique, et du lien de confiance qu'ils nécessitent, les agents étant amenés à prendre des options qui ne

Voir le décret n° 2017-756 du 3 mai 2017 relatif aux aumôniers militaires, hospitaliers et pénitentiaires et à leur formation civile et civique (*JORF* n° 106 du 5 mai 2017, texte n° 105).

¹ Anne-Marie LE BOS-LE POURHIET, « Les emplois à la discrétion », *Pouvoirs* 1987, n° 40, p. 121-133.

² Par règle générale, l'intérêt du service est avancé lorsqu'est prise une mesure de révocation ou de décharge de fonctions n'étant pas justifiée par de quelconques griefs disciplinaires, qui, s'ils rejoignent à l'évidence l'intérêt du service, appellent le respect de garanties procédurales supplémentaires.

³ Notamment Danièle LOCHAK, « Emplois discrétionnaires », in Olivier DUHAMEL et Yves MÉNY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992 (VI-1112 p.), p. 400-401, spéc. p. 400 ; Olivier SCHRAMECK, « Fonction publique de l'État : influences politiques et garanties juridiques », *AJDA* 1994, p. 429-435, spéc. p. 432-434.

⁴ Voir par exemple TA Nîmes, 14 juin 2018, K... *c/ communauté d'agglomération Nîmes Métropole* (n° 1600043), le juge estimant qu'est illégale la décision de mettre fin au détachement d'un agent municipal sur un emploi fonctionnel de directeur général adjoint, faute pour l'employeur d'étayer la perte de confiance qu'il avance.

⁵ Sur l'accès à ces emplois souvent qualifiés génériquement de supérieurs ou de fonctionnels, parfois de discrétionnaires, voir Gérard MARCOU, *L'accès aux emplois publics*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Systèmes, 2014, 229 p., p. 77 et s.

sont pas seulement techniques, sont, suivant la formule consacrée, laissés à la décision du Gouvernement¹ — mais ne vaudrait-il pas mieux parler ici d'emplois « à la décision de l'exécutif », dès lors que le président de la République dispose aussi, au titre de l'article 13 de la Constitution, d'un pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires ?

Sous le régime de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984², le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985³ dresse la liste de ces emplois discrétionnaires et essentiellement révocables des services de l'État : délégués interministériels, directeurs généraux et directeurs d'administration centrale⁴, ambassadeurs, préfets, recteurs d'académie⁵... ; auxquels il faut ajouter ceux, pourvus par décret en conseil des ministres, de direction d'établissements publics ou d'entreprises du secteur public d'une certaine importance, dont la liste est annexée au décret n° 59-587 du 29 avril 1959⁶. Ces listes ne sont pas limitatives, ainsi que l'atteste la jurisprudence du Conseil d'État : le juge s'est toujours réservé

¹ À l'occasion d'un arrêt de Section du 27 mars 2019, *Syndicat CFDT Affaires étrangères et autres* (nos 424394, 424656 et 424695), le Conseil d'État, saisi par trois syndicats de fonctionnaires d'un recours contre le décret n° 2018-694 du 3 août 2018 ajoutant à la liste des emplois à la décision du Gouvernement vingt-deux postes de consuls généraux (*JORF* n° 178 du 4 août 2018, texte n° 14) précise que « constitue [...] un emploi supérieur pour lequel la nomination est laissée à la décision du Gouvernement et qui est essentiellement révocable, par dérogation aux principes qui régissent les fonctions administratives, un emploi dont le titulaire, eu égard aux missions qu'il exerce et au niveau de responsabilité qui en découle, est associé de manière étroite à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement ».

² Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (*JORF* du 12 janvier 1984, p. 271). C'est la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires (*JORF* n° 246 du 20 octobre 1946, p. 8910) qui introduit, par son article 3, la formule d'« emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement », dont on trouve les prémices dans la jurisprudence administrative : CE, 3 janvier 1936, *Roussel* (*Lebon* p. 3).

³ Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement (*JORF* du 27 juillet 1985, p. 8535), récemment modifié par le décret n° 2018-694 du 3 août 2018 (*JORF* n° 178 du 4 août 2018, texte n° 14).

⁴ Cf. CE, 10 décembre 1948, *Lavaud* (*Lebon* p. 467).

⁵ En revanche, ne répondent pas aux critères de l'emploi à la discrétion du Gouvernement les fonctions d'inspecteur d'académie : CE, Sect., 1^{er} octobre 1954, *Guille* (*Lebon* p. 496).

⁶ Décret n° 59-587 du 29 avril 1959 modifié, relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales (*JORF* du 2 mai 1959, p. 4723).

le droit de les compléter¹ ou de les amputer², le pouvoir réglementaire en tirant ensuite les enseignements.

La limite ainsi posée au principe d'égalité-neutralité, si elle est incontestable, n'en reste pas moins relative. D'abord, les emplois supérieurs que l'autorité politique est libre de pourvoir ne sont pas légion. Ensuite, l'accès éventuel de non-fonctionnaires à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation, si bien que, dans ce cas, l'atteinte à la neutralité n'est pour ainsi dire pas définitive. Enfin, et surtout, si le caractère discrétionnaire des nominations permet de les faire reposer sur des motifs de « convenance personnelle ou politique »³ qu'il n'appartient pas au juge administratif de connaître⁴, il n'implique pas qu'elles soient décidées en totale méconnaissance des dispositions de l'article 6 de la Déclaration de 1789, sans considération aucune des « capacités requises pour l'exercice des attributions afférentes à l'emploi » dont s'agit. C'est la réserve qu'a formulée le Conseil constitutionnel en 2011⁵, sous laquelle l'article 25 du titre deuxième du statut général de la fonction publique demeure conforme à la Constitution⁶.

¹ Voir entre autres jurisprudences CE, Sect., 24 juin 1949, *Nègre* (Lebon p. 304), pour le directeur de l'Agence France Presse ; CE, 13 mars 1952, *Jugeau* (Lebon p. 506), pour le directeur de l'Office national d'études et de recherche aéronautiques ; CE, Ass., 13 mars 1953, *Teissier* (Lebon p. 133), pour le directeur du Centre national de la recherche scientifique ; CE, 2 janvier 1959, *Marini* (Lebon p. 3), pour le directeur du Centre technique et scientifique du bâtiment ; CE, Sect., 10 avril 1959, *Fourré-Cormeray* (Lebon p. 233), pour le directeur du Centre national de la cinématographie ; CE, 10 février 1965, *Pontillon* (Lebon p. 92), pour le directeur de l'Office de coopération radiophonique ; CE, 2 février 1966, *Torrès* (Lebon p. 70), pour le président du Conseil supérieur de la Radiodiffusion-télévision française ; CE, 13 mai 1986, *Syndicat national des cadres hospitaliers CGT-FO et Rochaix* (Lebon tables, nos 60852 60853 61573), pour le directeur général des Hospices civils de Lyon ; CE, Ass., 22 décembre 1989, *Morin* (Lebon p. 279), pour le président du conseil d'administration de l'Office national à l'action sociale, éducative et culturelle pour les rapatriés ; CE, 29 décembre 2004, *Bechtel* (n° 254100), pour la directrice de l'École nationale d'administration ; CE, 26 mai 2014, *B...* (Lebon tables, n° 372500), pour le directeur de l'Agence nationale des titres sécurisés ; CE, 9 juin 2017, *A...* (Lebon tables, n° 398519), pour la directrice générale de l'Institut national de la consommation.

² Pour une illustration récente, voir CE, Sect., 27 mars 2019, *Syndicat CFDT Affaires étrangères et autres* (nos 424394, 424656 et 424695), annulant le décret n° 2018-694 du 3 août 2018 susévoqué, sauf en ce qu'il concerne le poste de consul général de France à Jérusalem, au motif que les emplois de consul ne sont pas, par eux-mêmes, à la décision du Gouvernement, mais seulement en raison du contexte local et des difficultés et enjeux du poste.

³ Olivier SCHRAMECK, « Fonction publique de l'État : influences politiques et garanties juridiques », *AJDA* 1994, p. 429-435, spéc. p. 432.

⁴ Voir la formulation explicite de CAA Marseille, 13 février 2018, *C...* (n° 16MA03169).

⁵ Cons. const., 28 janvier 2011, *Casanovas* [Nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique], consid. 4 (n° 2010-94 QPC ; *Rec. Cons. const.* p. 91).

⁶ À signaler, pour le surplus, la création par le décret n° 2016-663 du 24 mai 2016 (*JORF* n° 120 du 25 mai 2016, texte n° 43) d'un comité d'audition présidé par le secrétaire général du Gouvernement, ou par un représentant désigné par lui, ayant vocation à éclairer les choix du Gouvernement sur les aptitudes des personnes susceptibles d'être nommées aux emplois de secrétaire général d'un ministère et de directeur d'administration centrale.

- 554 La fonction publique territoriale connaît aussi des emplois supérieurs dont le régime déroge, plus ou moins, à l'exigence de neutralité politique.

Il y a les emplois de collaborateurs de cabinet : aux termes de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984¹, l'autorité territoriale peut librement recruter un ou plusieurs collaborateurs, qui ne sont pas forcément des fonctionnaires, et mettre fin tout aussi librement à leurs fonctions ; les seules restrictions en ce domaine concernent la présence de membres familiaux dans le cabinet. On laissera toutefois ces emplois de côté, dès lors qu'ils ne s'inscrivent pas vraiment dans la hiérarchie administrative mais apparaissent proprement et exclusivement politiques — de même, à plus forte raison, que les fonctions de cabinet ministériel.

Il y a, pour la plus grande part, des emplois fonctionnels de direction, que les textes tâchent d'encadrer. Toute nomination concerne : soit des fonctionnaires par voie de détachement², autrement dit des agents qui ont déjà bénéficié de l'égalité d'accès aux emplois publics et dont les vertus, les talents sont censés déjà avoir été éprouvés ; soit, pour les collectivités territoriales répondant à certains seuils démographiques, des non-fonctionnaires par voie de recrutement direct, lesquels « suivent une formation les préparant à leurs nouvelles fonctions, notamment en matière de déontologie ainsi que d'organisation et de fonctionnement des services publics »³. S'agissant de la fin des fonctions, le statut général ne précise rien, ou presque⁴. Il faut donc se tourner vers la jurisprudence, pour laquelle les décisions de décharge doivent être motivées⁵ en tant qu'elles relèvent, à la différence des mesures de révocation relatives aux emplois laissés à la discrétion du Gouvernement⁶, de la catégorie des décisions administratives individuelles défavorables⁷, en tout cas pour celles vi-

¹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (*JORF* du 27 janvier 1984, p. 441).

² Article 53 de la loi n° 84-53 précitée.

³ Article 47 de la loi n° 84-53 précitée.

⁴ L'article 53 apporte aux fonctionnaires des garanties qui, au fond, ne changent rien à la « discrétionnarité » des emplois fonctionnels dans lesquels ils sont détachés : le terme de l'engagement ne peut intervenir qu'après un délai de six mois suivant soit la nomination dans l'emploi, soit la désignation de l'autorité territoriale ; la décision doit être précédée d'un entretien de cette dernière avec l'intéressé, et faire l'objet d'une information de l'assemblée délibérante et du Centre national de la fonction publique territoriale ou du centre de gestion ; la fin des fonctions ne prend effet que le premier jour du troisième mois suivant l'information de l'assemblée délibérante.

⁵ CE, 3 mai 1993, *Camy-Peyret* (*Lebon tables*, nos 119805 et 119806).

⁶ CE, 13 mai 1986, *Syndicat national des cadres hospitaliers CGT-FO et Rochaix* (*Lebon tables*, nos 60852 60853 61573).

⁷ Article 1^{er} de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (*JORF* du 12 juillet 1979, p. 1711), désormais codifié à l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

sant les fonctionnaires en position de détachement. L'argument — tiré de l'intérêt du service — de la perte de confiance de l'autorité territoriale en l'agent est alors de mise¹. Cependant, en cette matière, le juge administratif ne s'attache qu'à déceler les erreurs manifestes dans la qualification juridique des faits², si bien qu'il n'est pas déraisonnable de penser que des motifs politiques peuvent se retrouver à l'origine d'une cessation de fonctions.

- 555 Des emplois fonctionnels se rencontrent enfin dans la fonction publique hospitalière. Ils ne paraissent pas davantage impliquer un respect particulièrement scrupuleux de la règle d'égalité-neutralité.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 9 janvier 1986³, principalement modifié en 2009 par la loi portant réforme de l'hôpital⁴ et en 2019 par la loi de transformation de la fonction publique⁵, des non-fonctionnaires peuvent être nommés directeurs des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux visés à l'article 2, selon les cas par le directeur général de l'agence régionale de santé ou par le représentant de l'État dans le département, ainsi qu'aux autres emplois supérieurs hospitaliers dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Ces nominations sont entourées de garanties minimales : les personnes intéressées, qui ne sont pas titularisées, sont tenues de suivre une formation préparatoire. Quant aux garanties entourant le terme de l'engagement, elles sont pour ainsi dire nulles : il est seulement inscrit dans la loi que « les nominations à ces emplois sont révocables ».

- 556 LES SANCTIONS MOTIVÉES PAR L'EXPRESSION DES CONVICTIONS. — Il est envisageable, en second lieu, de classer parmi les exceptions au principe étudié les cas où des agents, en raison même de leurs convictions, qu'ils ont choisi d'extérioriser à l'occasion du service ou, en des formes et proportions inadaptées, en dehors de celui-ci, commettent une faute par manquement à leur obligation de neutralité et de réserve et s'exposent, en conséquence de cela même, à des sanctions⁶.

¹ CE, 7 janvier 2004, *Broulhet* (Lebon p. 5) ; CE, 26 février 2007, *Commune de Menton* (n° 295886) ; CE, 21 mars 2012, *A... c/ commune de Les Clayes-sous-Bois* (n° 341347) ; CAA Bordeaux, 18 juin 2018, *A... c/ commune de Lourdes* (n° 16BX01252) ; CAA Douai, 21 mars 2019, *C... c/ commune d'Hénin-Beaumont* (n° 17DA00274).

² CAA Marseille, 26 février 1998, *Ministre du Travail et des Affaires sociales* (n° 96MA11691) ; CAA Bordeaux, 12 juin 2001, *Commune de Saint-Denis* (n° 97BX30716) ; CE, 3 novembre 2014, *B... c/ commune de Thionville* (Lebon tables, n° 371115).

³ Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (*JORF* du 11 janvier 1986, p. 535).

⁴ Article 11 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (*JORF* n° 167 du 22 juillet 2009, p. 12184, texte n° 1).

⁵ Article 16 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (*JORF* n° 182 du 7 août 2019, texte n° 1).

⁶ La plupart des exemples en la matière intéressent l'extériorisation d'opinions politiques. Voir entre autres arrêts CE, Sect., 11 janvier 1935, *Bouzanquet* (Lebon p. 44), un agent de la chefferie

Peuvent également entrer dans cette catégorie d'exceptions, quoique l'on ne raisonne plus en termes d'obligation mais de liberté, les mesures prises contre les usagers qui, manifestant leurs croyances, leurs opinions, leurs idées, perturbent le bon fonctionnement du service public ou troublent plus largement l'ordre public.

du Génie de Tunis ayant participé à une campagne électorale en Tunisie ; CE, Sect., 25 janvier 1935, *Defrance* (Lebon p. 105), un fonctionnaire du ministère de la Défense ayant annoncé, dans le feu d'une réunion politique contradictoire, la victoire du « drapeau rouge » sur « l'ignoble drapeau tricolore » ; CE, 11 juillet 1939, *Ville d'Armentières* (Lebon p. 468), un employé municipal s'étant livré, par voie d'articles de presse, à de violentes attaques contre le maire de sa commune ; CE, 20 février 1952, *Magnin* (Lebon p. 117), un policier en civil ayant distribué, aux abords d'un poste de police, des tracts politiques et un journal corporatif critiquant vertement l'action de l'autorité de police au cours des grandes grèves de 1948 ; CE, 5 novembre 1952, *Vrecord* (Lebon p. 487), un directeur d'école ayant refusé, malgré les instructions qu'il avait reçues, de participer aux cérémonies commémoratives du 11 novembre 1918 organisées dans sa commune ; CE, 8 janvier 1965, *Le Nulzec* (Lebon p. 12), un chargé de mission au sein d'une préfecture s'étant livré, publiquement et à maintes reprises, à des attaques contre la politique du gouvernement français. Plus récemment, CE, 24 septembre 2010, *Giroit de Langlade* (n° 333708), un préfet ayant publiquement tenu, à la suite de la mesure le suspendant de ses fonctions, des propos polémiques virulents à l'égard du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales ; CE, 12 janvier 2011, *Matelly* (Lebon p. 3), un officier de gendarmerie ayant, dans un article publié sur internet et au cours d'une émission radiophonique, formulé des critiques à l'encontre de la politique gouvernementale de rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur ; CE, 27 juin 2018, *B...* (Lebon tables, n° 412541), un officier de gendarmerie ayant publié sur internet, sous un pseudonyme et dans le cadre d'activités extraprofessionnelles, de nombreux articles critiquant en des termes outranciers et irrespectueux l'action de membres du Gouvernement et la politique étrangère et de défense française.

Pour quelques exemples quant à la manifestation de croyances religieuses, CAA Lyon, 27 novembre 2003, *Ben Abdallah* (n° 03LY01392), une contrôleuse du travail ayant plusieurs fois refusé d'obéir à l'ordre de son supérieur lui enjoignant de retirer le foulard qu'elle portait, vêtement dont avait été expressément revendiqué le caractère religieux ; CAA Versailles, 6 octobre 2011, *Abderahim* (n° 09VE02048), une assistante maternelle employée par une commune ayant refusé, malgré plusieurs demandes, de ne plus se couvrir la tête d'un bandana en signe d'appartenance religieuse ; CAA Versailles, 30 juin 2016, *C... c/ commune de Sceaux* (n° 15VE00140), un animateur-adjoint de centre de loisir professant, tant devant les enfants et leurs parents que devant ses collègues, une doctrine religieuse à caractère parascientifique portant, entre autres, sur le parcours de l'âme après la mort ; CAA Versailles, 19 décembre 2017, *A... c/ CH de Saint-Denis* (n° 15VE03582), un médecin stagiaire ayant refusé de raccourcir la barbe longue qu'il portait afin qu'elle ne fût plus de nature à manifester, de façon ostentatoire, une appartenance religieuse.

Et pour deux illustrations mettant en cause des opinions que l'on ne sait comment qualifier, CE, 22 novembre 2004, *Ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche* (Lebon tables, n° 244515), un professeur de collège ayant exprimé des idées révisionnistes dans le cadre des enseignements d'histoire-géographie et d'éducation civique qu'il dispensait ; CE, 19 mars 2008, *Gollnisch* (Lebon tables, n° 296984), un professeur d'université ayant exprimé, lors d'une conférence de presse au siège de la fédération d'un parti politique, des propos à connotation négationniste.

557 LE PERSONNEL « LAÏQUE » DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE PUBLIC. — En troisième lieu, une limite au principe de neutralité envisagé comme corollaire de l'égalité est contenue dans la loi du 30 octobre 1886¹ qui, par règle générale, écarte du personnel de l'enseignement primaire public les clercs, religieux ou religieuses — il faut prendre le sens premier du mot laïque —, dans la mesure où leur état suppose l'expression, l'extériorisation de leurs croyances.

Le Conseil d'État a longtemps appliqué le même raisonnement à l'enseignement secondaire public, validant, dans l'arrêt *Abbé Bouteyre* du 10 mai 1912² rendu sur les conclusions HELBRONNER³, la décision du ministre d'écarter, « dans l'intérêt du service placé sous son autorité », un ecclésiastique du concours d'agrégation de philosophie. Toutefois, sa jurisprudence semble avoir été remise en cause, ou tout du moins infléchie et précisée⁴, par un avis de sa section de l'Intérieur du 21 septembre 1972⁵ qui précise, aucune disposition ne faisant « obstacle [...] à ce que des fonctions [d'enseignement] soient confiées à des membres du clergé », qu'« un professeur titulaire de l'enseignement du second degré ne peut légalement être écarté de ses fonctions par le motif qu'il aurait embrassé l'état ecclésiastique ».

En tout état de cause, et quel que soit le degré d'enseignement — l'enseignement supérieur public⁶, compte tenu de son histoire, de son objet et du caractère de ses usagers, censés en âge de discerner, n'est pas concerné —, une telle contrainte n'a désormais plus guère d'intérêt ; « cet aspect de la sécularisation du corps enseignant [est] acquise dans les faits [...] : ce qui importe, c'est la

¹ Article 17 de la loi du 30 octobre 1886 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire (*JORF* du 31 octobre 1886, p. 4999), codifié à l'article L. 141-5 du Code de l'éducation : « Dans les établissements du premier degré publics, l'enseignement est exclusivement confié à un personnel laïque. »

² CE, 10 mai 1912, *Abbé Bouteyre* (*Lebon* p. 553, concl. HELBRONNER). Et pour les suites de cette affaire, CE, 30 juillet 1920, *Bouteyre* (*Lebon* p. 793).

³ Jacques-Édouard HELBRONNER, Conclusions sur CE, 10 mai 1912, *Abbé Bouteyre*, *Lebon* p. 553-661, spéc. p. 558 : « Si un prêtre, un ecclésiastique, n'est pas, à raison de son caractère confessionnel, exclu, à proprement parler, des fonctions de l'enseignement secondaire, comme, par exemple, les membres des congrégations religieuses, il est certain que sa fonction religieuse, son caractère particulier, pourra être considéré par le ministre comme cette manifestation individuelle, cet acte public, qu'il peut juger incompatible avec l'intérêt du service qu'il est chargé d'assurer. »

⁴ En ce sens, Jean-Paul COSTA et Rémy SCHWARTZ, Commentaire de CE, Avis, 21 septembre 1972, *Laïcité du corps enseignant*, in Yves GAUDEMET, Bernard STIRN, Thierry DEL FARRA et Frédéric ROLIN, *Les grands avis du Conseil d'État*, Dalloz, coll. Grands avis, 3^e éd., 2008 (XVIII-582 p.), p. 101-105, spéc. p. 104-105.

⁵ CE, Avis, 21 septembre 1972, *Laïcité du corps enseignant* (n° 309.354). Voir déjà TA Paris, 7 juillet 1970, *Spagnol* (*Lebon* p. 851), la qualité d'ecclésiastique ne pouvant légalement fonder à elle seule le refus de retenir une candidature au concours d'agrégation d'anglais.

⁶ Pierre-Henri PRÉLOT, « L'université publique et la laïcité », *AJDA* 2017, p. 1375-1380.

stricte neutralité imposée aux maîtres dans l'exercice de leur fonction »¹, on y reviendra.

- 558** LES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊT COMPORTANT MENTION DES CONVICTIONS. — On signalera, en quatrième et dernier lieu, que si la déclaration d'intérêts à laquelle certains fonctionnaires sont désormais assujettis — qui est annexée à leur dossier personnel — ne doit en principe comporter aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé², il en va différemment quand la révélation de ces opinions ou de ces activités résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement.

Tel est le cas, par exemple, pour un magistrat qui exerce des fonctions au sein des bureaux nationaux des organisations syndicales lorsque la composition de ces organes est rendue publique³.

- 559** LA CONFUSION DE LA NEUTRALITÉ AVEC L'ÉGALITÉ. — Ainsi l'exigence de neutralité du service public se confond-elle, selon cette perspective, avec la loi d'égalité. Il n'est pas étonnant, partant, qu'elle connaisse la même évolution, qu'elle soit impliquée dans le même mouvement de subjectivisation, et qu'elle se décline même, les autorités administratives prenant occasionnellement en compte les croyances personnelles des agents et des usagers.

II | LA PRISE EN COMPTE OCCASIONNELLE DES CROYANCES PERSONNELLES

- 560** L'EXPRESSION D'UNE NEUTRALITÉ POSITIVE. — Cette question a déjà été abordée à l'occasion des développements — auxquels on renverra⁴ — réservés à la loi d'égalité, et plus précisément à la possibilité qu'il y a, dans un certain nombre d'hypothèses, de distinguer entre les usagers ou les agents en se fondant, au nom de l'utilité commune, sur des différences de situation étrangères au service public en cause.

¹ Michel COMBARNOUS, « L'enfant, l'école et la religion », *Rev. adm.* 1999, n° spécial « Le Conseil d'État et la liberté religieuse, deux siècles d'histoire », p. 66-77, spéc. p. 67.

² Article 25 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (*JORF* du 14 juillet 1983, p. 2174), issu de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (*JORF* n° 94 du 21 avril 2016, texte n° 2) ; Article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (*JORF* du 23 décembre 1958, p. 11551), issu de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature (*JORF* n° 186 du 11 août 2016, texte n° 1).

³ CE, 28 décembre 2018, *Syndicat de la magistrature* (Lebon tables, n° 417015).

⁴ Voir *supra*, § 450 et s.

Ici, les catégories sont construites en considération des croyances des usagers et des agents, dont on cherche, ce faisant, à garantir la liberté de culte¹ ou à ne pas compromettre, pour des raisons tenant à la pratique de leur religion, l'accès au service public. L'objectif est de prévenir, ou de résorber, des inégalités de fait par « l'intégration » et « la conciliation » du fait religieux dans et avec l'organisation et le fonctionnement du service² : cependant qu'elles n'ont pas de rapport avec l'objet, les modalités d'exploitation, de financement, les finalités du service public, et ce parce qu'elles restent, au fond, des données proprement subjectives, des éléments du for intérieur, les convictions religieuses ne sont pas ignorées ; elles sont au contraire prises en compte par les pouvoirs normatifs, qui permettent voire organisent leur expression dans les limites du bon fonctionnement du service et des impératifs de l'ordre public³ — étant rappelé qu'en vertu de l'article 1^{er} de la Constitution, il est en principe interdit « à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers »⁴.

Il s'en déduit une conception ambivalente de la neutralité-protection. Le principe ne se présente pas seulement sous une dimension négative — elle vient d'être présentée — imposant de ne pas établir de différences de traitement à

¹ En l'occurrence, le principe d'égalité-neutralité protège plus que la liberté de conscience — sauf à donner de celle-ci une définition particulièrement étendue. Il tend également à protéger la manifestation, l'expression de la croyance et donc, en définitive, la liberté de culte, de religion.

² Jean BARTHÉLEMY, « La liberté de religion et le service public », *RFDA* 2003, p. 1066-1073, spéc. p. 1071.

³ La circulaire n° 5209/SG du Premier ministre Dominique de VILLEPIN du 13 avril 2007 relative à la Charte de la laïcité dans les services publics précise ainsi que si les usagers « ne peuvent récuser un agent public ou d'autres usagers, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public », le service doit cependant s'efforcer « de prendre en considération [leurs] convictions [...] dans le respect des règles auquel il est soumis et de son bon fonctionnement ». Voir dans un sens similaire, mais de façon plus spécifique, la circulaire n° DHOS/G/2005/57 du ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille Philippe DOUSTE-BLAZY du 27 février 2005 relative à la laïcité dans les établissements publics hospitaliers et celle n° DHOS/E1/DGS/SD1B/SD1C/SD4A/2006/90 du ministre de la Santé et des Solidarités Xavier BERTRAND du 2 mars 2006 relative aux droits des personnes hospitalisées et comportant une charte de la personne hospitalisée : elles rappellent le nécessaire respect des convictions des patients qui doivent être mis en mesure de participer à leur culte, sans que cela porte atteinte ni au fonctionnement du service, ni à la qualité des soins, ni aux règles d'hygiène et de tranquillité.

Cf. encore l'arrêt CE, Ass., 26 octobre 2001, *Senanayake (Lebon p. 514)*, dans lequel le Conseil d'État estime que ne commet aucune faute le médecin qui méconnaît la volonté d'un patient (fondée en l'occurrence sur ses convictions religieuses) en accomplissant, dans le seul but de le sauver, un acte indispensable à sa survie et proportionné à son état ; étant précisé que cette situation est encadrée par la loi depuis 2002 : article L. 1111-4 du Code de la santé publique, issu de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (*JORF* du 5 mars 2002, p. 4118, texte n° 1).

⁴ Cons. const., 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, consid. 18 (n° 2004-505 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 173).

raison des opinions et croyances personnelles. Il se présente aussi, quoique les cas de figure soient plus rares, sous une dimension positive postulant donc « une intervention ouverte de l'État pour la protection de la liberté »¹. Celle-ci traduit, pour reprendre Jacques ROBERT, « l'engagement de l'État d'assurer pratiquement, à chacun, dans sa quotidienneté vécue, le libre exercice de sa religion, c'est-à-dire de mettre à sa disposition, si la nécessité l'impose, les moyens lui permettant d'en observer les règles »². Ainsi des différenciations se justifient-elles.

- 561 RAPIDE RETOUR SUR TROIS EXEMPLES DÉJÀ RENCONTRÉS. — Plusieurs illustrations ont été données à ce propos. Il ne paraît pas utile d'y revenir trop longuement, avec force détails.

Ainsi, tout d'abord, de l'institution d'aumôneries officielles dans les services publics qui, établissements scolaires, hôpitaux, prisons ou armée, ne permettent pas à leurs agents ou à leurs usagers, dont la liberté de mouvement est limitée, d'exercer correctement leur liberté religieuse. Il s'agit là de prestations dédiées à quelques-uns, particularisés sur la base de leurs croyances propres, lesquelles ne seraient pas respectées sans l'intervention des pouvoirs publics. Lorsqu'il est saisi, ce qui est rare, le juge administratif se montre particulièrement attentif au libre exercice du culte par les publics captifs³.

Ainsi, ensuite, de l'octroi d'autorisations individuelles d'absence pour l'exercice d'un culte ou la célébration d'une fête religieuse. Elles peuvent être accordées aux usagers de l'Éducation nationale, dans le respect de leurs obligations scolaires — qui « consistent dans l'accomplissement des tâches inhérentes à leurs études [et] incluent l'assiduité et le respect des règles de fonctionnement et de la vie collective des établissements »⁴. Elles peuvent aussi être accordées aux agents, dans le respect du principe de continuité du service public. Quels qu'en soient les bénéficiaires, elles ne sont constitutives d'aucun droit garanti d'une façon générale et systématique, mais s'analysent plutôt en des mesures de faveur consenties au cas par cas, attendu le nécessaire respect des convictions personnelles.

Ainsi, enfin, des réponses apportées pour l'observance des différents interdits alimentaires dans les services de restauration collective, réponses à géométrie

¹ Jacques ROBERT et Jean DUFFAR, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, Lextenso éditions, coll. Domat droit public, 8^e éd., 2009, III-907 p., § 557.

² Jacques ROBERT, « La liberté religieuse », *RIDC* 1994, p. 629-644, spéc. p. 633.

³ Voir CE, Sect., 7 mars 1969, *Ville de Lille* (Lebon p. 141), le juge estimant que le ministre de l'Éducation nationale était « en droit de prendre toutes mesures utiles pour assurer le libre exercice des cultes » et pouvait autoriser une association à édifier un bâtiment cultuel dans l'enceinte d'une cité scolaire, dès lors que ni la liberté de conscience, ni l'ordre public n'y faisaient obstacle, et que les dépenses mises à la charge de la collectivité publique n'excédaient pas celles permises par l'article 2 de la loi de 1905.

⁴ Article L. 511-1 du Code de l'éducation, issu de de l'article 10 de la loi d'orientation sur l'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989 (*JORF* du 14 juillet 1989, p 8860).

variable selon que les usagers sont ou non captifs, selon qu'ils sont ou non en mesure de satisfaire par ailleurs à leurs prescriptions religieuses, bref selon le degré d'atteinte à leur liberté de religion : alors que rien n'impose aux collectivités locales de fournir des repas de substitution dans les cantines scolaires, une obligation de moyens existerait dans le service public hospitalier et dans le service public pénitentiaire — à tout le moins, en jurisprudence, au bénéfice des détenus.

- 562** PRÉCISIONS SUPPLÉMENTAIRES SUR DEUX EXEMPLES SEULEMENT ÉVOQUÉS. — Il est d'autres exemples qui ont été évoqués sans être développés, au motif qu'ils intéressent moins le fonctionnement du service public que la mise en œuvre de pouvoirs de police ; mais, après tout, l'activité de police n'est-elle pas une activité de service public¹ ?

Ils reflètent également, à leur manière, l'expression d'une neutralité positive supposant la prise en compte des convictions personnelles. Quelques précisions peuvent être apportées.

- 563** Ainsi de l'aménagement de carrés religieux dans les cimetières communaux².

Rompant avec le passé³, la loi du 14 novembre 1881⁴ a interdit tout regroupement officialisant une division confessionnelle du cimetière, ainsi que la création et l'agrandissement de cimetières confessionnels publics ou privés — interdiction que le juge administratif n'a pas manqué de faire respecter⁵. Cette interdiction a été renforcée par la loi du 5 avril 1884⁶, qui a imposé aux maires de ne point établir, dans l'exercice de leurs pouvoirs de police des funérailles

¹ Cf. CE, Ass., 12 avril 1957, *Mimouni* (Lebon p. 262).

² Sur la question, voir notamment Damien DUTRIEUX, « Cimetières et cultes : la solution des carrés confessionnels illégaux dans les cimetières communaux », *AJCT* 2012, p. 298-301 ; Katarzyna KMONK, « Les "carrés confessionnels" : requiem pour la neutralité des cimetières publics ? », *RFDA* 2016, p. 1201-1211 ; Stéphane PAPI, « Neutralité dans les cimetières : carrés confessionnels et inhumations religieuses », *AJCT* 2017, p. 363-366. Voir par ailleurs le rapport du Défenseur des droits relatif à la législation funéraire, 2012, 34 p., p. 25-30.

³ Daniel LIGOU, « L'évolution des cimetières », *Archives de Sciences Sociales des Religions* 1975, n° 39, p. 61-77.

⁴ Loi du 14 novembre 1881 ayant pour objet l'abrogation de l'article 15 du décret du 23 prairial an XII, relatif aux cimetières (*JORF* du 15 novembre 1881, p. 6345). À noter que les dispositions de l'article 15 dudit décret ont été maintenues dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Elles sont codifiées à l'article L. 2542-12 du Code général des collectivités territoriales.

⁵ CE, Ass., 17 juin 1938, *Derode* (Lebon p. 549), annulant la décision d'agrandir un cimetière israélite qui, en raison de son affectation et des conditions dans lesquelles il est administré, présente le caractère d'un cimetière confessionnel ; CE, 18 août 1944, *Lagarigue* (Lebon p. 237), annulant un arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique l'acquisition de terrains destinés à l'agrandissement d'un cimetière protestant.

⁶ Articles 93 et 97, 4° de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale (*JORF* du 6 avril 1884, p. 1857), codifiés aux articles L. 2213-7 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

et des cimetières, de distinctions ou de prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort. Elle l'a également été par la loi du 9 décembre 1905¹, qui a entendu préserver la neutralité des cimetières publics sans porter atteinte à la liberté (religieuse et funéraire) des titulaires de concessions funéraires et de leurs familles, en interdisant, par son article 28, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou dans les emplacements publics, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions.

Mais nonobstant ce cadre juridique rigoureux, et devant un nombre croissant de demandes², les maires sont régulièrement conduits à user de leurs pouvoirs³ pour, autant que faire se peut dans le respect de la neutralité des cimetières et au vu des circonstances concrètes, tenir compte des « appartenances » et rassembler *en fait*, moyennant une sorte de compromis normatif, les sépultures des défunts souhaitant être inhumés dans un carré de leur confession⁴. Un tel compromis, fût-il fragile, paraît avoir vocation à se maintenir ; des recommandations sont restées lettre morte, qui ont pourtant invité à aller plus loin et à modifier, en l'assouplissant plus ou moins, la législation existante à l'effet de mieux répondre aux préoccupations des communautés religieuses⁵.

¹ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État (*JORF* du 11 décembre 1905, p. 7205).

² Voir le sens de la question écrite n° 44010 du député Jean-Louis GAGNAIRE, soumise à la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, sur la nécessité de développer les carrés musulmans dans les cimetières (*JOAN* du 10 mars 2009, p. 2238).

³ Il appartient aux maires de déterminer l'emplacement affecté à chaque concession funéraire. Voir CE, 21 janvier 1925, *Valès (Lebon p. 93)*, le Conseil d'État estimant qu'a agi dans les limites de ses pouvoirs un maire ayant refusé d'attribuer une concession perpétuelle dans l'emplacement du cimetière où le requérant la désirait, et ayant proposé d'en faire délimiter une dans la partie du cimetière qu'il s'engageait à aménager.

⁴ Ce qu'encourage à faire, à la suite des circulaires n° 75-603 du 28 novembre 1975 et n° 91-30 du 14 février 1991 qu'elle annule et remplace, la circulaire de la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales Michèle ALLIOT-MARIE en date du 19 février 2008, relative à la police des lieux de sépulture.

⁵ Voir en ce sens Jean-Pierre MACHELON, *Les relations des cultes avec les pouvoirs publics*, Rapport de la Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, La Documentation française, septembre 2006, 85 p., p. 62-64. Et en sens contraire, Jean-Pierre SUEUR et Jean-René LECERF, *Sérénité des vivants et respect des défunts*, Rapport d'information n° 372 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale par la mission d'information sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire, Sénat, 2006, 104 p., p. 89-92.

- 564 Ainsi, encore, de la possibilité de déroger à l'obligation d'étourdissement des animaux préalablement à leur abattage ou à leur mise à mort, si cet étourdissement n'est pas compatible avec la pratique de l'abattage rituel¹.

Cette dérogation tend, sans contredit, à garantir le libre exercice des cultes et l'égal respect des croyances, dans une logique d'action positive différentielle. C'est ce qu'a énoncé la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt *Cha'are Shalom Ve Tsedek c/ France* du 27 juin 2000² : après avoir considéré que l'abattage rituel relève d'un droit garanti par l'article 9 de la Convention, celui « de manifester sa religion par l'accomplissement des rites »³, le juge de Strasbourg relève qu'« en instituant une exception au principe de l'étourdissement préalable des animaux destinés à l'abattage, le droit interne a concrétisé un engagement positif de l'État visant à assurer le respect effectif de la liberté de religion »⁴. C'est aussi ce qui ressort plus implicitement d'un arrêt du Conseil d'État en date du 5 juillet 2013, *Œuvre d'Assistance aux Bêtes d'Abattoirs*⁵, dans lequel il est conclu à l'absence de méconnaissance des principes de laïcité et d'égalité devant la loi par le droit français prévoyant la possibilité de déroger à ladite obligation⁶.

Cela étant, la mise en œuvre de cette dérogation reste très encadrée⁷ pour des raisons évidentes et légitimes de police sanitaire, ainsi, très certainement, que de moralité publique dès lors qu'une attention, fût-elle jugée insuffisante du fait même de la prévalence pérenne des options métaphysiques de l'homme sur les réalités physiques des bêtes, est portée à la souffrance animale. Ainsi, les pratiques qui en résultent ne peuvent qu'être réalisées au sein d'abattoirs agréés — ce qui ne remet pas en cause la liberté du culte⁸ — et expressément

¹ Article R. 214-70, I, 1° du Code rural et de la pêche maritime ; Article 4, paragraphe 4 du règlement n° 1099/2009/CE du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort (JOUE n° L-303 du 18 novembre 2009, p. 1). Voir récemment, concernant l'abattage rituel des bovins, CE, 4 octobre 2019, *Association Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (Lebon tables, n° 423647).

² CEDH, 27 juin 2000, *Cha'are Shalom Ve-Tsedek c/ France* (n° 27417/95 ; Rec. CEDH, VII, p. 195).

³ Arrêt *Cha'are Shalom Ve-Tsedek c/ France* précité, pt 74.

⁴ Arrêt *Cha'are Shalom Ve-Tsedek c/ France* précité, pt 76.

⁵ CE, 5 juillet 2013, *Œuvre d'Assistance aux Bêtes d'Abattoirs* (Lebon p. 190). Voir notamment sous cet arrêt, Gweltaz ÉVEILLARD, « Abattage rituel et police administrative », *Dr. adm.* 2013, p. 44-48.

⁶ Cf. CE, Sect., 27 mars 1936, *Association cultuelle israélite de Valenciennes* (Lebon p. 383), le juge administratif annulant un arrêté municipal qui interdisait l'abattage des animaux selon les rites du culte israélite alors que les nécessités de l'ordre public ne l'exigeaient pas.

⁷ Rappelant ce cadre, CE, 19 décembre 2018, *A... c/ association consistoriale israélite de Paris* (Lebon tables, n° 419774).

⁸ Selon la Cour de Justice de l'Union, imposer une obligation d'effectuer l'abattage rituel dans un abattoir agréé « vise uniquement à organiser et encadrer, d'un point de vue technique, le libre exercice de l'abattage sans étourdissement préalable à des fins religieuses » et « n'est pas, en soi, de nature à entraîner une limitation du droit à la liberté de religion » : CJUE, 29 mai

autorisés à déroger à l'obligation d'étourdissement préalable¹ ; elles ne peuvent au surplus qu'être exécutées par des sacrificateurs devant non seulement être habilités par un organisme religieux agréé² — ce qui a été reconnu nécessaire à l'exercice de la liberté de religion dans le respect de l'ordre public³ —, mais encore détenir un certificat de compétence en protection des animaux⁴.

- 565 CONFUSION ET CONTRADICTION ? — Ces illustrations ne sont probablement pas exhaustives⁵ : vient encore à l'esprit, ainsi, l'obligation faite au service public de la communication audiovisuelle de diffuser régulièrement des émissions religieuses, notamment pour les malades, les personnes handicapées ou âgées qui ne peuvent pas se déplacer⁶. Elles suffisent néanmoins à rendre compte de l'existence d'une vision renouvelée, d'aucuns diront modernisée de la neutralité-protection, celle d'une neutralité positive qui s'impose, pour ainsi dire, d'elle-même : « l'État de droit peut certes ignorer Dieu, il ne peut feindre de ne pas connaître l'imprégnation du fait religieux dans la société »⁷.

- 566 Deux séries de remarques conclusives s'imposent alors, qui ne sont pas nécessairement complémentaires.

La première relève de l'ordre du constat. La neutralité-protection se confond avec la loi d'égalité, au point d'en suivre l'évolution : affirmée sur le plan formel, elle a connu une extension sur le plan matériel. Dès lors exprime-t-elle également une subjectivisation — certes relative, car limitée — des rapports

2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen et autres*, pts 58 et 59 (n° C-426/16).

¹ Décret n° 2011-2006 du 28 décembre 2011 fixant les conditions d'autorisation des établissements d'abattage à déroger à l'obligation d'étourdissement des animaux (*JORF* n° 301 du 29 décembre 2011, p. 22614, texte n° 66).

² Par le ministre de l'Agriculture, sur proposition du ministre de l'Intérieur (article R. 214-75 du Code rural et de la pêche maritime).

³ CE, 2 mai 1973, *Association cultuelle des israélites nord-africains de Paris* (Lebon p. 312). Voir aussi CE, 25 novembre 1994, *Association cultuelle israélite Cha'are Shalom Ve-Tsedek* (Lebon p. 509).

⁴ Articles 7 et 21 du règlement n° 1099/2009/CE du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort (*JOUE* n° L-303 du 18 novembre 2009, p. 1) ; Arrêté du 31 juillet 2012 relatif aux conditions de délivrance du certificat de compétence concernant la protection des animaux dans le cadre de leur mise à mort (*JORF* n° 193 du 21 août 2012, p. 13627, texte n° 19).

⁵ Au quotidien, il est des pratiques qui, sans être institutionnalisées, se justifient par la prise en compte, plus ou moins directe, plus ou moins affichée, des croyances des personnes au sein du service public. C'est notamment dans cette optique que les horaires d'ouverture de certains équipements publics, en particulier de piscines municipales, sont aménagés au bénéfice des femmes, qui en ont temporairement un accès réservé.

⁶ Article 56 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (*JORF* du 1^{er} octobre 1986, p. 11749). Sur le sujet, Anne-Marie OLIVA, « Émissions religieuses et service public audiovisuel », *Droit et cultures* 2006, n° 1, p. 103-112.

⁷ Jean BARTHÉLEMY, « La liberté de religion et le service public », *RFDA* 2003, p. 1066-1073, spéc. p. 1066.

de service public. L'enrichissement de son contenu engendre les mêmes effets, la neutralité positive favorisant l'introduction, dans l'organisation et le fonctionnement des services publics, de problématiques particulières de type confessionnel, qui peuvent s'avérer particulièrement sensibles. Il revient aux pouvoirs publics, sous le contrôle vigilant du juge, la lourde tâche d'assurer le respect des libertés de conscience et de religion en affrontant le double écueil du communautarisme et de la discrimination.

La seconde série de remarques relève de l'ordre du questionnement et invite à revenir dans une certaine mesure sur la précédente. De cette confusion naît, en effet, une interrogation : l'égalité devant le service public, dans la mesure où elle tend de plus en plus à se résoudre dans le particulier, à se subjectiviser, ne contredit-elle pas en quelque manière le concept même de neutralité ? Pratiquer la neutralité positive, est-ce toujours être neutre ? Différencier à raison des croyances, dans le louable dessein de garantir une liberté, n'est-ce pas prendre parti ? L'on peut parfaitement considérer, d'un côté, que cela revient à ne plus être indifférent, à ne plus ignorer certaines convictions, et donc à se départir de sa neutralité ; dans ce cas, il ne faut parler que d'égalité. L'on peut tout aussi bien concevoir, d'un autre côté, que cela revient à rétablir une neutralité en fait, en partant de l'idée qu'il existe des différences de situation annihilant la prétendue neutralité du service public ; alors, la neutralité-protection n'est qu'un avatar de l'égalité dans le champ intellectuel.

- 567 Quelle que soit la réponse apportée à cette question, qui n'est en rien capitale, il apparaît, chose plus importante, que la neutralité-protection n'a pas d'existence autonome. Elle ne se comprend qu'au travers des schémas directeurs de la loi d'égalité.

Il en va différemment, par hypothèse, de ce qu'il est permis d'appeler la neutralité-prescription.

Section 2

L'AFFRANCHISSEMENT PAR RAPPORT À L'ÉGALITÉ D'UNE NEUTRALITÉ-PRESCRIPTION

- 568 DÉFINITION DE LA NEUTRALITÉ-PRESCRIPTION. — La neutralité-prescription peut s'entendre comme l'obligation en vertu de laquelle les services publics ne doivent pas exprimer, professer et, à plus forte raison, imposer par la contrainte la moindre idéologie officielle ; aucune conviction, qu'elle qu'en soit la nature, ne doit ressortir de leur organisation ou de leur fonctionnement. Le service public est tenu de n'afficher, de ne renvoyer autre chose qu'une image de neutralité, parce qu'il est une figuration de l'État et qu'il n'y a pas, dans l'ordre politico-juridique français, d'opinion ou de croyance d'État.

Contrairement à la neutralité-protection qui, supposant l'indifférence du service à l'égard des convictions personnelles, reste essentiellement passive, la neutralité-prescription est par définition active, en ce qu'elle implique la neutralisation de l'expression des convictions personnelles par sa subordination à l'intérêt général et à la loi du service. Le rapport de primauté est en quelque sorte inversé, qu'il convient d'imposer et de faire respecter.

- 569 AUTONOMIE DE LA NEUTRALITÉ-PRESCRIPTION. — Cette obligation plonge ses racines les plus profondes dans le principe de laïcité¹, consacré à l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 qui proclame solennellement : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale »². En dépit de quelques ambiguïtés idéologiques et politiques, le principe a acquis, en droit, « un seul et même sens, celui de *neutralité religieuse* de l'État »³ ; selon le Conseil constitutionnel⁴, la neutralité de l'État résulte de ce principe de laïcité, qui figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit au titre de la question prioritaire de constitutionnalité. Il ne faut pas lire autrement la loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905⁵ : dès son article 1^{er}, elle affirme que la République « assure la liberté de conscience » et « garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées [...] dans l'intérêt de l'ordre public » ; et en son article 2, elle interdit à la République de reconnaître, de salarier ou de subventionner un culte⁶.

¹ Conseil d'État, *Un siècle de laïcité*, Rapport public de 2004, La Documentation française, EDCE 2004, n° 55 (479 p.), p. 241-434 ; Clément BÉNELBAZ, *Le principe de laïcité en droit public français*, Thèse de doctorat en droit public, Bernard PACTEAU (dir.), Bordeaux IV, 2009, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2011, 591 p. ; Jean BAUBÉROT, *Histoire de la laïcité en France*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2017, 127 p. ; Olivier SCHRAMMECK, « Laïcité, neutralité et pluralisme », *Mélanges Jacques Robert. Libertés*, Montchrestien, 1998 (XXXI-569 p.), p. 195-205 ; Pierre-Henri PRÉLOT, « Définir juridiquement la laïcité », in Gérard GONZALEZ (dir.), *Laïcité, liberté de religion et Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, coll. Droit et justice, 2006 (266 p.), p. 115-149 ; Jean MORANGE, « Le "mystère" de la laïcité française », *RDP* 2013, p. 507-531 ; Élodie SAILLANT-MARRAGHNI, « Les frontières de la laïcité », *AJDA* 2017, p. 1381-1387 ; Mathilde PHILIP-GAY, « L'ostentatoire dans l'application du principe de laïcité », *RFDA* 2018, p. 613-623. Voir aussi Jean BAUDOUIN et Philippe PORTIER (dir.), *La laïcité, une valeur d'aujourd'hui ? Contestations et renégociations du modèle français*, PUR, coll. Res publica, 2001, 350 p. ; Hélène PAULIAT (coord.), *Services publics et religions : les nouvelles frontières de l'action publique en Europe*, PULIM, 2006, 266 p.

² Fondement explicite qui n'a pas empêché le Conseil d'État de faire figurer la laïcité parmi les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République : CE, 6 avril 2001, *Syndicat national des enseignants du second degré - SNES* (Lebon p. 170) ; CE, 30 novembre 2001, *Pons* (n° 219605).

³ Jean RIVERO, « La notion juridique de laïcité », *D.* 1949, Chron., p. 137-140, spéc. p. 137.

⁴ Cons. const., 21 février 2013, *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle]*, consid. 5 (n° 2012-297 QPC ; *Rec. Cons. const.* p. 293).

⁵ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État (*JORF* du 11 décembre 1905, p. 7205).

⁶ À noter que ces principes semblent avoir été constitutionnalisés par la décision Cons. const., 21 février 2013, *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des*

La neutralité-prescription, ainsi appréhendée, en tant que corollaire de la laïcité pourrait-on écrire¹, s'oppose à ce que le service public concoure à la diffusion d'un message au contenu religieux ; elle s'oppose à ce qu'il soit, fût-ce malgré lui, le porteur d'une doctrine spirituelle. « Telle est, pour reprendre le Professeur RIVERO, la signification première de la laïcité dans l'État libéral : une limitation volontaire de compétence dans le domaine métaphysique, qu'il abandonne à la libre recherche des consciences »².

- 570 Cependant, la neutralité-prescription du service public ne s'envisage pas uniquement sur le plan religieux. La jurisprudence, que l'on étudiera, atteste que le principe interdit également l'expression d'opinions politiques, de convictions morales, d'idées philosophiques... dans le cadre du service public. Force est donc d'admettre, avec Benoît PLESSIX, que la laïcité « est un vêtement un peu étroit pour le service public »³ ; elle ne permet pas de rendre compte complètement de l'exigence ici étudiée.

Dès lors, faut-il de nouveau se tourner vers le principe d'égalité pour trouver un fondement approprié et solide à la neutralité-prescription ? Le Professeur PLESSIX considère que « la neutralité n'est à bien y réfléchir qu'une composante du principe d'égalité : s'il pèse sur les agents comme sur les usagers une obligation de neutralité, c'est qu'il serait contraire au principe d'égalité que les prestations de service public soient différenciées en fonction des convictions personnelles, seules des différences objectives de traitement étant admissibles, ce qui n'est pas le cas de la politique ou de la religion »⁴. Ce point de vue rejoint celui que défendait Louis ROLLAND⁵. Du reste, la laïcité elle-

églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle] (n° 2012-297 QPC ; *Rec. Cons. const.* p. 293).

¹ Certaines jurisprudences font du principe de neutralité — religieuse il s'entend — du service public le « corollaire nécessaire » du principe de laïcité. Voir à titre illustratif CAA Lyon, 27 novembre 2003, *Ben Abdallah* (n° 03LY01392) ; CAA Versailles, 23 février 2006, *X... c/ commune de Guyancourt* (n° 04VE03227) ; CAA Versailles, 6 octobre 2011, *Abderahim* (n° 09VE02048) ; CAA Paris, 19 février 2019, *C... c/ préfet de police de Paris* (n° 17PA00273).

² Jean RIVERO, « La notion juridique de laïcité », *D.* 1949, *Chron.*, p. 137-140, spéc. p. 138.

³ Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. Manuel, 2^e éd., 2018, XXVII-1647 p., p. 909.

⁴ *Ibid.*, p. 911. Voir dans un sens similaire Nicolas KADA, « Service public et religion : du renouveau du principe de neutralité », *AJFP* 2004, n° 5, p. 249-254, spéc. p. 251, l'auteur estimant que le principe de neutralité est lié à celui d'égalité, « qui le sous-tend et le justifie ».

⁵ Louis ROLLAND, « Chronique administrative. Les Décrets des 1^{er} juillet 1913 et 21 février 1914, relatifs au choix des manuels scolaires », *RDP* 1914, p. 410-433, spéc. p. 412 : « Dans notre pays, où les citoyens sont profondément divisés sur la politique, la philosophie et la religion, où, par ailleurs, sont posés les deux principes de l'égalité de tous devant les services publics et de la liberté religieuse, tous les services publics sont neutres. D'une part, nul ne peut être empêché d'en tirer les profits et les avantages qu'ils sont destinés à procurer, à raison de ses opinions politiques, philosophiques ou religieuses. D'autre part, nul, en principe, à raison des mêmes opinions, ne peut être écarté des emplois créés en vue d'assurer leur fonctionnement ».

même implique le respect de toutes les croyances et l'égalité de tous les citoyens devant la loi, sans distinction de religion¹.

L'on convient volontiers que proscrire l'expression d'opinions, de croyances au moyen et dans le cadre du service public revient à prémunir celui-ci contre le risque de suggérer des préférences et de fournir, ce faisant, matière à l'établissement de différences de traitement interdites². Mais l'on convient moins volontiers, cependant, que l'égalité renferme par principe, comme simple élément de sa composition, la neutralité-prescription au même titre que la neutralité-protection. Il ne peut être démontré, en effet, que la manifestation de leurs convictions par les agents — singulièrement quand elle intervient en dehors du service — ou par les usagers débouche nécessairement sur la pratique d'une discrimination ; elle implique inévitablement, en revanche, une atteinte à la liberté de conscience des administrés, qui subissent une forme de pression prosélytique déterminant plus ou moins leurs options personnelles. Ainsi la neutralité-prescription semble-t-elle être bien plus une condition de la liberté — garantissant par là même, *in fine*, l'objectif du pluralisme dans une société démocratique — qu'une condition première et immédiate de l'égalité, avec laquelle elle ne coïncide pas toujours³.

- 571 De ce point de vue, qui n'est pas exclusif, il n'est pas déraisonnable de concevoir la neutralité-prescription de manière autonome, sans chercher à la fonder absolument dans un principe d'égalité qu'elle peut recouper ou dans un principe de laïcité qu'elle déborde⁴. Aussi bien, le juge administratif n'hésite pas à se référer directement — en le distinguant nettement, parfois, des principes

¹ Cons. const., 21 février 2013, *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle]*, consid. 5 (n° 2012-297 QPC ; *Rec. Cons. const.* p. 293). Voir par ailleurs Vincent VILLETTE, « Laïcité et fonction publique : la menace fantôme ? », *AJDA* 2017, p. 1395-1401, spéc. p. 1395-1396.

² C'est d'ailleurs ce qu'explique Francis DONNAT dans ses conclusions sur CE, 27 juillet 2005, *Commune de Sainte-Anne*, RFDA 2005, p. 1137-1140, spéc. p. 1139 : « L'apposition de signes ou d'emblèmes religieux ou politiques sur la façade ou sur le fronton d'un édifice public pourrait être considérée à juste titre comme un acte de pression, de propagande ou de prosélytisme, voire comme une forme de reconnaissance officielle, contraire en tout état de cause à la neutralité du service public. Elle pourrait également laisser penser que l'activité de service public dont le bâtiment ainsi décoré est le siège s'exerce en tenant compte de convictions politiques ou religieuses, et que l'autorité responsable du service public entend privilégier les administrés partageant les mêmes idées qu'elle ; en somme, que l'activité de service public exercé derrière la façade ne l'est ni dans le respect du principe d'égalité ni dans un objectif d'intérêt général. »

³ En ce sens, Gérard GONZALEZ, « L'exigence de neutralité des services publics », in Gérard GONZALEZ (dir.), *Laïcité, liberté de religion et Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, coll. Droit et justice, 2006 (266 p.), p. 153-200, spéc. p. 158-159.

⁴ En 1986, François LLORENS constatait déjà que le principe de neutralité était « tantôt dissout dans le principe très général d'égalité, tantôt abusivement réduit à celui plus étroit de laïcité » (Note sous CE, 8 novembre 1985, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Rudent*, RDP 1986, p. 244-254, spéc. p. 247).

susévoqués — au principe de neutralité du ou des services publics¹, ou à celui de neutralité des personnes publiques² ; il l’a même fait, ce qui est plus étonnant mais ne remet pas en cause le présent propos, au sujet de la neutralité-protection³. Il n’est pas anodin, non plus, qu’il puisse voir la laïcité de l’enseignement public comme « l’un des éléments de la laïcité de l’État et de la neutralité de l’ensemble des services publics »⁴.

Est-ce à dire que la neutralité du service public, à tout le moins envisagée dans sa dimension prescriptive, constitue un principe général du droit ? Il ne paraît pas inconséquent de le soutenir et de présenter le principe comme tel⁵ dans la ligne des arguments précédents : la neutralité s’impose au sein du service public alors même qu’elle existe en dehors de l’égalité et au-delà de la laïcité⁶, et qu’elle ne figure pas nécessairement dans les textes. Il ne paraît pas davantage inconséquent de soutenir que le principe a plus qu’une valeur infra-législative et supra-décrétale, qu’il a une valeur constitutionnelle⁷ — tout au moins

¹ Voir notamment, CE, Avis, 3 mai 2000, *Marteaux* (Lebon p. 169) ; CAA Douai, 12 juillet 2001, *Caisse primaire d’assurance maladie d’Armentières* (n° 98DA00003) ; CE, 27 juillet 2005, *Commune de Sainte-Anne* (Lebon p. 347) ; CAA Lyon, 19 décembre 2006, *Association spirituelle de l’Église de scientologie d’Auvergne* (n° 03LY01458) ; CE, 15 octobre 2014, *Confédération nationale des associations familiales catholiques* (Lebon tables, n° 369965) ; CAA Paris, 6 décembre 2016, *Assistance publique-Hôpitaux de Paris* (nos 15PA03527 et 15PA03528) ; CAA Lyon, 23 octobre 2018, *Commune de Chalon-sur-Saône* (nos 17LY03323 et 17LY03328).

² CE, Ass., 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée et Commune de Melun* (Lebon p. 449 et p. 462, concl. BRETONNEAU p. 452) ; CAA Douai, 16 novembre 2017, *Commune d’Hénin-Beaumont* (n° 17DA00054) ; CAA Marseille, 3 décembre 2018, *Commune de Beaucaire* (nos 18MA02150 et 18MA02151). Voir aussi CE, 25 octobre 2017, *Fédération morbihannaise de la libre pensée et autres c/ commune de Ploërmel* (Lebon tables, n° 396990) ; CE, 22 février 2019, *Geantet c/ commune de Moëslains* (n° 423702).

³ Voir CE, 4 novembre 1996, *Confédération nationale des groupements autonomes de l’enseignement public* (Lebon p. 430).

⁴ CE, Avis, 27 novembre 1989 (n° 346.893) ; CE, 2 novembre 1992, *Kherouaa et autres* (Lebon p. 389) ; CE, 14 mars 1994, *Yilmaz* (Lebon p. 129) ; CE, 10 mars 1995, *Aoukili* (Lebon p. 122) ; CE, 20 mai 1996, *Ministre de l’Éducation nationale c/ Ali* (Lebon p. 187) ; CE, 9 octobre 1996, *Ministre de l’Éducation nationale, de l’Enseignement supérieur, de la Recherche et de l’Insertion professionnelle* (n° 172725) ; CE, 18 octobre 2000, *Association Promouvoir* (Lebon p. 424).

⁵ En ce sens, Bruno GENEVOIS et Mattias GUYOMAR, « Principes généraux du droit : principes de philosophie politique », *Rép. cont. adm. Dalloz* octobre 2018, § 628 et s.

⁶ Des auteurs considèrent que la neutralité religieuse du service public constitue une quatrième loi autonome du service public, tels qu’Alain ONDOUA, « Le service public à l’épreuve de la laïcité : à propos de la neutralité religieuse dans les services publics », *Dr. adm.* décembre 2008, p. 11-16, spéc. § 20 et s.

⁷ Pour certains, « le principe de neutralité du service public doit être regardé comme un principe constitutionnel » (Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS [collab.], *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., § 1092).

potentielle —, ce qu'un jugement remarqué de tribunal administratif a pu affirmer¹. Cette valeur juridique n'est pas douteuse lorsqu'il emprunte les chemins de l'égalité ou de la laïcité, notamment lorsqu'il s'analyse en une forme particulière de la neutralité de l'État qui, résultant de la laïcité, s'est vu reconnaître pareille grandeur² ; elle est globalement peu douteuse si l'on veut bien considérer le principe d'un bloc, de façon unitaire, bref en tant qu'il constitue un principe général³.

- 572 MANIFESTATIONS DE LA NEUTRALITÉ-PRESCRIPTION. — Quoi qu'il en soit, nombreuses sont les jurisprudences qui tendent à démontrer la consistance juridique de la neutralité-prescription. Ses conséquences les plus directes et les plus exigeantes se manifestent à l'égard du service public et de ses moyens (I). Plus exceptionnellement, dans quelques hypothèses bien définies, elles peuvent se prolonger jusqu'aux usagers du service public (II).

I | LA STRICTE OBLIGATION DE NEUTRALITÉ DES MOYENS DU SERVICE PUBLIC

- 573 MOYENS MATÉRIELS, MOYENS HUMAINS. — Serait particulièrement importante l'atteinte à la liberté de conscience des administrés qui résulterait du dévoiement intellectuel du service public, outil de la puissance publique conçu dans l'intérêt général. Aussi l'obligation de neutralité s'imposant aux moyens matériels (A) et humains de celui-ci (B) est-elle exigeante.
- 574 Précisons que les développements qui suivent ne s'attacheront pas à diverses questions mettant en jeu le principe de neutralité de l'État mais ne concernant pas l'organisation ou le fonctionnement du service public.

¹ TA Montreuil, 22 novembre 2011, *Osman* (n° 1012015).

² Cons. const., 21 février 2013, *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle]*, consid. 5 (n° 2012-297 QPC ; *Rec. Cons. const.* p. 293).

³ À noter que le Conseil constitutionnel a pu, de manière certes spécifique, et sans autres précisions, mentionner la « neutralité du service public de l'état civil » : Cons. const., 18 octobre 2013, *M... et autres [Célébration du mariage - Absence de « clause de conscience » de l'officier de l'état civil]*, consid. 10 (n° 2013-353 QPC ; *Rec. Cons. const.* p. 1002).

En particulier, l'on ne reviendra pas sur celle relative à l'interdiction des subventions publiques aux cultes¹, dont le Conseil d'État, actualisant l'interprétation de la loi de séparation de 1905, est venu préciser le cadre en 2011² dans le but de sécuriser et, probablement, faciliter les interventions — notamment dans le champ culturel — des personnes publiques³ ; l'on renverra aux études y consacrées⁴.

A | LA NEUTRALITÉ DES MOYENS MATÉRIELS DU SERVICE PUBLIC

- 575 LA NEUTRALITÉ RELIGIEUSE DES BÂTIMENTS PUBLICS. — L'obligation de neutralité religieuse des bâtiments publics⁵, entendus ici comme étant le siège d'un service public, a connu un renouvellement contentieux dans la période récente.

¹ Sur cette question, Jean-Marie WOEHRLING, « L'interdiction pour l'État de reconnaître et de financer un culte : quelle valeur juridique aujourd'hui ? », *RDP* 2006, p. 1633-1669 ; Hugo FLAVIER, « Le financement public des cultes en France et le principe de laïcité », *RDP* 2010, p. 1597-1615 ; Jacques FIALAIRE, « Les rapports entre les collectivités territoriales et les cultes. Quel nouveau cadre théorique forgé par la jurisprudence ? », *AJDA* 2012, p. 2305-2312 ; Émilie BOKDAM-TOGNETTI, « Le financement des cultes dans la jurisprudence du Conseil d'État », *Nouv. Cah. Cons. const.* 2016, n° 4, p. 33-52.

² CE, Ass., 19 juillet 2011, *Commune de Trélazé* (Lebon p. 370, concl. GEFFRAY), *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et Picquier* (Lebon p. 392), *Communauté urbaine du Mans – Le Mans Métropole* (Lebon p. 393), *Vayssière* (Lebon p. 395) et *Commune de Montpellier* (Lebon p. 398).

³ Pour quelques suites jurisprudentielles, CE, 20 juin 2012, *Commune des Saintes-Maries-de-la-Mer* (Lebon p. 247) ; CE, 26 novembre 2012, *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* (Lebon p. 390) ; CE, 15 février 2013, *Association Grande confrérie de Saint-Martial et autres* (Lebon p. 10) ; CE, 17 février 2016, *Région Rhône-Alpes* (Lebon p. 41).

⁴ Voir notamment Xavier DOMINO et Aurélie BRETONNEAU, « Le sacré et le local », *AJDA* 2011, p. 1667-1681 ; Jean-François AMÉDRO, « Les collectivités territoriales et les cultes : le Conseil d'État précise la portée et les limites de la règle de non-subventionnement de l'exercice du culte », *JCP A* 2011, nos 39-40, p. 10-15 ; Mathieu TOUZEIL-DIVINA, « Laïcité latitudinaire », *D.* 2011, p. 2375-2378 ; Halima BOUALILI, « L'orgue d'église : instrument de culte ou instrument de musique ? », *RDP* 2012, p. 1523-1551 ; Marie-Laure GÉLY, « La question du financement des lieux de culte par les collectivités territoriales », *RDP* 2012, p. 1553-1572 ; Jean MORANGE, « La dissociation fonctionnelle d'un bien affecté au culte », *RFDA* 2012, p. 826-832 ; Maëlle COMTE-PERRIER, « Loi de 1905 et aides des collectivités publiques aux cultes », *RFDA* 2013, p. 342-348 ; Frédéric DIEU, « La loi de 1905 n'interdit pas de subventionner les activités et projets non cultuels d'une communauté religieuse », *JCP A* 2013, n° 21, p. 14-20 ; Gweltaz ÉVEILLARD, « La distinction entre le cultuel et le culturel », *Dr. adm.* juillet 2013, p. 42-45.

⁵ On notera que cette obligation de neutralité religieuse connaît des aménagements qui, procédant de la neutralité-protection, ont déjà été étudiés. Ils tiennent principalement à la mise en place d'aumôneries. Voir aussi CE, Réf., 6 mai 2008, *Bounemcha* (Lebon tables, n° 315631).

- 576 Le principe en est posé depuis longtemps à l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État¹, qui, sans rétroagir, interdit l'élévation ou l'apposition de signes ou emblèmes religieux sur les monuments publics et dans les emplacements publics, à l'exception des édifices cultuels, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions. Comme l'a rappelé le Professeur Jean MORANGE, l'objectif de cette interdiction « était principalement de faire disparaître des édifices publics les crucifix très fréquemment apposés à l'époque »², dans les palais de justice, les mairies, les salles de classe...

Les contentieux relatifs à la présence de tels objets sont rares³ ; de son côté, la Cour européenne des droits de l'homme considère que l'installation de crucifix dans les salles de classe des écoles publiques relève, en principe, de la marge d'appréciation des États, son approche étant confortée par l'absence de consensus européen sur la question⁴. D'autres contentieux sont survenus, qui ne sont pas plus nombreux, à propos de l'utilisation de logotypes, de blasons par les collectivités locales⁵ ; ils montrent bien les difficultés qu'il peut y avoir à qualifier tel emblème, tel signe de religieux au sens des dispositions précitées de la loi de 1905.

- 577 Mais dans l'ensemble, la neutralité religieuse des bâtiments publics ne causait guère de remous jusqu'à ce que fût soumise aux juridictions administratives, ces dernières années, la question de la légalité de l'installation des crèches de

¹ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État (JORF du 11 décembre 1905, p. 7205).

² Jean MORANGE, « Les crèches de Noël. Entre cultuel et culturel », RFDA 2017, p. 127-134, spéc. p. 129.

³ CAA Nantes, 4 février 1999, *Association civique Joué Langueurs* (Lebon p. 498) et *Guillorel* (n° 98NT00337), le juge considérant que la présence d'un crucifix dans la salle du conseil municipal méconnaît les dispositions de la loi de 1905 ; CAA Nantes, 12 avril 2001, *Guillorel* (n° 00NT01993), le juge estimant néanmoins qu'un crucifix peut être conservé au titre du patrimoine historique d'une commune dans une vitrine d'exposition placée dans la salle du conseil municipal et comportant divers objets dénués de connotation religieuse. Voir aussi CAA Douai, 29 décembre 2009, *Commune de Wandignies-Hamange c/ Vanstaarts* (n° 09DA00629).

⁴ CEDH, Gde ch., 18 mars 2011, *Lautsi et autres c/ Italie*, § 70 (n° 30814/06 ; *Rec. CEDH*, III, p. 1), revenant sur l'arrêt de chambre du 3 novembre 2009, dans lequel la Cour avait constaté, à l'unanimité, une violation de l'article 2 du protocole n° 1 (droit à l'instruction) conjointement avec l'article 9 (liberté de religion) de la Convention.

⁵ CAA Nantes, 11 mars 1999, *Association « Une Vendée pour tous les vendéens »* (Lebon tables, n° 98NT00357), admettant l'apposition sur le fronton de collèges publics vendéens d'un logotype qui, s'il comporte une croix, « a pour unique fonction d'identifier, par des repères historiques et un graphisme stylisé, l'action du Département de la Vendée » ; CAA Nancy, 28 juin 2018, *Geantet c/ commune de Moëslains* (n° 17NC02320), validant l'adoption d'un blason communal représentant des crosses épiscopales, dès lors que celui-ci, « pris dans son ensemble, symbolise les éléments caractérisant la commune aux plans historique et patrimonial ».

Noël dans l'espace public. Parce que les solutions rendues en première instance puis en appel paraissaient ne pas devoir s'accorder¹, l'intervention clarificatrice du Conseil d'État était attendue ; elle prit la forme de deux arrêts importants d'Assemblée, en date du 9 novembre 2016².

Dans ces décisions, qui ont pu être critiquées pour ne pas s'inscrire (totale-ment) dans le cadre de l'article 28 de la loi de 1905³ — mais ne serait-ce pas là une preuve supplémentaire de l'existence et de l'autonomie d'un principe général de neutralité ? —, le Conseil d'État dégage des critères censés permettre de faire le départ entre le caractère proprement religieux d'une crèche de Noël — qui revêt une « pluralité de significations » — et son caractère également « culturel, artistique ou festif », seul à rendre légale son installation temporaire, à l'initiative d'une personne publique, dans un emplacement public⁴. Pour apprécier ce caractère, il faut tenir compte « non seulement du contexte, qui doit être dépourvu de tout élément de prosélytisme, des conditions particulières de cette installation, de l'existence ou de l'absence d'usages locaux, mais aussi du lieu de cette installation ». Le juge conçoit l'exigence de neutralité de manière plus rigoureuse dans les bâtiments publics, sièges d'une collectivité publique ou d'un service public, que dans les autres emplacements publics : l'installation d'une crèche de Noël est interdite dans l'enceinte des premiers, sauf à démontrer l'existence de « circonstances particulières permettant de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif » ; elle est en revanche possible dans les seconds, notamment sur la voie publique, sous réserve « qu'elle ne constitue pas un acte de prosélytisme ou de revendication d'une opinion religieuse »⁵.

¹ TA Amiens, 30 novembre 2010, *Debaye* (n° 0803521) ; TA Nantes, 14 novembre 2014, *Fédération de Vendée de la libre pensée* (n° 1211647) ; TA Melun, 22 décembre 2014, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne* (n° 1300483) ; TA Montpellier, 16 juillet 2015, *G... et Ligue des droits de l'homme* (n° 1405625) ; CAA Paris, 8 octobre 2015, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne* (n° 15PA00814) ; CAA Nantes, 13 octobre 2015, *Département de la Vendée* (n° 14NT03400).

² CE, Ass., 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée et Commune de Melun* (Lebon p. 449 et p. 462, concl. BRETONNEAU p. 452).

³ Mathieu TOUZEIL-DIVINA observe que « la liste des exceptions [de l'article 28 de la loi de 1905] est législative et limitative [...]. Or, force est de constater que la crèche n'en fait pas partie sauf à l'entourer d'éléments de scénographie et d'explications culturelles et notamment historiques. [...] Il nous semble alors que le Conseil d'État a tout simplement complété la liste exhaustive des exceptions en y instaurant la crèche "culturelle, artistique ou festive" » (« Ceci n'est pas une crèche ! », *JCP A* 2016, n° 45, p. 2-3 spéc. p. 3).

⁴ Grégory KALFLÈCHE, « Les crèches : entre symbole religieux et culture laïque », in Hiam MOUANNÈS (dir.), *La laïcité à l'œuvre et à l'épreuve*, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2017 (185 p.), p. 29-44.

⁵ Nicolas CHIFFLOT présente schématiquement la solution comme suit : « interdiction à l'intérieur des bâtiments publics (sauf exceptions visées, tenant à un usage local et à l'environnement de la crèche) / liberté au dehors, sur tout autre emplacement public (mais uniquement pendant les fêtes de fin d'année et en l'absence de toute signification religieuse) » (« L'affaire

L'approche casuistique ainsi adoptée possède les défauts de ses qualités : elle ne garantit pas vraiment contre le risque de voir les contentieux se multiplier, parce que les solutions, nécessairement circonstanciées, sont peu prévisibles¹. Quoi qu'il en soit, elle s'aggrave au mouvement jurisprudentiel tendant à opérer une dissociation — qu'on la juge « artificielle »² ou non — plus fine entre le cultuel et le culturel, et, par là même, tendant à pratiquer une « laïcité ouverte »³, à rechercher « une séparation plus souple »⁴ entre le spirituel et le temporel. Elle n'en rappelle pas moins que l'obligation de neutralité, envisagée en tant que condition de la liberté, demeure plus exigeante dans le cadre des services publics qu'ailleurs.

578 LA NEUTRALITÉ DES BÂTIMENTS PUBLICS HORS DU DOMAINE RELIGIEUX. — Le principe de neutralité fait ressentir ses effets sur les bâtiments publics au-delà de la seule problématique religieuse, et donc en dehors du droit de la laïcité.

Il interdit même que les bâtiments publics soient utilisés pour l'expression d'opinions et la diffusion de messages politiques, philosophiques ou moraux. En la matière la jurisprudence est stricte et sans ambiguïté. Le juge administratif considère, par exemple, que le défaut de neutralité d'un bureau de vote et de ses membres est susceptible de caractériser une manœuvre altérant la sincérité du scrutin et justifiant l'annulation des opérations électorales⁵. Il

des crèches de Noël devant le Conseil d'État. Rendre à César ce qui est à César », *JCP A* 2016, n° 48, p. 34-36, spéc. p. 35).

¹ CAA Marseille, 3 avril 2017, *C... et Ligue des droits de l'homme* (n° 15MA03863), CAA Douai, 16 novembre 2017, *Commune d'Hénin-Beaumont* (n° 17DA00054) et CAA Marseille, 3 décembre 2018, *Commune de Beaucaire* (2 arrêts, n°s 18MA02150-18MA02151 et n° 18MA02152), concluant à l'absence de circonstances particulières permettant de reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif à une crèche de Noël et d'en justifier l'installation temporaire à l'intérieur d'un bâtiment public ; TA Dijon, 7 juin 2019, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen* (n°s 1603353 et 1703010), refusant de faire primer le caractère culturel, artistique ou traditionnel d'une crèche sur sa dimension religieuse, tout particulièrement dans la première affaire où le maire de la commune concernée manifeste ouvertement l'intention d'inscrire l'objet litigieux dans l'iconographie chrétienne ; CAA Nantes, 6 octobre 2017, *Département de la Vendée* (n° 16NT03735) et TA Lyon, 22 novembre 2018, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen* (n° 1709278), validant, à l'inverse, l'installation temporaire d'une crèche au motif, dans la première espèce, qu'il existe un usage local et une tradition festive et, dans la seconde espèce, que l'exposition litigieuse présente un caractère culturel.

² Mathilde HEITZMANN-PATIN, « Entre crèches et croix : à la recherche d'une cohérence dans l'application de la loi de 1905 », *RFDA* 2018, p. 624-631, spéc. p. 628.

³ Nicolas CHIFFLOT, « L'affaire des crèches de Noël devant le Conseil d'État. Rendre à César ce qui est à César », *JCP A* 2016, n° 48, p. 34-36, spéc. p. 36.

⁴ Jean MORANGE, « Les crèches de Noël. Entre cultuel et culturel », *RFDA* 2017, p. 127-134, spéc. p. 131.

⁵ CE, 8 mars 2002, *Élections municipales de la commune associée de Vairao* (Lebon p. 93), à propos de l'attitude partisane d'un maire sortant qui, notamment, a voté et présidé le bureau de vote ceint d'une chemise aux couleurs d'une liste locale ; CE, 15 novembre 2004, *Élections à l'assemblée de la Polynésie française, circonscription des Îles du Vent (Flosse)* (Lebon p. 426), concernant les

s'oppose classiquement à la présence, sur le fronton et les murs des bâtiments publics, d'objets ou de signes qui symbolisent des revendications politiques¹ ; n'entrent pas dans cette catégorie les portraits présidentiels officiels dont l'affichage dans les mairies participe, de même que l'apposition du buste de Marianne, d'un usage conforme à la tradition républicaine². Le juge refuse également que des bâtiments publics prennent le nom d'un responsable politique en activité³, ou encore qu'un maire ordonne la fermeture des services publics municipaux et communautaires en soutien à un mouvement de grève⁴.

La jurisprudence est tout aussi stricte s'agissant de l'organisation de réunions par des groupements politiques dans l'enceinte des établissements de l'enseignement public secondaire : elles sont jugées contraires au principe de neutralité⁵, même lorsqu'elles se tiennent à l'intention de groupements politiques

manœuvres d'une municipalité qui a décoré un bureau de vote aux couleurs d'un parti politique local.

¹ CAA Bordeaux, 24 juin 2003 (n° 99BX01286) et CE, 27 juillet 2005, *Commune de Sainte-Anne* (Lebon p. 347), le juge annulant la délibération approuvant la pose, sur le fronton d'une mairie, d'un drapeau rouge, vert et noir qui, « s'il n'est pas l'emblème d'un parti politique déterminé, est le symbole d'une revendication politique » ; CAA Bordeaux, 26 octobre 2010, *Commune de Billère* (n° 10BX00170), le juge concluant à la méconnaissance du principe de neutralité par le maire qui, faisant réaliser des graffitis sur le mur d'un bâtiment communal dans le but d'exprimer « une critique explicite de l'application de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers en France, [...] a entendu prendre parti dans un conflit de nature politique » ; CAA Versailles, 23 mars 2017, *Préfet de la Seine-Saint-Denis c/ commune de Stains* (n° 16VE02774), le juge considérant que porte atteinte au principe de neutralité des services publics la décision d'un maire d'apposer, sur la façade de l'hôtel de ville, une banderole qui ne répond à aucun intérêt public local mais « constitue une prise de position dans une matière relevant de la politique internationale de la France dont la compétence appartient exclusivement à l'État ».

² Tradition républicaine avec laquelle ne peut se concilier, en revanche, l'affichage du portrait de Philippe PÉTAÏN, qui porte atteinte au principe de neutralité du service public : TA Caen, 26 octobre 2010, *Préfet du Calvados c/ commune de Gonneville-sur-Mer* (n° 1000282).

³ TA Lille, 18 décembre 2007, *Desurmout* (nos 0601575 et 0601586), le juge annulant la délibération d'un conseil municipal qui a décidé de dénommer un établissement scolaire « école maternelle Jack Lang ».

⁴ CE, 23 juin 2004, *Commune de Dunkerque et communauté urbaine de Dunkerque* (Lebon tables, n° 250294), confirmant l'illégalité des décisions motivées « par la volonté de défendre la fonction publique et le service public ». Dans un sens comparable, CAA Lyon, 20 décembre 2018, *C... c/ commune de Grenoble* (n° 17LY01016), annulant la décision d'un maire de fermer au public l'accès aux services municipaux et au centre communal d'action sociale en réponse à un appel lancé par l'association des maires de France contre la baisse des dotations aux collectivités.

⁵ Voir CE, 6 novembre 1991, *Ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports c/ confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public* (Lebon p. 377) ; CE, 1^{er} mars 1993, *Ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports c/ association des parents d'élèves de l'enseignement public de Montpellier* (n° 119390), jugeant légaux les décisions de proviseurs autorisant, en dehors des heures d'activité scolaire, l'organisation, par des groupements qui « ne peuvent être assimilées à des groupements politiques » — notamment l'association SOS Racisme —, d'une réunion dont le thème, en dépit des « controverses d'ordre politique » qu'il suscite, concerne un débat qualifié par le Conseil d'État de « civique et social ».

d'élèves en dehors des heures de cours, sans participation extérieure et sous le contrôle d'une commission désignée par le conseil d'établissement¹.

579 LA NEUTRALITÉ DU SUPPORT DE LA PRESTATION DE SERVICE PUBLIC. — Mais l'obligation de neutralité ne pèse pas uniquement sur les bâtiments publics ; elle porte sur l'ensemble des moyens matériels du service public, y compris sur ce qui sert de « support » à la prestation de service public (véhicules, équipements, courrier, site internet²...) — avec ici une exception notable procédant de l'approche positive de la neutralité-protection, à savoir l'obligation de diffusion d'émissions religieuses à la radio-télévision.

580 C'est ainsi, tout particulièrement, que le contenu des programmes scolaires et des enseignements doit respecter le principe de neutralité³, qui tend à préserver les libertés de conscience et d'expression des élèves⁴. Il y a bien longtemps, notamment, qu'a été posée la question du choix des manuels scolaires⁵.

Le principe ne fait cependant pas obstacle à ce que soient entreprises des campagnes d'information sur des sujets de santé publique, tels que la contraception⁶ ou l'éducation à la sexualité⁷, ni à ce que soient proposées des démarches

¹ CE, 8 novembre 1985, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Rudent* (Lebon p. 316).

² CE, 7 août 2008, *Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France* (Lebon p. 312), une mission interministérielle pouvant référencer sur son site internet, sans méconnaître le principe de neutralité, un ouvrage qui, visant les Témoins de Jéhovah, dénonce les dérives sectaires.

³ En Alsace-Moselle, du fait du régime concordataire, un enseignement confessionnel est dispensé dans les établissements publics d'enseignement pour chacun des quatre cultes qui y sont reconnus, étant entendu que cette obligation s'accompagne de la faculté ouverte aux élèves, sur demande de leurs représentants légaux, d'en être dispensés. Voir CE, 6 avril 2001, *Syndicat national des enseignants du second degré* (Lebon p. 170).

⁴ CE, 4 juillet 2018, *Association pour la neutralité de l'enseignement de l'histoire turque dans les programmes scolaires* (Lebon p. 305), le Conseil d'État estimant que ces libertés ne sont pas atteintes par l'arrêté fixant le programme d'enseignement d'histoire-géographie-éducation civique du collège, en tant qu'il prévoit l'évocation du « génocide des Arméniens » en classe de troisième.

⁵ CE, 20 janvier 1911, *Chapuis, Porteret et Pichon* (Lebon p. 68, concl. PICHAT) ; CE, 17 janvier 1913, *Lachaize* (Lebon p. 80) ; CE, 14 janvier 1916, *Association des pères de famille de Gamarde-les-Bains* (Lebon p. 30). Voir aussi Louis ROLLAND, « Chronique administrative. Les Décrets des 1^{er} juillet 1913 et 21 février 1914, relatifs au choix des manuels scolaires », *RDP* 1914, p. 410-433.

⁶ CE, 6 octobre 2000, *Association Promouvoir et autres* (Lebon p. 391), le juge relevant que « le dépliant, distribué [aux élèves...], se borne à donner des informations sur les différents modes de contraception et sur les possibilités offertes, en particulier aux mineurs, par la loi du 28 décembre 1967, sans inciter à adopter un comportement sexuel particulier ni comporter de mentions susceptibles de porter atteinte à la liberté de conscience des élèves ou de méconnaître la liberté des parents d'élever leurs enfants mineurs dans un sens conforme à leurs convictions ».

⁷ CE, 18 octobre 2000, *Association Promouvoir* (Lebon p. 424), le principe de neutralité n'étant pas méconnu par les dispositions d'une circulaire qui prévoient l'organisation de séquences d'éducation à la sexualité dans un but global d'éducation à la santé et aux fins notamment de prévenir les risques de transmission de maladies sexuellement transmissibles.

pédagogiques visant à lutter contre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'homophobie¹. L'article L. 121-1 du Code de l'éducation prévoit que « les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur [...] assurent une formation à la connaissance et au respect des droits de la personne ainsi qu'à la compréhension des situations concrètes qui y portent atteinte. [...] Les écoles, les collèges et les lycées assurent une mission d'information sur les violences et une éducation à la sexualité [...] ». En dernier ressort, le juge garantit que l'information ainsi apportée est « adaptée aux élèves auxquels elle est destinée, notamment à leur âge, et [qu'elle est] délivrée dans le respect du principe de neutralité du service public de l'éducation nationale et de la liberté de conscience des élèves »². Où l'on s'aperçoit de l'importance d'une attitude diligente de la part des intervenants.

B | LA NEUTRALITÉ DES MOYENS HUMAINS DU SERVICE PUBLIC

581 LA NEUTRALITÉ-PRESCRIPTION AU SEIN DU SERVICE. — C'est dans le cadre d'une affaire intéressant le service public de l'enseignement que le Conseil d'État, saisi pour avis sur une question de droit nouvelle — nouvelle en cela qu'elle était relative au fait, pour un agent, de porter un signe manifestant son appartenance à une religion³ —, a précisé la portée du « devoir de stricte neutralité s'imposant à tout agent collaborant à un service public »⁴.

Il ressort de l'avis *Marteaux* du 3 mai 2000⁵ que les agents de l'enseignement public, quelles que soient leurs fonctions, ne disposent pas, « dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses », à peine de s'exposer à une sanction disciplinaire prononcée au vu, notamment, de la nature et du degré du caractère ostentatoire de la manifestation des croyances. Il se comprend, au surplus, que l'interdiction rigoureuse de faire démonstration de sa foi s'applique aux agents du service public en général, dès lors que

¹ Cf. CAA Nancy, 14 février 2008, *Association Couleurs Gaies* (n° 07NC00335), annulant la décision par laquelle un recteur d'académie refuse d'agréer une association luttant contre l'homophobie, alors qu'elle s'est engagée à respecter le principe de neutralité et à ne faire aucun prosélytisme et qu'elle ne poursuit aucun but politique, lucratif ou religieux.

² CE, 15 octobre 2014, *Confédération nationale des associations familiales catholiques* (Lebon tables, n° 369965).

³ En l'occurrence, un recteur d'académie avait mis fin aux fonctions d'une surveillante intérimaire parce qu'elle portait un foulard en expression de ses convictions religieuses. Pour le reste, le juge s'était déjà prononcé sur la neutralité-prescription appliquée aux agents publics. Voir en particulier T. confl., 2 juin 1908, *Girodet c/ Morizot* (Lebon p. 597), considérant que comme une faute personnelle sans lien avec le service l'instituteur qui, faisant sa classe, emploie des termes outrageants pour l'armée, grossiers, obscènes et contraires au principe de la neutralité scolaire.

⁴ Pour reprendre la formule des célèbres arrêts CE, 8 décembre 1948, *Pasteau* (Lebon p. 464) et CE, 3 mai 1950, *Jamet* (Lebon p. 247).

⁵ CE, Avis, 3 mai 2000, *Marteaux* (Lebon p. 169).

le Conseil d'État rend son avis contentieux en considération du « principe de liberté de conscience ainsi que [de] celui de la laïcité de l'État et de neutralité des services publics [qui] s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci ». La jurisprudence postérieure a confirmé la portée générale du principe, qu'elle a même appliqué, en bonne logique, aux salariés d'une personne privée investie d'une mission de service public¹ ; le législateur l'a consacrée pour les fonctionnaires en 2016², à l'article 25, alinéa 3 du titre premier du statut général, qui dispose désormais que l'agent « s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses ».

- 582** L'obligation de neutralité incombant aux agents du service public dans l'exercice de leurs fonctions est entendue et appliquée strictement par les autorités administratives et les juridictions, ce qui ne l'empêche pas d'être compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme³.

Premièrement, elle ne se limite pas à la question du port de signes distinctifs⁴, dont le juge semble avoir, au demeurant, une vision extensive — extensive car circonstanciée⁵. Elle s'attache plus largement à toute forme de manifestation des croyances, qu'il s'agisse, par exemple, du détournement des moyens du service à des fins personnelles et religieuses⁶ ; qu'il s'agisse encore de l'adoption d'un comportement ou de la tenue de propos révélant un prosélytisme

¹ Cass. soc., 19 mars 2013, *X... c/ Caisse primaire d'assurance maladie de Seine Saint-Denis* (Bull., V, n° 75).

² Article 1^{er} de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (JORF n° 94 du 21 avril 2016, texte n° 2).

³ CEDH, 26 novembre 2015, *Ebrahimian c/ France*, pt 68 (n° 64846/11 ; Rec. CEDH, VIII, p. 51), la Cour se disant « consciente qu'il s'agit d'une obligation stricte qui puise ses racines dans le rapport traditionnel qu'entretiennent la laïcité de l'État et la liberté de conscience, tel qu'il est énoncé à l'article 1^{er} de la Constitution » et admettant que, « selon le modèle français, qu'il [ne lui] appartient pas [...] d'apprécier en tant que tel, la neutralité de l'État s'impose aux agents qui le représentent ».

⁴ CAA Versailles, 23 février 2006, *X... c/ commune de Guyancourt* (n° 04VE03227), s'agissant du port d'un voile par une assistante maternelle dont l'état de grossesse ne fait pas obstacle à son licenciement ; CAA Versailles, 21 mars 2013, *B... c/ ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique* (n° 11VE00853), jugeant que le port, « par simple coquetterie et pour des raisons religieuses », d'une coiffe couvrant les cheveux justifie l'exclusion définitive d'un agent administratif de première classe stagiaire affecté à la direction des services fiscaux d'un département.

⁵ CAA Versailles, 19 décembre 2017, *A... c/ centre hospitalier de Saint-Denis* (n° 15VE03582), concernant le port d'une barbe longue qui, en présence d'éléments justifiant qu'il représente effectivement, dans les circonstances propres à l'espèce, la manifestation d'une revendication ou d'une appartenance religieuse (environnement multiculturel, refus de tailler la barbe...), constitue un signe distinctif prohibé.

⁶ CE, 15 octobre 2003, *Odent* (Lebon p. 402), à propos de l'exclusion temporaire d'un fonctionnaire qui a utilisé l'adresse électronique de son service à des fins personnelles d'échanges entrepris en sa qualité de membre d'une organisation religieuse.

actif au sein du service public¹. Et il n'importe pas que la manifestation soit ostensible ; il suffit qu'elle existe, fût-elle discrète, ne fût-elle jamais réitérée, pour être sanctionnée — étant observé que le refus répété d'y mettre fin est une circonstance qui aggrave la faute de l'agent.

Deuxièmement, la neutralité-prescription s'impose à toutes les personnes qui travaillent pour le compte d'un service public : non seulement aux fonctionnaires stagiaires ou titulaires, quelle que soit leur position statutaire (détachement, disponibilité...), et aux agents contractuels de droit public ou de droit privé — on l'a vu —, mais également aux personnes suivant un stage d'apprentissage au sein d'un service public².

Troisièmement, les sanctions disciplinaires prononcées en cette matière sont d'autant plus sévères que des fonctions d'autorité ou de représentation sont en cause³, car c'est « l'image même de l'administration qui serait altérée par le non-respect du principe »⁴. Il n'est pas douteux, de surcroît, que la fréquentation du public est une donnée utilisée pour apprécier la gravité de la faute de l'agent⁵. En revanche, le Conseil d'État, au contraire de quelques juges du

¹ CAA Nantes, 28 décembre 2001, *Département du Cher* (n° 98NT02067), estimant que ne justifie pas un licenciement pour faute grave le fait pour une assistante maternelle d'avoir « initié et fait participer aux activités de la secte des "Témoins de Jéhovah", depuis plusieurs années, les enfants qui lui avaient été confiés sans avoir consulté ni demandé l'autorisation du service, favorisant ainsi l'éloignement des fillettes de leur mère » ; CE, 19 février 2009, *Bouvier* (Lebon tables, n° 311633), concernant l'exclusion temporaire d'un agent technique de La Poste qui remettait aux usagers des imprimés à caractère religieux ; CAA Marseille, 5 mai 2015, *B... c/ ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative* (n° 14MA02048), à propos de la révocation d'un enseignant ayant « distribué à plusieurs classes de seconde des tracts émanant d'une association contre l'avortement dénonçant l'interruption volontaire de grossesse ainsi que plusieurs moyens de contraception présentés comme abortifs et mettant en cause le rôle protecteur du préservatif à l'égard des maladies sexuellement transmissibles », et ayant « projeté, à l'occasion d'un cours consacré à l'éducation civique, juridique et sociale, un film dénonçant l'avortement » ; CAA Versailles, 30 juin 2016, *C... c/ commune de Sceaux* (n° 15VE00140), s'agissant de la révocation d'un animateur-adjoint de centre de loisir qui professait, tant devant les enfants et leurs parents que devant ses collègues, une doctrine religieuse à caractère parascientifique portant, entre autres, sur le parcours de l'âme après la mort.

² CAA Versailles, 19 décembre 2017, *A... c/ centre hospitalier de Saint-Denis* (n° 15VE03582) ; CE, 28 juillet 2017, *Boutaleb et autres* (Lebon tables, n° 390740).

³ CAA Lyon, 27 novembre 2003, *Ben Abdallah* (n° 03LY01392), le refus réitéré d'une contrôleuse du travail, détentrice de prérogatives de puissance publique, de retirer le voile qu'elle portait à l'occasion du service justifiant le non-renouvellement de son contrat ; CAA Paris, 19 février 2019, *C... c/ préfet de police de Paris* (n° 17PA00273), rappelant, au sujet de la révocation d'un agent de surveillance de la ville de Paris, que « le fait pour un agent public, *a fortiori* lorsqu'il exerce des fonctions régaliennes, de manifester dans l'exercice de ces dernières ses croyances religieuses, constitue un manquement à ses obligations professionnelles et donc une faute pouvant entraîner le prononcé d'une sanction disciplinaire ».

⁴ Hélène PAULIAT, « L'évolution de la pensée du juge administratif en matière de laïcité », *Les cah. de la justice* 2018, p. 455-466, spéc. p. 462.

⁵ Ce qui ne revient pas à dire que les fonctions n'impliquant pas de contact avec les usagers ne sont pas soumises à l'obligation de neutralité. Dans ses conclusions sur CE, Avis, 3 mai 2000, *Marteaux*, Rémy SCHWARTZ avait insisté (RFDA 2001, p. 146-151, spéc. p. 149) sur le fait que

fond¹ et du juge de Strasbourg², ne semble pas tenir compte du degré de vulnérabilité des usagers faisant face à l'expression de la conviction ; il se refuse à nuancer, à étalonner sur ce plan l'application d'une obligation de neutralité qui, en tout état de cause, reste rigoureuse — et qui, par hypothèse inverse, pourrait être moins stricte dans les nombreux services publics où les usagers ne sont pas dans une situation de « dépendance » intellectuelle.

- 583 L'obligation de neutralité des agents du service public, si elle a été posée et particulièrement bien définie dans le champ religieux³, joue même pour l'expression, à l'occasion de l'exercice des fonctions, d'opinions d'ordres politique, philosophique, moral... ainsi que d'idées d'un autre genre⁴. L'exception relative à la clause de conscience⁵ que les praticiens hospitaliers peuvent faire jouer pour ne pas pratiquer une interruption volontaire de grossesse⁶ ou

les agents « qui ne sont pas en contact avec le public, les usagers, à un moment donné, peuvent l'être à un autre moment. L'interdiction d'une expression politique ou religieuse ne peut être variable selon les moments. Cela serait d'ailleurs impraticable. Mais il est vrai que le principe étant posé, sa mise en œuvre par l'Administration pourrait être plus ou moins souple selon les situations. L'Administration n'irait certainement pas reprocher à un gardien de phare d'avoir eu un comportement contraire au principe de neutralité dans son service si elle était à même d'ailleurs de l'établir. C'est au stade de la sanction éventuelle que la situation de l'agent pourra être prise en considération ».

¹ TA Paris, 17 octobre 2002, *Ebrahimian* (n° 0101740/5), le juge considérant que l'obligation de neutralité, « qui vise à protéger les usagers du service de tout risque d'influence ou d'atteinte à leur propre liberté de conscience, [...] trouve à s'appliquer avec une rigueur particulière dans les services publics dont les usagers sont dans un état de fragilité ou de dépendance » ; CAA Versailles, 30 juin 2016, C... c/ commune de Sceaux (n° 15VE00140), le juge identifiant un manquement « particulièrement grave s'agissant d'un agent en relation avec de jeunes enfants ».

² CEDH, 15 février 2001, *Dahlab c/ Suisse* (n° 42393/98 ; *Rec. CEDH*, V, p. 429) ; CEDH, 26 novembre 2015, *Ebrahimian c/ France*, pt 53 (n° 64846/11 ; *Rec. CEDH*, VIII, p. 51).

³ Didier JEAN-PIERRE, « Les religions du fonctionnaire : le fonctionnaire et la foi », *AJFP* 2001, n° 3, p. 31-35 et « Les religions du fonctionnaire et la République », *AJFP* 2001, n° 4, p. 41-44 ; Joël BERTHOUD, « La neutralité religieuse du fonctionnaire », *JCP A* 2005, n° 12, p. 556-561 ; Didier JEAN-PIERRE, « Le principe de laïcité des agents publics », *JCP A* 2015, n° 43, p. 32-36.

⁴ Par exemple, CE, 22 novembre 2004, *Ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche (Lebon tables, n° 244515)*, un professeur de collège ayant exprimé des idées révisionnistes dans le cadre des enseignements d'histoire-géographie et d'éducation civique qu'il dispensait.

⁵ Stéphane BOUISSON, « L'agent public entre l'allégeance et la tentation d'Antigone : la clause de conscience », *AJFP* 2003, n° 2, p. 34-39.

⁶ Article L. 2212-8 du Code de la santé publique. Cette possibilité, qui implique un devoir d'information, a été inscrite dans la loi n° 75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de la grossesse (*JORF* du 18 janvier 1975, p. 739). Elle est rappelée à l'article 18 du Code de déontologie médicale, dont l'article 47 indique, de manière plus générale, qu'« hors le cas d'urgence et celui où il manquerait à ses devoirs d'humanité, un médecin a le droit de refuser ses soins pour des raisons professionnelles ou personnelles ».

une stérilisation à visée contraceptive par ligature des trompes ou canaux déférents¹, parce que cet acte est contraire à leurs convictions personnelles, confirme en quelque manière la règle².

La Cour européenne des droits de l'homme, pour sa part, admet que les États exigent de leurs fonctionnaires, ou de certaines catégories de fonctionnaires, une neutralité politique³.

- 584** LA NEUTRALITÉ-PRESCRIPTION EN DEHORS DU SERVICE. — Le neutralité-prescription est si exigeante qu'elle prolonge les devoirs des agents à l'extérieur du service public⁴, où s'impose en effet une obligation de réserve, également eurocompatible⁵. Les agents publics, singulièrement les fonctionnaires — à l'endroit desquels l'obligation a en premier lieu été dégagée par le Conseil d'État⁶, sans jamais avoir été reprise ensuite dans les statuts⁷, sinon autonomes⁸ —,

¹ Article L. 2123-1 du Code de la santé publique, créé par la loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception (*JORF* n° 156 du 7 juillet 2001, p. 10823, texte n° 1).

² Dernièrement, s'est posée la question de l'existence d'une clause de conscience permettant aux officiers de l'état civil de refuser de procéder à un mariage entre personnes de même sexe. Par une décision QPC du 18 octobre 2013, *M... et autres [Célébration du mariage - Absence de « clause de conscience » de l'officier de l'état civil]* (n° 2013-353 QPC ; *Rec. Cons. const.* p. 1002), le Conseil constitutionnel a considéré « qu'en ne permettant pas aux officiers de l'état civil de se prévaloir de leur désaccord avec les dispositions de la loi du 17 mai 2013 pour se soustraire à l'accomplissement des attributions qui leur sont confiées par la loi pour la célébration du mariage, le législateur a entendu assurer l'application de la loi relative au mariage et garantir ainsi le bon fonctionnement et la neutralité du service public de l'état civil », sans méconnaître leur liberté de conscience (consid. 10).

³ CEDH, 2 septembre 1998, *Ahmed et autres c/ Royaume-Uni*, pts 53 et 62-63 (n° 22954/93 ; *Rec. CEDH*, VI) ; CEDH, 20 mai 1999, *Rekvenyi c/ Hongrie*, pts 41 et 43 (n° 25390/94 ; *Rec. CEDH*, III, p. 471).

⁴ Pour un rappel récent, voir CE, 27 juin 2018, *Syndicat de l'enseignement supérieur SNESUP-FSU (Lebon p. 271, concl. DIEU)*, jugeant qu'une personne ayant la qualité de ministre du culte peut être élue aux fonctions de président d'université sachant qu'elle est tenue, « eu égard à la neutralité des services publics qui découle également du principe de laïcité, à ne pas manifester ses opinions religieuses dans l'exercice de ses fonctions ainsi qu'à un devoir de réserve en dehors de l'exercice de ces fonctions ».

⁵ CEDH, 26 septembre 1995, *Vogt c/ Allemagne*, pts 51 et 53 (n° 17851/91).

⁶ CE, Sect., 11 janvier 1935, *Bouzanquet* (*Lebon* p. 44) ; CE, Sect., 25 janvier 1935, *Defrance* (*Lebon* p. 105) ; CE, Sect., 10 février 1939, *Ville de Saint Maurice c/ Wynants* (*Lebon* p. 76). Voir en outre René BOURDONCLE, « De l'obligation de réserve qui s'impose aux fonctionnaires français », *D.* 1960, Chron., p. 237-248 ; et du même auteur, *Fonction publique et liberté d'opinion en droit positif français*, Thèse de doctorat en droit public, Robert PELLOUX (dir.), Lyon, 1956, LGDJ, 1957, VIII-215 p., p. 85 et s.

⁷ Fabrice MELLERAY, « L'impossible codification de l'obligation de réserve des fonctionnaires ? », *AJDA* 2013, p. 1593.

⁸ Voir en particulier l'article 10, alinéa 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (*JORF* du 23 décembre 1958, p. 11551) ; et l'article 4, alinéa 2 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires

comme le personnel des organismes privés chargés de la gestion d'un service public¹ doivent s'abstenir, hors de leurs fonctions², de toute extériorisation de leurs convictions qui pourrait compromettre la neutralité du service public et à travers elle, l'image de l'institution administrative³.

- 585 L'obligation de réserve reste certainement plus difficile à cerner que l'obligation de neutralité *stricto sensu*⁴ ; les agents eux-mêmes ont parfois des difficultés à concevoir — et à admettre ? — les limites de leur liberté d'expression, ce d'autant qu'il n'est pas indispensable que leurs opinions aient été exprimées de façon outrancière ou injurieuse pour caractériser un manquement fautif.

Il ressort de la jurisprudence que l'étendue de l'obligation est d'abord appréciée par rapport à la nature des fonctions exercées et des responsabilités confiées — ou, pour un candidat à un concours ou emploi public, si l'on considère que l'obligation étend ses effets à ce point⁵, des fonctions ayant vocation à être exercées⁶. Ainsi, notamment, l'agent qui occupe des fonctions d'autorité⁷ ou

(JORF n° 72 du 26 mars 2005, p. 5098, texte n° 1), codifié à l'article L. 4121-2, alinéa 2 du Code de la défense.

¹ Voir en particulier CE, Sect., 31 janvier 1964, *Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon et Caisse d'allocations familiales de la Côte d'Or* (Lebon p. 76), précisant que « l'obligation de réserve [...] s'impose à quiconque participe à la gestion d'un service public ».

² Y compris le fonctionnaire suspendu (CE, Ass., 16 novembre 1956, *Renaudat*, Lebon p. 434 ; CE, 10 janvier 1969, *Melero*, Lebon p. 24) ou l'agent en position de détachement (CE, Sect., 8 juin 1962, *Ministre des Postes et Télécommunications c/ Frischmann*, Lebon p. 382).

³ Le devoir de réserve se distingue d'autres obligations déontologiques du fonctionnaire, avec lesquelles il est parfois confondu. Ainsi, notamment, de l'obligation de discrétion professionnelle qui, d'une part, concerne la diffusion d'informations ou de documents et non l'expression d'opinions, d'autre part, n'est pas « détachable » du service dès lors que les informations et les documents visés sont ceux dont l'agent a connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Pour une illustration intéressante, CE, 20 mars 2017, *Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire de Belfort* (Lebon tables, n° 393320).

⁴ Voir déjà en ce sens Jean RIVERO, « Sur l'obligation de réserve », *AJDA* 1977, p. 580-583.

⁵ Cf. CE, Ass., 28 mai 1954, *Barel et autres* (Lebon p. 308, concl. LETOURNEUR) ; CE, 6 décembre 1957, *Précigout* (Lebon p. 657).

⁶ CE, Sect., 10 juin 1983, *Raoult* (Lebon p. 251), le ministre de la Justice pouvant légalement refuser d'inscrire le nom du requérant sur la liste des candidats admis à prendre part au concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature, au motif que sa participation à la rédaction et à la diffusion d'un journal était, compte tenu de certains passages de celui-ci, constitutif d'une « manifestation publique d'opinion [...] incompatible avec la réserve et la pondération qui s'imposent à un candidat à l'exercice des fonctions de magistrat ».

⁷ CE, 12 janvier 2011, *Matelly* (Lebon p. 3), jugeant toutefois disproportionnée la radiation des cadres par mesure disciplinaire d'un chef d'escadron de la gendarmerie nationale qui, dans un article publié sur internet et au cours d'une émission radiophonique, avait critiqué la politique gouvernementale de rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur ; CE, 22 septembre 2017, *Piquemal* (Lebon tables, n° 404921), le président de la République pouvant légalement radier des cadres par mesure disciplinaire un général de corps d'armée qui, à l'occasion d'une manifestation interdite, a pris publiquement la parole, devant la presse, pour critiquer

un emploi supérieur dans la fonction publique¹ — ce qui va quelquefois de pair —, est tenu à un strict devoir de réserve et doit faire preuve d'une vigilance, d'une prudence soutenues. Le responsable syndical est quant à lui soumis à un devoir entendu plus soupagement², encore qu'il faille immédiatement nuancer le propos s'agissant des magistrats³. Est encore différente la situation des enseignants-chercheurs, dont les fonctions exigent la garantie de leur libre expression et de leur indépendance⁴ ; s'ils ne sont pas soumis à une obligation de réserve, « dans la mesure où ils n'occupent pas des emplois liés au pouvoir en place »⁵, ils doivent tout de même respecter les principes d'objectivité et de

de manière virulente l'action des pouvoirs publics, notamment la décision d'interdire la manifestation, et l'action des forces de l'ordre, en se prévalant de sa qualité d'officier général et des responsabilités qu'il a exercées dans l'armée.

¹ CE, Ass., 13 mars 1953, *Teissier* (*Lebon* p. 133), rejetant la requête de l'ancien directeur du Centre national de la recherche scientifique qui a été révoqué pour avoir refusé de désavouer les termes d'une lettre où figurait son nom, par laquelle l'Union française universitaire se livrait à des attaques violentes et injurieuses contre le gouvernement français ; CE, 23 avril 2009, *Guigue* (*Lebon* p. 165), rejetant la requête d'un sous-préfet qui a été déchargé de ses fonctions après la publication sur internet d'un article portant sa signature, intitulé « Quand le lobby pro-israélien se déchaîne contre l'ONU » ; CE, 24 septembre 2010, *Girot de Langlade* (n° 333708), rejetant la demande d'un préfet qui a été mis à la retraite d'office et radié du corps des préfets pour avoir tenu publiquement, à la suite de la mesure le suspendant de ses fonctions de coordonnateur local des États-généraux de l'outre-mer pour l'Île de la Réunion, des propos polémiques virulents à l'égard du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales.

² CE, 25 mai 1966, *Rouve* (*Lebon* p. 361), n'étant pas de nature à justifier légalement l'application d'une sanction disciplinaire le fait pour un sous-brigadier des gardiens de la paix d'avoir, en sa qualité de secrétaire général de la Fédération syndicale des personnels de police, transmis, en vue de leur publication dans la presse, des communiqués des organes exécutifs de ladite fédération, dont l'objet était la défense d'intérêt professionnel et dont les termes étaient compatibles avec l'obligation de réserve.

³ CE, Sect., 1^{er} décembre 1972, *Obrego* (*Lebon* p. 771), concernant la sanction d'une magistrate qui a manqué à son devoir de réserve en participant à la diffusion d'une protestation, fût-ce en tant que membre d'une section syndicale.

⁴ Ce qui résulte d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République : Cons. const., 20 janvier 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur*, consid. 20 (n° 83-165 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 30) ; Cons. const., 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, consid. 7 (n° 93-322 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 204) ; Cons. const., 6 août 2010, *C... et autres [Loi Université]*, consid. 6 (n° 2010-20/21 QPC ; *Rec. Cons. const.* p. 203). Sur le sujet, voir Jean MORANGE, « La liberté du Professeur des facultés de droit », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, coll. Études, mélanges, travaux, 2007 (1122 p.), p. 755-775.

⁵ Hélène PAULIAT, « La liberté d'expression des universitaires », in Hélène PAULIAT, Éric NÉGRON et Laurent BERTHIER (coord.), *Justice et liberté d'expression*, PULIM, coll. Entretiens d'Aguesseau, 2014 (197 p.), p. 89-105, spéc. p. 93.

tolérance imposés par la déontologie universitaire¹, sous peine de faire l'objet d'une sanction disciplinaire².

Il ressort, d'autre part, qu'il y a lieu de tenir compte, afin d'apprécier l'attitude fautive de l'agent et la proportion de la sanction prononcée, des circonstances de l'expression publique des opinions : l'obligation de réserve « ne porte pas sur le contenu de ces opinions, mais sur la façon dont elles se traduisent par la parole, l'écrit, ou l'action »³. Constituent, à cet égard, des données importantes le contexte, spécialement local et politique, dans lequel l'expression intervient⁴ et celui qu'elle est susceptible d'engendrer, dès lors qu'il est nuisible à la neutralité du service public⁵. Sont de même importantes les modalités de l'expression, qui doit, en tout état de cause, revêtir un caractère de publicité suffisant⁶. Désormais, se pose aux juges la question du respect de l'obligation de réserve sur internet⁷, respect qui semble difficile à assurer tant les moyens de communication se développent, tant la parole se libère sous couvert, bien souvent, d'anonymat. Certes, le Conseil d'État a récemment jugé que le fait pour un agent de manifester sur internet ses opinions sous pseudonyme ne

¹ Article L. 952-2 du Code de l'éducation, issu de l'article 57 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur (*JORF* du 27 janvier 1984, p. 431).

² CE, 19 mars 2008, *Gollnisch* (*Lebon* tables, n° 296984), méconnaissant la déontologie universitaire et s'exposant à une sanction disciplinaire le professeur d'université qui, lors d'une conférence de presse au siège de la fédération d'un parti politique, tient des propos négationnistes.

³ Jean RIVERO, « Sur l'obligation de réserve », *AJDA* 1977, p. 580-583, spéc. p. 580.

⁴ CE, Sect., 11 janvier 1935, *Bouzanquet* (*Lebon* p. 44), au sujet d'un agent de la chefferie du Génie de Tunis qui, ayant participé à une campagne électorale en Tunisie, « a commis des manquements à la réserve qui lui était imposée par la situation où il se trouvait placé » ; CE, 10 mars 1971, *Jammès* (*Lebon* p. 202), concernant un ingénieur général des télécommunications qui, à l'occasion d'une campagne électorale, critique la gestion de son ministre en invoquant sa qualité de haut fonctionnaire pour donner plus de poids à ses attaques.

⁵ CE, 6 octobre 1965, *Mayoux* (*Lebon* p. 494), s'agissant de la mutation d'office d'un inspecteur primaire, « en vue d'éviter des mouvements locaux d'opinion nuisibles à la neutralité de l'enseignement public que risquait de provoquer l'attitude prise publiquement par [le requérant] sur une question de politique générale faisant l'objet de vives polémiques ».

⁶ CE, Sect., 8 mars 1968, *Plenel* (*Lebon* p. 168), à propos de la décharge de fonctions d'un inspecteur d'académie en raison de déclarations dirigées contre la politique gouvernementale en Martinique, qui, si elles n'ont pas été faites publiquement, ont été cependant enregistrées grâce à un magnétophone avec le consentement de l'intéressé, lequel n'a pas pris les précautions qui s'imposaient pour éviter leur diffusion par un journal algérien, manquant ainsi à son devoir de réserve ; CE, 12 mai 1997, *Bourdiac* (n° 132477), concernant la révocation d'un agent communal qui a usé d'entretiens avec des journalistes pour leur donner des informations sur le conflit qui l'opposait au maire et dénigrer celui-ci ; TA Melun, 15 février 2005, *Linard* (n° 01-3630/5), l'adhésion de la requérante, qui est l'objet d'une procédure disciplinaire, aux thèses professées par les Raëliens ne présente pas un caractère public, car son apparition, dans des conditions permettant certes de l'identifier, dans un reportage réalisé à caméra cachée d'une réunion du dit mouvement ne s'est accompagnée d'aucune interview ou expression particulière de sa part à destination des médias.

⁷ Olivier GUILLAUMONT, « La neutralité du service public à l'épreuve des réseaux sociaux et des TIC », *Rev. Lamy CT* 2011, n° 74, p. 65-69.

l'exonère pas de son devoir de réserve¹ ; pareille solution, qui vaut pour tous les supports de l'expression², n'est néanmoins envisageable qu'à la condition que l'anonymat ait été, en fait, auparavant levé...

- 586** LA PORTÉE ÉTENDUE DE LA NEUTRALITÉ-PRESCRIPTION. — La rigueur du principe de neutralité-prescription appliqué aux moyens matériels et humains du service public est incontestable. Elle ne connaît pas ou presque pas d'exceptions, et que peu de nuances. Elle tranche avec la position bien plus souple valant à l'égard des usagers.

Dans certaines hypothèses exceptionnelles, ces derniers peuvent toutefois y être soumis³.

II | L'OBLIGATION RÉSIDUELLE DE NEUTRALITÉ DES USAGERS DU SERVICE PUBLIC

- 587** LA NEUTRALITÉ COMME PRINCIPE LIBÉRAL. — La neutralité-prescription ne s'applique pas aux usagers⁴, sinon à l'envers, en tant que principe libéral permettant de garantir leur liberté de conscience et de ménager leur liberté d'expression dans le cadre du service public. Ceux-là disposent, en quelque manière, d'un droit à la neutralité dès lors qu'ils peuvent opposer le principe à l'autorité administrative qui le méconnaît et, par suite, s'en prévaloir dans leur intérêt devant le juge.
- 588** Les limites du principe ainsi entendu, autrement dit de la liberté d'expression des usagers au sein du service public, sont classiques. Elles participent de la

¹ CE, 27 juin 2018, *B...* (*Lebon tables*, n° 412541), un capitaine de la gendarmerie nationale ayant publié sur internet, sous un pseudonyme et dans le cadre d'activités extraprofessionnelles, de nombreux articles critiquant en des termes outranciers et irrespectueux l'action de membres du Gouvernement et la politique étrangère et de défense française. Sous cet arrêt, voir Mickaël LAVAINÉ, « L'anonymat n'exonère pas de l'obligation de réserve », *AJDA* 2018, p. 2260-2263.

² CAA Lyon, 10 juillet 1996, *Tong-Viet* (*Lebon tables*, n° 94LY01879), manquant gravement à ses obligations de réserve et de discrétion professionnelle l'agent qui met en cause le fonctionnement de l'administration à laquelle il appartient, par la publication, sous un pseudonyme, de deux livres et par sa participation à des émissions télévisées ; CAA Paris, 15 novembre 2016, *Commune de Pontault-Combault* (n° 15PA03293), un agent communal ayant été sanctionné d'une exclusion temporaire de ses fonctions pour avoir méconnu son devoir de réserve en ayant déclaré être l'auteur d'un ouvrage intitulé *Abruti de fonctionnaire* publié sous un pseudonyme.

³ Mylène LE ROUX, « Usager du service public et laïcité », *RFDA* 2013, p. 727-731, spéc. p. 729 et s.

⁴ D'où l'importance de bien distinguer selon que les élèves infirmiers sont usagers d'un institut de formation ou stagiaires dans un établissement de santé chargé d'un service public : CE, 28 juillet 2017, *Boutaleb et autres* (*Lebon tables*, n° 390740).

dialectique fondamentale de l'ordre et des libertés, le premier apportant aux secondes les seules restrictions exigées par leur protection.

Ces limites tiennent spécifiquement, d'abord, au bon fonctionnement du service public, que l'usager ne doit pas compromettre par la manifestation de ses convictions particulières ; elles tiennent plus largement, ensuite, aux impératifs de l'ordre public, qui peuvent justifier, notamment, des restrictions momentanées à la liberté de religion des usagers, en les obligeant par exemple à présenter des photographies d'identité « tête nue »¹ ou à se prêter au contrôle d'identité établi à l'entrée de certains bâtiments publics².

La circulaire du 13 avril 2007 relative à la Charte de la laïcité dans les services publics³ — qui reprend l'essentiel d'un projet de charte présenté par le Haut Conseil à l'intégration en janvier 2007 — rappelle ces limites : « les usagers ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses dans les limites du respect de la neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène » ; ils « doivent s'abstenir de toute forme de prosélytisme ». Pour sa part, la circulaire du 27 février 2005 relative à la laïcité dans les établissements publics hospitaliers⁴ indique que les règles qui découlent du principe de neutralité « doivent demeurer compatibles avec les exigences d'une bonne dispensation des soins telle qu'elle est définie par l'équipe médicale » ; elle insiste sur le fait que l'expression de leurs croyances par les patients ne doit pas porter atteinte « à la qualité des soins et aux règles d'hygiène (le malade doit accepter la tenue vestimentaire imposée compte tenu des soins qui lui sont donnés) ; à la tranquillité des autres personnes hospitalisées et de leurs proches ; au fonctionnement régulier du service ».

- 589** EXCEPTIONS. — Par exception à ce cadre libéral, il est deux cas de figure dans lesquels la neutralité-prescription est appliquée aux usagers, précisément à ceux du service public de l'éducation — en raison de sa mission ainsi que de son public — dans la manifestation de leurs croyances religieuses — en raison du caractère passionné de la question et du poids historique de la laïcité. Les élèves des écoles, des collèges et des lycées publics sont soumis à une obligation de neutralité depuis 2004 en application d'une loi (A). Cette obligation a pu être étendue par certains juges aux parents d'élèves qui, de temps à autre,

¹ CE, 27 juillet 2001, *Fonds de défense des musulmans en justice* (Lebon p. 400), pour les demandes de carte nationale d'identité ; CE, 2 juin 2003, *Aboutaïher* (n° 245321) et CE, 24 octobre 2003, *Benchemackh* (n° 250084), pour la délivrance et le renouvellement des passeports ; CE, 15 décembre 2006, *Association United Sikhs et Mann Singh* (Lebon p 565), pour la délivrance des permis de conduire.

² CE, 7 décembre 2005, *El Morsli* (Lebon p. 556), pour l'accès au consulat de France à Marrakech.

³ Circulaire n° 5209/SG du Premier ministre Dominique de VILLEPIN du 13 avril 2007 relative à la Charte de la laïcité dans les services publics.

⁴ Circulaire n° DHOS/G/2005/57 du ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille Philippe DOUSTE-BLAZY du 27 février 2005 relative à la laïcité dans les établissements publics hospitaliers.

apportent bénévolement leur concours à l'institution scolaire, dont ils sont regardés comme des usagers (B).

L'on précisera qu'il est d'autres cas de figure ayant valeur d'exceptions dans lesquels interdiction est également faite aux usagers d'exprimer leurs convictions. Que l'on pense à titre principal à l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public, qui résulte de la loi du 11 octobre 2010¹ : si le fondement retenu n'est pas le principe de laïcité mais le concept de vivre ensemble², en tant que composante d'un ordre public immatériel, « sociétal »³, force est de reconnaître, eu égard aux intentions initiales⁴, que « la dissimulation visée est prioritairement celle qui résulte du port par certaines femmes musulmanes de la "burqa" »⁵ et donc que la loi a, sinon pour objet, en tout cas pour effet de contraindre l'expression religieuse. Ce n'est néanmoins que par incidence que l'utilisateur est, dans ces cas de figure, impliqué dans l'interdiction de manifester ses convictions. Les situations, qui ne mettent pas en scène le principe général de neutralité, ne sont pas propres au service public ; elles participent plus largement d'un mouvement de laïcisation de l'espace public⁶, qui englobe mais dépasse le service public.

¹ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (*JORF* n° 237 du 12 octobre 2010, p. 18344, texte n° 1) ; Circulaire du Premier ministre François FILLON du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (*JORF* n° 52 du 3 mars 2011, p. 4128, texte n° 1).

² Fondement que la Cour européenne des droits de l'homme a admis en tant qu'élément de la « protection des droits et libertés d'autrui » pour juger que l'interdiction posée par la loi nouvelle est nécessaire dans une société démocratique : 1^{er} juillet 2014, *SAS c/ France*, pts 140 et s. (n° 43835/11 ; *Rec. CEDH*, III, p. 291). Et à propos de la loi belge, CEDH, 11 juillet 2017, *Dakir c/ Belgique*, pts 49 et s. (n° 4619/12).

³ Frédéric DIEU, « Le droit de dévisager et l'obligation d'être dévisagé : vers une moralisation de l'espace public ? », *JCP A* 2010, n° 48, p. 35-42, spéc. § 21-22 ; du même auteur, « Le droit de dévisager et l'obligation d'être dévisageable, pour "vivre ensemble" », *JCP A* 2015, n° 7, p. 41-44, spéc. p. 44.

⁴ À la suite du rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national, rendu public le 26 janvier 2010, le Premier ministre François FILLON avait demandé au Conseil d'État d'étudier « les solutions juridiques permettant de parvenir à une interdiction du port du voile intégral [...] la plus large et la plus effective possible », dans la perspective de « soumettre rapidement au Parlement un projet de loi sur ce sujet », et ce en « prévenant tout risque d'interprétation qui blesserait nos compatriotes de confession musulmane ». L'assemblée générale plénière du Conseil d'État a adopté son rapport le 25 mars 2010 (*Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral*, 46 p.).

⁵ Mylène LE ROUX, « Usager du service public et laïcité », *RFDA* 2013, p. 727-731, spéc. p. 730.

⁶ Illustre également ce mouvement la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (*JORF* n° 184 du 9 août 2016, texte n° 3) que l'on a déjà rencontrée. Son article 2, qui crée l'article L. 1321-2-1 du Code du travail, prévoit que « le règlement intérieur [d'une entreprise] peut contenir des dispositions inscrivant le principe de neutralité et restreignant la manifestation des convictions des salariés si ces restrictions sont justifiées par l'exercice d'autres libertés et droits fondamentaux ou par les nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise et si elles sont proportionnées

A | L'OBLIGATION DE NEUTRALITÉ DES USAGERS VÉRITABLES DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION

- 590 DU RÉGIME LIBÉRAL... — Ce cas d'application exceptionnelle de la neutralité-prescription aux usagers du service public de l'éducation est le mieux connu et le plus établi — au point que le contentieux s'est résorbé — des deux.

Il est la conséquence de la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics¹, qui a créé l'article L. 141-5-1 du Code de l'éducation en vertu duquel : « Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit. Le règlement intérieur rappelle que la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire est précédée d'un dialogue avec l'élève. »

- 591 Jusqu'à l'intervention du législateur de 2004, prévalait un régime libéral² que le Conseil d'État avait précisé dans un avis du 27 novembre 1989³, alors que le débat public, parfois polémique, s'était engagé sur la question du port du foulard islamique dans les établissements scolaires.

Constituant une modalité d'exercice de leur liberté d'expression religieuse, le port par les élèves de signes distinctifs de leur confession n'était pas incompatible, par lui-même, avec le principe de laïcité. Toutefois, leur liberté n'était pas absolue⁴ ; elle trouvait des limites — tout à fait classiques — dans le bon fonctionnement du service public éducatif et dans le respect des impératifs de l'ordre public. L'on peut, sur ce point, citer l'avis *in extenso* : « cette liberté ne saurait permettre aux élèves d'arborer des signes d'appartenance religieuse qui, par leur nature, par les conditions dans lesquelles ils seraient portés individuellement ou collectivement, ou par leur caractère ostentatoire ou revendicatif, constitueraient un acte de pression, de provocation, de prosélytisme

au but recherché ». Ces dispositions font écho à la médiatisée affaire *Baby Loup*, dans laquelle les débats ont d'ailleurs été relancés après que le Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies a conclu, en juillet 2018, à la violation par la France des articles 18 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (libertés de conscience et de religion et principe de non-discrimination).

¹ Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics (*JORF* n° 65 du 17 mars 2004, p. 5190, texte n° 1).

² Sur ce régime, Rémy SCHWARTZ, « Laïcité et enseignement public », *CFP* février 1999, p. 14-18.

³ CE, Avis, 27 novembre 1989 (n° 346.893).

⁴ « Affirmer une liberté, c'est nécessairement en définir les limites. Toutes les libertés s'exercent dans le cadre d'une société. Elles ne peuvent pas ne pas tenir compte des exigences de la vie sociale, de la liberté des autres, et des conflits qui peuvent naître de leur coexistence. » (Jean RIVERO, « Laïcité scolaire et signes d'appartenance religieuse », *RFDA* 1990, p. 1-9, spéc. p. 4).

ou de propagande, porteraient atteinte à la dignité ou à la liberté de l'élève ou d'autres membres de la communauté éducative, compromettraient leur santé ou leur sécurité, perturberaient le déroulement des activités d'enseignement et le rôle éducatif des enseignants, enfin troubleraient l'ordre dans l'établissement ou le fonctionnement normal du service public ».

La jurisprudence du Conseil d'État pouvait paraître satisfaisante en ce qu'elle opérait, prenant modèle de l'avis de 1989, une conciliation circonstanciée entre ordre et liberté, au profit de la seconde. Les dispositions des règlements intérieurs et les décisions en assurant le respect étaient annulées, qui tenaient à interdire, d'une façon générale et absolue, le port de signe manifestant notamment une appartenance religieuse¹. Il en allait de même des sanctions disciplinaires fondées, non pas sur le comportement de l'élève, mais sur le seul motif que le port d'un signe à caractère religieux eût été par nature incompatible avec le principe de laïcité² ; et de celles prononcées alors qu'il n'était pas démontré que le port d'un signe religieux était accompagné d'un comportement qui eût constitué un acte de pression ou de prosélytisme ou causé des troubles à l'ordre public au sein de l'établissement scolaire³. En revanche, les sanctions infligées aux élèves n'étaient pas annulées lorsqu'elles étaient justifiées par le bon déroulement des cours⁴ ou par le fonctionnement normal de l'établissement⁵.

- 592** Le cadre juridique ainsi appliqué manquait cependant d'uniformité, de clarté, de prévisibilité. En 2003, la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, présidée par le Médiateur de la République Bernard STASI, avait mis en lumière les difficultés qu'éprouvaient les professeurs et les chefs d'établissement, nonobstant les quelques précisions apportées par voie de circulaires⁶, pour apprécier des situations très hétérogènes et

¹ CE, 2 novembre 1992, *Kherouaa et autres* (Lebon p. 389) ; CE, 14 mars 1994, *Yilmaz* (Lebon p. 129).

² CE, 20 mai 1996, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Ali* (Lebon p. 187). Dans un sens similaire, CE, 27 novembre 1996, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Khalid et Sefiani* (Lebon p. 460) et *Naderan* (Lebon p. 464).

³ CE, 27 novembre 1996, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Saglamer* (n° 169522).

⁴ CE, 10 mars 1995, *Aoukili* (Lebon p. 122) ; CE, 20 octobre 1999, *Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche c/ Ait Ahmad* (Lebon tables, n° 181486). Voir aussi CE, 27 novembre 1996, *Wissaadane et Chedouane* (Lebon p. 462) ; CE, 15 janvier 1997, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Aït Maskour et autres* (n° 172937).

⁵ CE, 27 novembre 1996, *Ligue islamique du Nord, Chabou et autres* (Lebon p. 461) et *Tlaouziti* (n° 172685).

⁶ Circulaire du ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports Lionel JOSPIN du 12 décembre 1989 relative à la laïcité, au port de signes religieux par les élèves et au caractère obligatoire des enseignements (JORF du 15 décembre 1989, p. 15577) ; Circulaire n° 93-316 du ministre de l'Éducation nationale François BAYROU du 26 octobre 1993 sur le respect de la laïcité (BO de l'Éducation nationale n° 93 du 18 novembre 1993) ; Circulaire n° 1649 du ministre de l'Éducation nationale François BAYROU du 20 septembre 1994

déterminer, sous la pression des revendications identitaires et religieuses, le degré à partir duquel un signe distinctif devenait ostentatoire, prosélytique... et était de nature à perturber le service¹. Il en résultait, par surcroît, un risque important d'insécurité juridique car les sanctions disciplinaires pouvaient varier d'un établissement à l'autre pour des faits pourtant similaires.

- 593** ... AU RÉGIME PRESCRIPTIF. — Le rapport de la commission STASI proposait en conséquence une intervention législative, estimant que la question n'était, désormais, « plus la liberté de conscience, mais l'ordre public »². L'exposé de ses motifs démontre que la loi du 15 mars 2004 a eu pour souci de répondre à ces préoccupations³. Vincent VALENTIN résume fort bien son contenu lorsqu'il écrit qu'elle rompt « l'équilibre libéral jusqu'alors en vigueur, puisqu'elle interdit de manière absolue, indépendamment de tout effet constaté sur l'institution scolaire, le port de signes religieux dans les lieux d'enseignement public [...]. Ce n'est plus un comportement de l'élève voilée qui est sanctionné mais l'élève voilée, pour elle-même »⁴.

La circulaire du 18 mai 2004⁵ apporte des précisions utiles aux fins d'application de la loi. Sans remettre en cause « le droit des élèves de porter des signes religieux discrets », elle distingue deux catégories de signes ou tenues prohibés, dont le port manifeste ostensiblement, au sens de la loi, une appartenance religieuse. Il y a, d'une part, les signes ou tenues qu'Olivier DORD a qualifiés d'« ostensibles par nature »⁶ : ce sont ceux, indique l'instruction, « dont le port conduit à se faire immédiatement reconnaître par son appartenance religieuse tels que le voile islamique, quel que soit le nom qu'on lui donne, la kippa ou une croix de dimension manifestement excessive ». Il y a, d'autre part, les signes ou tenues « ostensibles par destination »⁷ : ils sont constitués des accessoires et des tenues qui sont communément portés mais auxquels un élève va pouvoir attacher, le cas échéant, un caractère religieux pour contourner l'obli-

relative au port de signes ostentatoires dans les établissements scolaires (*BO de l'Éducation nationale* n° 35 du 29 septembre 1994).

¹ Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, *Laïcité et République*, Rapport au président de la République, 11 décembre 2003, 78 p., p. 57-58.

² *Ibid.*, p. 58.

³ Claude DURAND-PRINBORGNE, « La loi sur la laïcité, une volonté politique au centre de débats de société », *AJDA* 2004, p. 704-709, spéc. p. 705 et s.

⁴ Vincent VALENTIN, « Laïcité et neutralité », *AJDA* 2017, p. 1388-1394, spéc. p. 1393.

⁵ Circulaire du ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche François FILLON du 18 mai 2004 relative à la mise en oeuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 (*JORF* n° 118 du 22 mai 2004, p. 9033, texte n° 10).

⁶ Oliver DORD, « Laïcité à l'école : l'obscur clarté de la circulaire "Fillon" du 18 mai 2004 », *AJDA* 2004, p. 1523-1529, spéc. p. 1524.

⁷ *Ibid.*

gation de neutralité qui lui incombe — « par exemple, pour refuser de se conformer aux règles applicables à la tenue des élèves dans l'établissement », précise la circulaire.

- 594 Ce cadre juridique, qui rapproche l'élève de l'agent du service public sur le terrain de la neutralité, est bien plus radical que le précédent¹. Il n'en est pas moins compatible avec les droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme². Au reste, le Conseil d'État a entériné l'approche constructive retenue par le ministre³, après avoir admis la légalité de la circulaire elle-même⁴ : il considère, en effet, que sont non seulement couverts par l'interdiction législative « les signes ou tenues [...] dont le port, par lui-même, manifeste ostensiblement une appartenance religieuse », mais encore « ceux dont le port ne manifeste ostensiblement une appartenance religieuse qu'en raison du comportement de l'élève »⁵.

Assurément, toutes les difficultés d'interprétation ne sont pas levées : il n'y a plus à s'attacher à l'intention prosélytique de l'élève, mais seulement à la visibilité du signe porté sans discrétion, ce qui ne va pas nécessairement sans ambiguïtés. La marge d'appréciation laissée aux chefs d'établissement apparaît indispensable, d'autant que l'organisation d'une procédure disciplinaire doit être précédée d'un dialogue avec l'élève ; elle apparaît surtout irréductible car la loi qui viendrait interdire le port de tout signe religieux, même discret, par les élèves des écoles, collèges et lycées publics, viendrait instituer une interdiction générale et absolue⁶ à la fois inconstitutionnelle et inconventionnelle.

¹ Olivier CARTON, « La laïcité à l'école : réaffirmation ou refonte d'un principe républicain ? », *RRJ* 2005-3, p. 1737-1757, spéc. p. 1744 et s.

² CEDH, 30 juin 2009, *Aktas, Bayrak, Gamaleddyn, Ghazal, Singh et Singh c/ France* (n^{os} 43563/08, 14308/08, 18527/08, 29134/08, 25463/08 et 27561/08). Et sur la conventionnalité du droit français antérieur à la loi du 15 mars 2004, voir CEDH, 4 décembre 2008, *Dogru et Kervanci c/ France* (n^{os} 27058/05 et 31645/04).

³ Frédéric DIEU, « Le Conseil d'État et la laïcité négative », *JCP A* 2008, n^o 13, p. 24-34.

⁴ CE, 8 octobre 2004, *Union française pour la cohésion nationale* (Lebon p. 367), la circulaire s'étant « bornée à rappeler et expliciter les termes » de la loi du 15 mars 2004.

⁵ CE, 5 décembre 2007, *Singh* (Lebon p. 463) et *Ghazal* (Lebon p. 465), s'agissant, dans la première affaire, du port d'un sous-turban sikh ne pouvant être qualifié de signe discret, et, dans la seconde, du port permanent et persistant d'un bandana couvrant la chevelure ; CE, 6 mars 2009, *Akremit* (n^o 307764), concernant le port, à la suite d'un foulard islamique, de plusieurs couvre-chefs que la requérante a refusé de façon déterminée de retirer malgré les demandes de l'autorité administrative ; CE, 10 juin 2009, *Kervanci* (n^o 306833), au sujet du port d'un bonnet de laine noire couvrant l'ensemble de la chevelure que l'élève a refusé de manière réitérée d'ôter ; CE, Réf., 19 mars 2013, *Ministre de l'Éducation nationale* (n^o 366749), s'agissant du port répété d'une longue jupe noire couvrant le pantalon et d'un large bandeau masquant une partie des cheveux.

⁶ Cf. CAA Nancy, 10 juin 2010, *Akremit* (n^o 09NC00424).

- 595 LA TENTATION DE L'EXTENSION. — En dehors de ce dispositif, la neutralité-prescription continue de se concevoir comme un principe libéral. Dans l'expression de leurs opinions politiques, philosophiques, morales..., les élèves bénéficient d'une liberté qui ne trouve de limites que dans le bon fonctionnement du service public de l'éducation et dans le respect de l'ordre public. Leur sont en particulier appliquées, à cet égard, les dispositions de l'article L. 511-2 du Code de l'éducation ; elles prévoient que « dans les collèges et les lycées, les élèves disposent, dans le respect du pluralisme et du principe de neutralité, de la liberté d'information et de la liberté d'expression », dont l'exercice « ne peut porter atteinte aux activités d'enseignement »¹.
- 596 C'est donc bien de façon exceptionnelle que l'usager est soumis, par règle générale, à une obligation de neutralité. Pourtant la tentation semble grande, ces derniers temps, de voir le champ de cette obligation s'étendre au-delà même du service public de l'éducation, jusqu'à réintroduire le débat à l'université², mais aussi en son sein³, jusqu'à vouloir régir la situation des parents d'élèves participant aux sorties et activités scolaires⁴.

B | L'OBLIGATION DE NEUTRALITÉ DES « PARTICIPANTS » DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION

- 597 UNE APPLICATION HÉSITANTE DE LA NEUTRALITÉ-PRESCRIPTION — En 2011, le tribunal administratif de Montreuil a rendu un jugement remarqué⁵ par lequel

¹ Pour une illustration, CAA Lyon, 2 mai 2013, *Demirci* (n° 12LY01830), excédant les limites de sa liberté d'expression, au mépris de la neutralité du service, l'élève qui a décidé de porter un vêtement avec la mention "Palestine Libre" dans le but d'exprimer son désaccord avec la présentation qu'avait faite son enseignant, lors d'un cours dispensé quelques jours plus tôt, sur la guerre du Kippour entre Israël et les pays arabes en 1973.

² Voir la tribune de Jacques VIGUIER, « Faut-il interdire le voile islamique à l'université ? », *AJDA* 2015, p. 545 et celle, en réponse, d'Emmanuel AUBIN, « Contre l'interdiction du port du voile à l'université », *AJDA* 2015, p. 953. Voir également Pierre-Henri PRÉLOT, « L'université publique et la laïcité », *AJDA* 2017, p. 1375-1380, spéc. 1377-1378. Cf. CE, 26 juillet 1996, *Université de Lille II* (*Lebon tables*, n° 170106) ; CEDH, Gde ch., 10 novembre 2005, *Leyla Sahin c/ Turquie* (n° 44774/98 ; *Rec. CEDH*, XI, p. 115).

³ Et à ses abords immédiats pourrait-on désormais ajouter à la lecture de l'article 10 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance (*JORF* n° 174 du 28 juillet 2019, texte n° 3), lequel crée un article L. 141-5-2 au sein du Code de l'éducation : « L'État protège la liberté de conscience des élèves. Les comportements constitutifs de pressions sur les croyances des élèves ou de tentatives d'endoctrinement de ceux-ci sont interdits dans les écoles publiques et les établissements publics locaux d'enseignement, à leurs *abords immédiats* et pendant toute activité liée à l'enseignement. [...] »

⁴ Pierre JUSTON, « La laïcité à l'épreuve des parents d'élèves accompagnateurs des sorties scolaires », in Hiam MOUANNÈS (dir.), *La laïcité à l'œuvre et à l'épreuve*, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2017 (185 p.), p. 145-174.

⁵ TA Montreuil, 22 novembre 2011, *Osman* (n° 1012015). Voir les conclusions sur ce jugement de Virginie RESTINO, *JCP A* 2011, n° 49, p. 36-40. Et sous ce jugement, voir notamment Anne-Laure GIRARD, « Le voile jeté sur les convictions des accompagnateurs scolaires », *D.* 2012,

il a cherché à aligner les obligations des parents — en réalité, essentiellement des mères — d'élèves accompagnant des sorties scolaires sur celles des agents du service public. En l'espèce, était contestée la disposition du règlement intérieur d'une école élémentaire, selon laquelle « les parents volontaires pour accompagner les sorties scolaires doivent respecter dans leur tenue et leurs propos la neutralité de l'école laïque ».

Le juge eût pu s'inspirer d'une délibération du 14 mai 2007¹ de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) concluant à l'existence d'une discrimination contre des mères d'élèves qui s'étaient vu refuser de participer à des sorties scolaires et à des activités éducatives au motif qu'elles portaient le foulard. La HALDE avait en particulier estimé invisable de leur appliquer le « statut d'agent public, avec l'ensemble des droits et des devoirs qui y sont attachés ». D'une part, parce que la notion de collaborateur occasionnel ou bénévole du service public, à première vue adaptée à la situation, « est de nature "fonctionnelle" : sa seule vocation consiste à couvrir les dommages subis par une personne qui, sans être un agent public, participe à une mission de service public ». D'autre part, parce que les parents d'élèves « apportent leur concours aux établissements scolaires pour des tâches qui ne relèvent pas des missions d'enseignement, au sens strict, mais uniquement à l'occasion de sorties et/ou d'activités annexes ». Et l'autorité administrative indépendante d'en déduire que « ni le principe de laïcité, ni celui de neutralité du service public ne s'opposent *a priori* à ce que des mères d'élèves portant le foulard collaborent au service public de l'enseignement ».

Le juge de Montreuil n'a pas repris ce raisonnement à son compte mais a soutenu, de façon plus originale, que « le principe de neutralité de l'école laïque fait obstacle à ce [que les parents d'élèves] manifestent, dans le cadre de l'accompagnement d'une sortie scolaire, par leur tenue ou par leurs propos, leurs convictions religieuses, politiques ou philosophiques ». Selon lui, la disposition en litige serait « une application du principe constitutionnel de neutralité du service public à l'accompagnement des sorties scolaires par les parents d'élèves, qui participent en tant qu'accompagnateurs au service public de l'école élémentaire ». En clair, ces derniers seraient soumis à une obligation de neutralité semblable à celle des agents publics.

598 Pareil jugement, qui n'a fait l'objet d'aucun recours, pouvait laisser penser, en dépit des conclusions de Virginie RESTINO², que le tribunal s'était hasardé à

p. 72-75 ; Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ, « Discrimination indirecte, genre et liberté religieuse : encore un rebondissement dans les affaires du voile », *AJDA* 2012, p. 163-167 ; Anthony TAILLEFAIT, « Accompagnement des sorties scolaires par les parents d'élèves et port du voile religieux », *Dr. adm.* février 2012, p. 42-46.

¹ Délibération de la HALDE n° 2007-117 du 14 mai 2007.

² Virginie RESTINO, Conclusions sur TA Montreuil, 22 novembre 2011, *Osman*, *JCP A* 2011, n° 49, p. 36-40, spéc. p. 39 : « Nous avons renoncé à vous proposer de tirer des conséquences en termes d'obligations de la reconnaissance de la qualité de collaborateur occasionnel dès lors

étendre la théorie jurisprudentielle du collaborateur occasionnel ou bénévole du service public¹. En tout état de cause, les enjeux étaient importants pour la neutralité du service et la liberté d'expression des personnes intéressées².

Interrogé sur ce point (notamment) par le Défenseur des droits³ — qui, faut-il le rappeler, a succédé à la HALDE en 2011 —, le Conseil d'État a adopté, le 19 décembre 2013⁴, une étude apportant, conformément aux termes de la saisine, un éclairage sur l'état du droit applicable. En voici la substance en peu de mots : il n'existe pas, entre l'agent et l'usager, « de troisième catégorie de "collaborateurs" ou "participants", qui serait soumise en tant que telle à l'exigence de neutralité religieuse »⁵ ; la théorie de la collaboration occasionnelle ou bénévole au service public est, au sens de la jurisprudence administrative, « purement fonctionnelle » et « a pour seul objet d'indemniser des personnes qui, en prêtant un concours occasionnel, ont subi un dommage »⁶ — elle a, depuis lors, connu quelques développements⁷ ; en dehors de cette hypothèse, les parents d'élèves sont regardés par le Conseil d'État comme des usagers⁸ ; or, les usagers du service public, ne personnifiant pas le service public, sont libres d'exprimer leurs opinions ; leur liberté ne peut être restreinte que par un texte particulier — ce que ne fait pas la loi du 15 mars 2004 susmentionnée, qui vise uniquement les élèves — ou en considération des nécessités de l'ordre public et du bon fonctionnement du service public — ce qui fait obstacle, en particulier, à toute forme de pression ou de prosélytisme.

qu'une telle solution aurait, assurément, des implications dépassant les enjeux de l'affaire dont vous avez à juger. »

¹ CE, Ass., 22 novembre 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine* (Lebon p. 279) ; CE, Sect., 25 septembre 1970, *Commune de Batz-sur-mer et Tesson* (Lebon p. 540). Cf. CE, 21 juin 1895, *Cames* (Lebon p. 509, concl. ROMIEU). Voir Jean WALINE, « Collaborateurs bénévoles et collaborateurs occasionnels du service public », *JCP A* 2012, n° 46, p. 38-42.

² Voir la circulaire n° 2012-056 du ministre de l'Éducation nationale Luc CHATEL du 27 mars 2012 « Orientations et instructions pour la préparation de la rentrée 2012 » (*BO de l'Éducation nationale* n° 13 du 29 mars 2013), qui a su rapidement tirer des enseignements de ce jugement : « les principes de laïcité de l'enseignement et de neutralité du service public [...] permettent notamment d'empêcher que les parents d'élèves ou tout autre intervenant manifestent, par leur tenue ou leurs propos, leurs convictions religieuses, politiques ou philosophiques lorsqu'ils accompagnent les élèves lors des sorties et voyages scolaires. »

³ C'est la première fois qu'est mise en œuvre la procédure de l'article 19 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (*JORF* n° 75 du 30 mars 2011, p. 5497, texte n° 1).

⁴ Conseil d'État, *Étude demandée par le Défenseur des droits le 20 septembre 2013* (art. 19 de la loi organique du 29 mars 2011), Assemblée générale, 19 décembre 2013, 35 p.

⁵ *Ibid.*, p. 30.

⁶ *Ibid.*

⁷ Voir CE, 13 janvier 2017, *F...* (Lebon p. 1, concl. CRÉPEY), étendant le bénéfice de la protection fonctionnelle aux collaborateurs occasionnels du service public ; TA Paris, 15 novembre 2018, *Gibaud* (n° 1707702/5-2), appliquant la théorie à un lanceur d'alerte.

⁸ CE, 22 mars 1941, *Union des parents d'élèves de l'enseignement libre* (Lebon p. 49).

Cette étude eût pu clore le débat si elle n'avait pas une visée seulement descriptive¹. Tel n'est pas le cas, ainsi que l'atteste la jurisprudence, qui n'est pas stabilisée : le tribunal administratif de Nice a, par un jugement du 9 juin 2015² où il assimile les parents d'élèves à des usagers du service public de l'éducation, annulé le refus d'autoriser la requérante, parce qu'elle porte un voile, à accompagner une sortie scolaire ; la même année³, celui d'Amiens a jugé que les parents d'élèves, n'ayant pas du seul fait de leur participation à la vie scolaire la qualité d'agent public, ne peuvent, en l'absence de texte particulier, être soumis à une obligation de stricte neutralité ; en revanche, le 19 octobre 2017⁴, le juge de Lyon a considéré qu'un recteur d'académie peut, « compte tenu de l'intérêt qui s'attache aux principes de laïcité et de neutralité du service public dans les établissements scolaires publics », demander aux parents d'élèves de porter, à l'occasion de leur participation, une tenue neutre⁵ ; cette dernière solution a été confirmée en appel dans un arrêt du 23 juillet 2019⁶, la cour estimant que la décision litigieuse ne pose aucune interdiction générale à l'endroit des mères voilées mais se limite « à rappeler que l'exigence de neutralité imposée aux parents d'élèves ne trouve à s'appliquer que lorsque ces derniers participent à des activités qui se déroulent à l'intérieur des classes et dans le cadre desquelles ils exercent des fonctions similaires à celles des enseignants »⁷.

¹ Olivia BUI-XUAN, « Les ambiguïtés de l'étude du Conseil d'État relative à la neutralité religieuse dans les services publics », *AJDA* 2014, p. 249.

² TA Nice, 9 juin 2015, *D...* (n° 1305386). Voir Claire BRICE-DELAJOUX, « Du nouveau sur le front du statut des mères voilées accompagnatrices lors de sorties scolaires », *AJDA* 2015, p. 1933-1937.

³ TA Amiens, 15 décembre 2015, *A...* (n° 1401797).

⁴ TA Lyon, 19 octobre 2017, *C... et E...* (n° 1505363).

⁵ Le raisonnement tenu par le juge de Lyon ne paraît pas tout à fait convaincant : il indique que « les nécessités de l'ordre public et du bon fonctionnement du service, qui résultent de la lettre même de l'article 10 de la Déclaration de 1789, peuvent conduire l'autorité compétente, à recommander de s'abstenir de manifester leur appartenance ou leurs croyances religieuses », ce qui fait écho aux rappels opérés en 2013 par le Conseil d'État ; toutefois, pour en arriver à la solution évoquée, il ne démontre pas précisément en quoi l'un ou l'autre de ces motifs justifie, en l'espèce, la restriction apportée à la liberté religieuse des parents d'élèves.

⁶ CAA Lyon, 23 juillet 2019, *C... et E...* (n° 17LY04351).

⁷ Cet arrêt, ainsi rédigé, pose plus de questions qu'il n'en résout. Faut-il en déduire, *a contrario*, que l'exigence de neutralité ne s'impose pas aux parents d'élèves lorsqu'ils apportent leur concours au service public scolaire hors des salles de classe ou à l'occasion d'activités non assimilables à des activités d'enseignement ? Faut-il alors distinguer entre les parents d'élèves selon le lieu et le degré, la nature de leur participation — ce qui n'est pas forcément évident — et les regarder tantôt comme des agents soumis à l'obligation de neutralité, tantôt comme des usagers libérés de cette obligation ?

- 599 UNE APPLICATION BIENTÔT CONSACRÉE DE LA NEUTRALITÉ-PRESCRIPTION ? — La question de l'application de la neutralité-prescription aux parents d'élèves accompagnant des sorties scolaires et participant à des activités éducatives reste donc, pour le moment, posée.
- 600 L'intervention du Conseil d'État au contentieux permettrait de mettre fin aux dissonances jurisprudentielles et assurerait une certaine sécurité juridique. Deux voies s'offrent à lui, l'une apparaissant plus praticable que l'autre.

Sans doute est-il peu probable qu'il étende la portée du principe de neutralité du service public en renouvelant la théorie du collaborateur bénévole ou en construisant « une catégorie jurisprudentielle particulière »¹, éventuellement celle du « participant » du service public. À peine l'idée est-elle proposée que l'on éprouve des difficultés à concevoir le contenu de cette nouvelle catégorie qui, en toute hypothèse, ne pourrait se limiter aux seuls parents d'élèves. À l'évidence, il est des personnes concourant au service public qui ne pourraient matériellement pas l'intégrer : ainsi, par exemple, de celles qui interviennent en situation d'urgence. Il faudrait que le collaborateur ou le participant formalise sa volonté de concourir ; il accepterait par là de personnifier le service, fût-ce temporairement et occasionnellement, et de se voir opposer par l'autorité administrative le principe de neutralité ; il n'est pas douteux, cependant, que certains refuseraient et que des activités de service public ne pourraient plus se dérouler. Afin de cerner le plus près qu'il se peut, ici, le champ de la neutralité-prescription, le juge pourrait s'appuyer sur un critère de vulnérabilité des usagers² : les bénévoles intervenant à l'hôpital auprès des patients³ pourraient notamment intégrer la catégorie, à côté des parents d'élèves ; le Conseil d'État devrait toutefois se familiariser avec un tel critère, ce qui impliquerait par ailleurs des ajustements dans sa jurisprudence relative aux agents du service public. Bref, une telle théorisation semble particulièrement difficile à réaliser.

Sans doute est-il plus vraisemblable, dès lors, que le Conseil d'État inscrive sa jurisprudence dans le cadre juridique existant, celui qu'il a rappelé de façon didactique en 2013, en mobilisant les limites classiques posées à l'expression, par les usagers, de leurs convictions dans le cadre du service public. Une telle position serait plus circonscrite, plus libérale ; elle serait surtout cohérente au regard des solutions qu'il a rendues relativement au concours apporté au service public pénitentiaire par les membres d'une congrégation religieuse⁴ :

¹ Hélène PAULIAT, « La réponse du Conseil d'État au Défenseur des droits : il n'existe pas de "participants au service public" », *JCP A* 2014, n°s 1-2, p. 43-46, spéc. p. 46.

² *Ibid.*

³ Cécile CASTAING, « Laïcité et liberté religieuse du patient à l'hôpital », *AJDA* 2017, p. 2505-2513, spéc. p. 2507-2509.

⁴ CE, 27 juillet 2001, *Syndicat national pénitentiaire FO - Direction et autre* (Lebon p. 393) ; CE, 29 mai 2002, *Syndicat national pénitentiaire FO - Direction* (n° 235806).

il a déjà reconnu, en effet, que le principe de neutralité du service public n'interdit pas la rémunération, non plus *a fortiori* que la participation, de ces derniers pour des tâches n'étant pas assurées par les agents du service, dès lors que leur intervention est exclusive, non de toute manifestation des croyances, mais de tout prosélytisme.

- 601** L'intervention du législateur pourrait faciliter la tâche du Conseil d'État sur ce sujet, en interdisant, comme il l'a fait pour les élèves, le port de signes ou tenues par lesquels les personnes concourant au service public de l'éducation manifestent ostensiblement leur appartenance religieuse. Alors qu'un amendement avait été déposé au Sénat en ce sens et adopté dans le cadre de l'examen du projet de loi pour une école de la confiance, il ne figure plus dans le texte définitif¹ ; mais une autre proposition de loi a été enregistrée à cette fin, au Sénat toujours, le 9 juillet 2019². Il n'est point déraisonnable de penser que cette intervention législative, si elle devait aboutir, ce qui est aujourd'hui peu probable, et à supposer qu'elle inscrive bien l'obligation de neutralité dans un champ d'application circonscrit à la collaboration éducative — qu'il faudrait définir —, serait jugée compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour s'étant déjà montrée particulièrement attentive à l'état de vulnérabilité des enfants dans le cadre scolaire.

Ainsi se trouverait expressément consacrée une obligation de neutralité — religieuse seulement, et moins rigoureuse que celle imposée aux agents, qui ne peuvent en principe porter aucun signe distinctif, même discret — à l'endroit des parents d'élèves, qui continueraient d'être regardés comme des usagers en raison du lien qui les unit aux usagers véritables du service public de l'éducation. De ce point de vue, l'on conviendrait de la cohérence des régimes.



- 602** UNE AUTONOMIE RELATIVE MAIS ENVISAGEABLE. — Les obligations de neutralité ainsi imposées de manière exceptionnelle aux élèves et à leurs parents ne doivent pas faire oublier que l'usager générique n'est pas dans la même situation que l'agent ; ce, en dépit des discours et des idées qui tendent à valoriser et à étendre la neutralité, surtout religieuse, partout, y compris en dehors du service public. C'est bien à l'égard des agents, parce qu'ils représentent l'autorité administrative qui les emploie, ainsi que des autres moyens du service public, que la neutralité-prescription produit ses pleins effets.

¹ Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance (*JORF* n° 174 du 28 juillet 2019, texte n° 3).

² Proposition de loi n° 643 tendant à assurer la neutralité religieuse des personnes concourant au service public de l'éducation.

D'ailleurs n'est-il pas déraisonnable de se demander — sans pouvoir apporter de réponse — si la neutralité exigée de certains usagers procède vraiment du *principe général* qui régit le fonctionnement du service public : les usagers ne personnifiant pas le service public, leur obligation de neutralité sert moins à préserver l'image de ce dernier qu'à protéger d'autres usagers supposés vulnérables ; elle ne peut être au surplus imposée que par un *texte spécial*, ce que corroborent les incertitudes entourant, faute de consécration législative, la reconnaissance d'une telle obligation à la charge des « participants » du service public.

603 Quoi qu'il en soit, il apparaît bien qu'il existe un *principe autonome de neutralité*.

Interdisant l'expression de toute opinion par le truchement du service public afin de préserver la liberté de conscience des administrés, pour qui elle représente une garantie, la neutralité-prescription se détache de la loi d'égalité ; le juge paraît l'avoir admis, en l'érigeant en principe général du droit. Tel n'est pas le cas, en revanche, de la neutralité-protection qui, supposant l'absence de discriminations fondées sur les convictions, ne se pense pas indistinctement de l'égalité, dont elle emprunte les schémas juridiques ; elle n'est qu'une approche, qu'un point de vue thématique de l'égalité devant le service public. C'est donc seulement dans sa *dimension prescriptive* — l'on convient qu'il n'est pas toujours facile de faire le départ entre les deux dimensions de l'idée de neutralité, lesquelles peuvent se recouper, de même que peuvent se recouper, du reste, certaines conséquences des lois d'égalité, de continuité et de changement —, et en ce qu'elle s'impose aux moyens du service public, qu'il est permis de présenter la neutralité comme une loi à part entière du service public, s'arrimant au socle des principes séculaires.

604 Reste à déterminer ce qu'il en est pour d'autres exigences, parfois présentées comme des nouveaux « principes ».

Chapitre 2

LA RECHERCHE DE NOUVEAUX « PRINCIPES » CENTRÉS SUR L'USAGER DU SERVICE PUBLIC

- 605** UN CONTEXTE PROPICE. — Depuis plusieurs années, la doctrine s'interroge de manière assez systématique sur l'existence de lois nouvelles du service public au-delà de l'idée même de neutralité, suggérant ainsi que les lois classiques de continuité, d'adaptation constante et d'égalité ne suffiraient plus à traduire l'essence juridico-administrative de la notion y relative.

Les recherches qui en découlent ne sont pas développées *ex nihilo*, mais tirent les enseignements d'un contexte idéologique, politique, économique et normatif profondément renouvelé depuis la fin du vingtième siècle¹, où s'est imposée une conception libérale de l'intérêt général, tout à la fois individualiste et utilitariste. Corrélativement au renforcement de l'influence des impératifs marchand et managérial sur les principes les plus généraux du service public, ont émergé une série de règles d'organisation et de fonctionnement réputées inédites, tendant à revaloriser la figure de l'utilisateur et à rénover la relation administrative à son profit.

- 606** Ainsi, dans le cadre du processus européen de déréglementation des services publics, diverses exigences censées garantir la protection de l'utilisateur-consommateur face aux mécanismes du marché — lesquels « présentent parfois leurs limites et peuvent risquer d'exclure une partie de la population des bénéficiaires qui peuvent en être retirés et de ne pas permettre la promotion de la cohésion sociale et territoriale »² — ont été rattachées au régime juridique des services

¹ « La rencontre des contextes et des discours conduit à ce que les principes de fonctionnement les plus "classiques" soient complétés, recomposés ou déstructurés, réunis ou divisés, reformulés ou déformés et parfois même contredits » (Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI, *Droit du service public*, Montchrestien, coll. Domat droit public, 3^e éd., 2011, 804 p., § 1308).

² Communication de la Commission du 11 septembre 1996 intitulée « Les services d'intérêt général en Europe », p. 4 (COM[96] 443 final).

d'intérêt économique général par le truchement des obligations de service public et surtout, peut-être, de service universel : qualité, sécurité, accessibilité (géographique et financière), universalité, efficacité (économique et sociale), transparence...

Certaines de ces exigences ont, par suite, été consacrées par le législateur français, comme appendices des grandes lois du service public. Par exemple, l'article L. 1, alinéa 4 du Code des postes et communications électroniques, dans sa rédaction issue de la loi du 25 juin 1999¹, précise que le service universel postal « est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Il garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées. Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs ». Dans une perspective similaire, l'article L. 121-1, alinéa 4 du Code de l'énergie, dont les termes résultent de la loi du 10 février 2000², indique que « le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique ».

- 607 Parallèlement, quelques principes complémentaires articulés autour de l'idée de service au public ont pu être formalisés à travers des chartes, ou des projets de chartes, dans le cadre du processus de réforme administrative.

Participant de la politique de renouveau du service public inaugurée par la circulaire du 23 février 1989³, la charte des services publics adoptée le 18 mars 1992 — qu'une instruction du 18 septembre 1992⁴ demandera de mettre en œuvre en veillant, notamment, au « rapprochement de l'administration et des usagers » — affirme, à côté des « principes fondamentaux »⁵, des « principes

¹ Article 19, I de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515, texte n° 2).

² Article 1^{er} de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (*JORF* n° 35 du 11 février 2000, p. 2143, texte n° 1).

³ Circulaire du Premier ministre Michel ROCARD 23 février 1989 relative au renouveau du service public (*JORF* du 24 février 1989, p. 2526). Dans le but d'instaurer des « relations plus directes, plus faciles et plus confiantes entre l'administration et les usagers », celle-ci avait établi un programme d'actions intéressant en particulier l'information et la participation des usagers, la personnalisation des relations, la simplification des formalités administratives.

⁴ Circulaire du Premier ministre Pierre BÉRÉGOVOY du 18 septembre 1992 relative à la déconcentration et la simplification des structures administratives (*JORF* n° 236 du 10 octobre 1992, p. 14129).

⁵ Sont qualifiés de la sorte les principes d'égalité, de neutralité et de continuité ; en revanche, celui de mutabilité est étrangement classé parmi les « principes d'action ».

d'action » nouveaux rendus nécessaires par l'évolution de la société : la transparence, la responsabilité, la simplicité, l'accessibilité, la participation, la confiance et la fiabilité.

La circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics¹ entend également enrichir le régime de service public². À l'effet de « mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens », objectif présenté comme la raison d'être de la réforme de l'État, elle prévoit qu'une « charte des citoyens et des services publics [...] donnera corps à des principes nouveaux — la qualité, l'accessibilité, la simplicité, la rapidité, la transparence, la médiation, la participation, la responsabilité — qui viendront compléter les principes traditionnels et essentiels du service public — neutralité, égalité, continuité — qui seront confortés ». Si cette charte n'a pas vu le jour, des textes ont toutefois suivi et prolongé l'esprit de la réforme, dont la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations³.

À partir des années deux mille, les discours et les outils de la modernisation du service public ne se réfèrent plus à des principes, mais sont construits sur la base d'objectifs, d'engagements, de valeurs, qui font écho aux mêmes exigences d'accessibilité, de qualité, d'efficacité, de simplification, de participation, d'information... invariablement centrées, en apparence tout du moins, sur l'utilisateur. Que l'on songe, tout particulièrement, aux douze engagements du référentiel Marianne, lancé en 2004 sous la forme d'une charte⁴. Que l'on se réfère, pour le surplus, aux « valeurs nouvelles » du service public et de la

¹ Circulaire du Premier ministre Alain JUPPÉ du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics (*JORF* n° 174 du 28 juillet 1995, p. 11217).

² Jacques CHEVALLIER, « La réforme de l'État et la conception française du service public », *RFAP* 1996, p. 189-205, spéc. p. 196 et s.

³ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (*JORF* n° 88 du 13 avril 2000, p. 5646, texte n° 1).

⁴ Circulaire du Premier ministre Jean-Pierre RAFFARIN du 2 mars 2004 relative à la charte de l'accueil des usagers (*JORF* n° 53 du 3 mars 2004, p. 4272, texte n° 2).

fonction publique identifiées dans le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* de 2008¹ ; ainsi qu'à certaines des orientations de la RGPP, de la MAP² ou du programme « Action publique 2022 »³.

608 DES LACUNES RÉDHIBITOIRES. — L'on comprend que la tentation est grande, dès lors, d'actualiser le contenu du régime de service public, en l'enrichissant de prétendus principes⁴ orientés vers la satisfaction de l'usager. Cependant, une série d'obstacles se dressent sur cette voie, qui apparaissent, en l'état, insurmontables.

609 Les premiers mettent en lumière les faiblesses statutaires des « principes » en question.

D'un point de vue méthodologique tout d'abord, il paraît difficile de considérer ces derniers en tant que *lois de nature*. Il semble que ce sont plus exactement des *exigences de contexte*, qui ne sont pas tirées de l'essence du service public — ce qui ne signifie pas qu'elles sont de moindre importance — mais qui sont incorporées de façon plus ou moins variable à son régime spécifique à la faveur d'un contexte donné, duquel elles dépendent largement, auquel elles sont intimement liées. D'ailleurs certaines intéressent-elles d'autres aspects de l'activité publique que l'organisation et le fonctionnement à proprement parler des services publics, telles la transparence (de la commande publique, par exemple) et la qualité (de la loi, notamment).

D'un point de vue strictement juridique ensuite, il paraît difficile de soutenir que ces exigences constituent des principes généraux gouvernant, en dehors et au-delà des textes, le régime des services publics : la jurisprudence ne leur a pas conféré ce statut, en en faisant une source autonome d'obligations juridiques déterminées ; en tout cas, elle ne les a pas formellement consacrés en tant que tels. Ces exigences, pour partie, peuvent trouver une assise textuelle

¹ Jean-Ludovic SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La Documentation française, 2008, 238 p., p. 57 et s. Il y est précisé que ces valeurs nouvelles — transparence, efficacité, qualité, proximité... — « sont, pour certaines d'entre elles, marquées par le développement de l'individualisme qui caractérise notre temps. Qu'on les appelle citoyens, usagers ou clients, celles et ceux qui font appel au service public attendent aujourd'hui des prestations plus personnalisées, une écoute plus attentive de leur situation propre, une adaptation des réponses de l'administration au cas par cas et, parfois, le "zéro défaut" cher au discours sinon toujours à la pratique des entreprises privées. Le défi pour le service public et la fonction publique est aujourd'hui d'intégrer ces attentes nouvelles tout en préservant les exigences de garantie de la cohésion nationale et de solidarité entre les individus, qui sont leur raison d'être » (p. 58).

² Voir la circulaire n° 5629 du Premier ministre Jean-Marc AYRAULT du 7 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique et aux suites du comité interministériel du 18 décembre 2012.

³ Voir la circulaire n° 5968/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 26 septembre 2017 relative au Programme « Action publique 2022 ».

⁴ Cf. Conseil d'État, *Service public, services publics : déclin ou renouveau*, Rapport public de 1994, La Documentation française, EDCE 1995, n° 46, 129 p., p. 69 et s.

dans des chartes, dans la loi, plus rarement dans la Constitution. Néanmoins leur portée, lorsqu'elle n'est pas seulement pratique voire symbolique — les chartes ici évoquées sont des « documents à vocation déclarative et pédagogique »¹ —, est calquée sur celle, particulière, du texte dont s'agit ; elle reste donc limitée, sans compter que leur effectivité n'est pas toujours garantie.

- 610** D'autres obstacles, qui s'ajoutent aux précédents et les renforcent, manifestent des problèmes de frontières, de contenu, une indétermination matérielle de ces nouveaux « principes » : aucune liste complète, fermée ne semble pouvoir en être donnée, ceux que l'on retrouve d'un côté n'étant pas forcément ceux que l'on rencontre de l'autre ; par surcroît, et à quelques exceptions près — ainsi de la notion plus ancienne de gratuité, sur laquelle il n'est guère difficile de s'entendre —, aucune définition précise et rigoureuse ne paraît devoir s'imposer, nombre des exigences étudiées — ainsi de l'accessibilité, de la qualité, de la simplification... — pouvant recevoir de multiples acceptions, toutes aussi valables les unes que les autres. Leur nombre et leur périmètre sont soumis à débat.
- 611** UNE APPROCHE RELATIVE. — Il n'est donc pas surprenant que la doctrine majoritaire n'érige pas ces exigences en principes autonomes et à part entière du service public².

Elle les envisage, pour certains d'entre eux, comme des « règles de bonne gestion »³ manquant de consistance mais influençant les principes traditionnels⁴ ; ou comme des « principes virtuels du service public »⁵ qui ne seraient, en définitive, que la « déclinaison de deux exigences a-juridiques : la transparence et la qualité », et qui formeraient « un corpus de droit souple, applicable, de manière variable, aux services publics : participation, médiation, accessibilité,

¹ Jean SIRINELLI, « Pourquoi un Code des relations entre le public et l'administration et non une Charte des droits fondamentaux des administrés ? », *Dr. adm.* août 2016, p. 43-48, spéc. § 3.

² Voir cependant Lucie CLUZEL-MÉTAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER (dir.), Paris II, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVII-634 p., p. 537 et s., spéc. § 473, qui fait de la qualité « un principe complémentaire du régime de service public », « un principe à part entière » et ce, bien qu'il ne réponde « pas à tous les canons des principes traditionnels ».

³ Virginie DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219-1235, spéc. p. 1227, étant précisé que l'auteur ne classe pas la transparence parmi ces règles, mais la présente comme « une loi en devenir qui mérite encore de s'affirmer avant d'être consacrée » (spéc. p. 1223). Voir aussi, employant l'expression de règles ou de préoccupations de bonne gestion, Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Domat droit public, 12^e éd., 2018, 733 p., § 465 ; Didier TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis droit, 7^e éd., 2017, 511 p., § 1140.

⁴ Virginie DONIER, *op. cit.*, spéc. p. 1229 et s.

⁵ Stéphane BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, coll. Thémis droit, 2^e éd., 2007, 621 p., p. 323.

performance, efficacité, *etc.* »¹ ; ou bien, encore, comme des « principes additionnels »² révélant « le plus souvent une application raisonnée du principe de mutabilité des services publics » et ne constituant, « en fait, que des précisions relatives aux conditions de fonctionnement du service public suivant la recomposition des priorités définies par les pouvoirs publics »³.

- 612** La multiplication des nouveaux « principes » est d’une certaine façon révélatrice de leurs insuffisances et, en tout cas, significative de l’esprit du temps, qui fait la part belle au droit souple. Ils sont trop fuyants pour être appréhendés en un système universel, en tout point rigoureux, qui ferait l’objet d’un consensus. Leur traitement, incontournable tant ils sont régulièrement associés, aujourd’hui, au régime des services publics, est nécessairement subjectif et relatif — et donc, l’on en convient, discutable.

Cela étant précisé, il n’est pas déraisonnable de soutenir que parmi l’ensemble des exigences évoquées, deux affleurent tout particulièrement du fait de leur dimension synthétique : l’accessibilité et la qualité ; et que ces deux exigences centrées sur l’usager, n’ayant pas d’existence juridique autonome, constituent des variantes des principes traditionnels du service public, dont elles alimentent le mouvement de subjectivisation. L’accessibilité, qui combine les notions de gratuité, d’efficacité (économique et sociale) et de proximité, peut être présentée comme une déclinaison pluridimensionnelle des lois d’égalité et de continuité (Section 1). En ce qu’elle rassemble les exigences de simplification, de transparence, de participation mais aussi celle de performance⁴, qui infère l’idée d’optimisation du service fourni et ouvre sur une culture du résultat, la qualité peut être présentée, quant à elle, comme une déclinaison ambiguë de la loi de changement (Section 2).

¹ Stéphane BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, coll. Thémis droit, 2^e éd., 2007, 621 p., p. 324.

² Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI, *Droit du service public*, Montchrestien, coll. Domat droit public, 3 éd., 2011, 804 p., p. 657 et s.

³ *Ibid.*, § 1309.

⁴ Nathalie ALBERT (dir.), *Performance et droit administratif*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2010, 306 p.

Section 1

**L'ACCESSIBILITÉ DU SERVICE PUBLIC, DÉCLINAISON
PLURIDIMENSIONNELLE DES LOIS D'ÉGALITÉ ET DE
CONTINUITÉ**

- 613** DIMENSIONS DE L'ACCESSIBILITÉ ENVISAGÉES. — L'accessibilité du service public renvoie à la possibilité, sinon à la facilité, qu'a l'utilisateur de bénéficier *en fait* des prestations d'intérêt général fournies sous la responsabilité de la puissance publique, ce dès lors qu'il est *en droit* d'en bénéficier, c'est-à-dire dès lors qu'il remplit les conditions requises par le statut du service considéré. La notion se comprend au stade de l'accès à la prestation, non à celui de son octroi, à celui de l'usage du service — l'accessibilité du service public ne concerne pas l'accueil des usagers, qui procède plutôt de l'exigence de qualité.
- 614** Elle n'est pas détachable des principes généraux d'égalité et de continuité du service public. Sans doute n'est-elle pas, non plus, dénuée de tout lien avec celui de mutabilité : la problématique de la mise en accessibilité des établissements recevant du public — dont ceux destinés à un service public — et des services de transport collectif est là pour l'attester ; mais le choix a été fait de la traiter par ailleurs¹, bien qu'elle eût pu l'être ici à l'effet d'étayer la présentation de l'exigence d'accessibilité comme déclinaison pluridimensionnelle des lois traditionnelles.

Il semble en effet que l'évocation contemporaine — singulièrement au niveau européen où, dans un objectif de cohésion sociale et territoriale², le protocole n° 26 annexé aux traités³ et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴ consacrent l'accès aux services d'intérêt économique général — du thème de l'accessibilité du service public, toujours en référence à la situation de l'utilisateur, renvoie surtout à une double dimension financière ou tarifaire (I) et spatiale ou géographique (II) de la notion, qui met bien en scène égalité et continuité.

¹ Voir *supra*, § 491 et s.

² Cf. l'article 14 TFUE.

³ Son article 1^{er} indique que « les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment : [...] un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ».

⁴ Son article 36 dispose que « l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».

I | L'ACCESSIBILITÉ TARIFAIRE DU SERVICE PUBLIC : UNE DOUBLE LECTURE DE LA LOI D'ÉGALITÉ

- 615** CONTRADICTION ET CONCILIATION. — Deux approches de l'accessibilité financière du service public sont possibles : la première est sociale (A) ; la seconde est économique (B). L'une et l'autre sont en prise directe avec la loi d'égalité devant le service public ; cependant, elles l'éclairent différemment. Aussi contradictoires qu'elles puissent paraître, elles doivent être conciliées.

A | APPROCHE SOCIALE : LA PROGRESSIVITÉ DU PRIX DU SERVICE PUBLIC

- 616** L'ABSENCE DE PRIX DU SERVICE PUBLIC. — L'accessibilité tarifaire du service public trouve son expression la plus évidente et la plus radicale dans la gratuité¹, revendication ancienne sous-tendue par la philosophie solidariste du service public².

Par ce biais, la liaison de l'accessibilité à l'égalité est indiscutable. La gratuité peut en effet se concevoir comme un dérivé, une expression particulière, sur le plan financier, de l'égalité formelle, par l'universalité : elle garantit l'égalité devant le service public en ce qu'elle permet à l'ensemble des usagers, quels que soient leurs moyens, leurs ressources propres, de pouvoir bénéficier de la même prestation d'intérêt général³.

Cette liaison est établie de longue date en doctrine : on la retrouve en particulier chez Maurice HAURIOU⁴, qui, insistant sur la fonction redistributive du financement fiscal du service public par appel aux facultés contributives de chacun, pouvait affirmer qu'« il y a [...] dans le service public égal pour tous un élément d'assistance, parce que les services étant alimentés par le budget général des impôts, les petits contribuables se trouvent assistés par les gros »⁵.

¹ Robert HERTZOG, *Recherches sur la gratuité et la non-gratuité des services publics*, Thèse de doctorat en droit, Strasbourg, 1972, 742 p.

² Michel BORGETTO, « L'idée de gratuité et la notion de solidarité sociale », in Geneviève KOUBI et Gilles GUGLIELMI (dir.), *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003 (238 p.), p. 21-38.

³ Pour Jean SALOMON, elle est « la seule formule qui permette d'assurer pratiquement l'Égalité entre tous les usagers du service public » (*L'égalité de tous les individus devant le service public*, Thèse de doctorat en droit public, Grenoble, 1954, 440 p., p. 292).

⁴ Voir aussi Louis ROLLAND, *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1934-1935*, Les Cours de droit, 1935, 402-89 p., p. 60-62.

⁵ Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, rééd. 12^e éd. (1933), 2002, XX-1150 p., p. 65.

- 617 Mais encore faut-il s'entendre sur le sens de la notion de gratuité pour lever, ici, toute équivoque. Il est évident qu'il n'existe aucun service public proprement gratuit, car « si le service n'a pas de prix il a un coût ! et la question est de savoir qui va l'assumer »¹ : ou bien l'usager concret, qui bénéficie de la prestation ; ou bien le contribuable abstrait, qui peut ne jamais en bénéficier ; ou bien les deux à la fois, dans des proportions qui sont à définir.

Un service public est dit gratuit lorsque son organisation financière ne repose pas sur les redevances payées par le premier en contrepartie de la prestation qu'il reçoit, mais uniquement sur les contributions obligatoires — relevant de la catégorie des « impositions de toutes natures » de l'article 34 de la Constitution — versées par le second en tant que membre de la collectivité. Les figures de l'usager et du contribuable ne se superposant pas, il y a bien des services publics gratuits en ce qu'ils ne font supporter *aucune charge financière directe* à leurs usagers² ; leur existence est parfois même imposée par la loi ou la Constitution³.

¹ Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 2^e éd., 1997, 413 p., p. 207.

² Étant précisé qu'il existe des services publics dont l'accès est, suivant cette définition, gratuit, mais dont l'usage quotidien ne l'est pas forcément (justice, enseignement public par exemple) ; généralement, des aides sont octroyées aux personnes les plus modestes (aide juridictionnelle, allocation de rentrée scolaire), de sorte que les frais y relatifs ne les empêchent pas de bénéficier des prestations offertes.

³ L'exemple topique est l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de la Quatrième République, aux termes duquel : « 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. » Le Conseil constitutionnel est tout récemment venu indiquer que l'exigence de gratuité découlant de ces dispositions s'applique également à l'enseignement supérieur public, en précisant toutefois qu'elle « ne fait pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants » — ce qu'il appartiendra au Conseil d'État de préciser (Cons. const., 11 octobre 2019, *Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres [Droits d'inscription pour l'accès aux établissements publics d'enseignement supérieur]*, consid. 6, n° 2019-809 QPC). Sur la gratuité de l'enseignement public, voir notamment Bernard TOULEMONDE, « L'accès à l'instruction et la gratuité de l'école publique », in Geneviève KOUBI et Gilles GUGLIELMI (dir.), *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003 (238 p.), p. 67-77.

- 618 Il ne s'agit pas, en principe¹, de services publics industriels et commerciaux : leur caractère payant est un des critères jurisprudentiels de leur identification juridique².

Les services publics administratifs sont, en revanche, généralement gratuits, à tout le moins ceux qui sont assurés dans l'intérêt général des usagers, c'est-à-dire au bénéfice d'usagers indéterminés³. Mais l'institution de redevances par le pouvoir réglementaire reste envisageable lorsque, *a contrario*, le service donne lieu à des prestations directes et individualisables qui, ne dérivant pas d'« utilisations collectives du service public » mais d'« utilisations en quelque sorte privatives »⁴, excèdent les missions incombant par nature à l'État⁵. Ainsi se justifie, par exemple, la facturation de certaines activités de police⁶ ; ainsi se comprend, plus largement, celle des prestations offertes par nombre de services publics administratifs facultatifs (bibliothèques, cantines, musées...).

¹ Voir cependant T. confl., 6 novembre 1967, *Sebie* (Lebon tables, n° 01906), l'utilisation gratuite d'une source thermale n'empêchant pas le juge de la qualifier de service public industriel et commercial.

² CE, Ass., 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques* (Lebon p. 434), avec les conclusions LAURENT (D. 1956, p. 759-761) ; T. confl., 22 février 1960, *Société Pétronaphte* (Lebon p. 857) ; CE, Sect., 26 janvier 1968, *Maron* (Lebon p. 69), avec les conclusions BERTRAND (AJDA 1968, p. 293-295).

³ Guillaume BLANC et Michel LECERF, « La gratuité des services publics à l'égard des usagers », JCP G 1998, n° 41, p. 1745-1749.

⁴ Marcel WALINE, « Gratuité ou rémunération des services publics. Arrêtés de police et arrêtés intéressant le recouvrement des recettes publiques (Cass. crim., 11 janvier 1951, *Daronat*) », RDP 1951, p. 497-506, spéc. p. 504.

⁵ Sur les conditions mises à l'institution de telles redevances, voir notamment, en jurisprudence administrative, CE, 10 août 1918, *Société Cinéma National* (Lebon p. 853) ; CE, Sect., 17 décembre 1937, *Garnier et Legrix* (Lebon p. 1053) ; CE, 28 décembre 1949, *Société Ciné Lorrain* (Lebon p. 584) ; CE, 5 décembre 1984, *Ville de Versailles c/ Lopez* (Lebon p. 399) ; CE, 18 janvier 1985, *d'Antin de Vaillac et autre* (Lebon p. 12) ; CE, 19 février 1988, *SARL Pore Gestion et JLP* (Lebon p. 77) ; CE, Ass., 30 octobre 1996, *Wajs et Monnier* (Lebon p. 387) ; CE, 20 mars 2000, *Groupe d'information et de soutien des immigrés - GISTI* (Lebon p. 122) ; plus récemment CE, 28 novembre 2018, *SNCF Réseau* (Lebon p. 425) : « une redevance pour service rendu peut être légalement établie à la condition, d'une part, que les opérations qu'elle est appelée à financer ne relèvent pas de missions qui incombent par nature à l'État et, d'autre part, qu'elle trouve sa contrepartie directe dans une prestation rendue au bénéfice propre d'usagers déterminés ». Et, en jurisprudence constitutionnelle, voir en particulier Cons. const., 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, consid. 41 (n° 2000-441 DC ; Rec. Cons. const. p. 201).

⁶ Sur cette question, voir Élisabeth LANDROS, « La facturation des activités de police administrative de l'État. Variations sur le relatif déclin de la gratuité du service public de la police », JCP A 2010, n° 20, p. 39-45 ; Michel DEGOFFE, « Les prestations payantes des services publics en principe gratuits », *Bien public, bien commun. Mélanges en l'honneur d'Étienne Fatôme*, Dalloz, 2011 (XXIII-478 p.), p. 115-121 ; Mickaël LAVAINE, « Contrat et police : la facturation des activités des forces de l'ordre à des personnes privées », AJDA 2018, p. 2226-2233. Voir également Dominique MAILLARD DESGRÉES du LOÛ, « Police et gratuité », in Geneviève Koubi et Gilles GUGLIELMI (dir.), *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003 (238 p.), p. 217-230.

- 619 LA MODICITÉ DU PRIX DU SERVICE PUBLIC. — À la suite de ces considérations, et devant la multiplication des services publics payants¹, force est de reconnaître qu'il n'existe pas de principe général de gratuité qui vaudrait pour l'ensemble des services publics², et dont l'utilisateur pourrait revendiquer la bonne application devant le juge³. La doctrine contemporaine⁴ estime qu'il s'agit d'un principe « introuvable »⁵.

L'accessibilité financière du service public se joue moins, en réalité, sur le terrain de la gratuité par absence de prix que sur celui de la progressivité du prix demandé à l'entrée du service⁶, étant précisé que la progressivité peut inclure la gratuité pour quelques catégories d'utilisateurs⁷. L'onérosité (modulée) du service est plus fréquente que sa gratuité.

- 620 La liaison de l'accessibilité à l'égalité n'est, sur ce terrain, pas moins évidente, au contraire. Les développements modernes de la loi d'égalité devant le service public ont déjà été évoqués, qui permettent de prendre en considération les différences de situation socio-économique entre utilisateurs dans la définition des conditions tarifaires d'un service public — que sa vocation soit sociale ou non — en sorte, précisément, que son prix ne représente pas un obstacle à son

¹ Martine LONG, « Quel avenir pour le prix des services publics dans un contexte financier contraint ? », *RFAP* 2012, p. 953-963.

² En ce sens, CE, Ass., 10 juillet 1996, *Société Direct Mail promotion* (Lebon p. 277) : « aucun principe général du droit, ni aucune disposition législative ne font obstacle à ce que les services rendus par l'INSEE énumérés à l'article 1^{er} du décret attaqué fassent l'objet d'une rémunération ; [...] le moyen tiré de la violation d'un "principe de gratuité du service public administratif" ne peut en tout état de cause être que rejeté ».

³ Cf. CE, Sect., 18 janvier 2013, *Association SOS Racisme* (Lebon p. 1).

⁴ Des auteurs classiques de la première moitié du vingtième siècle, tels Maurice HAURIOU ou Louis ROLLAND, ont pu, un temps, évoquer un principe de gratuité, sans forcément en faire un principe général du service public. Pour un aperçu de ces positions doctrinales, voir Robert HERTZOG, *Recherches sur la gratuité et la non-gratuité des services publics*, Thèse de doctorat en droit, Strasbourg, 1972, 742 p., p. 31 et s. ; Catherine TEITGEN-COLLY, *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Pierre LAVIGNE (dir.), Paris I, 1978, Economica, 1981, 536 p., p. 312 et s.

⁵ Robert HERTZOG, « Le prix du service public », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 55-68, spéc. p. 56 ; et déjà, de cet auteur, *Recherches sur la gratuité et la non-gratuité des services publics*, op. cit., p. 27 et s. ; Gilles GUGLIELMI, « L'introuvable principe de gratuité du service public », in Geneviève KOUBI et Gilles GUGLIELMI (dir.), *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003 (238 p.), p. 39-54 ; Virginie DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219-1235, spéc. p. 1226 ; Louis BAHOUAGNE, *Le financement du service public*, Thèse de doctorat en droit public, Benoît DELAUNAY (dir.), Poitiers, 2014, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2015, XIII-672 p., p. 37.

⁶ Geneviève KOUBI, « La décomposition de la notion de gratuité en droit administratif français », *JCP A* 2003, n° 24, p. 769-772, spéc. p. 771-772.

⁷ À cet égard, Michel BORGETTO parle de « gratuité par dispense de prix », qu'il distingue de la « gratuité par l'absence de prix » (« L'idée de gratuité et la notion de solidarité sociale », in Geneviève KOUBI et Gilles GUGLIELMI [dir.], op. cit., p. 21-38).

accès¹. Les politiques de tarification solidaire concernent nombre de services publics administratifs payants ; on rappellera que la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998², dont l'intervention a été suscitée par la jurisprudence du Conseil d'État³, consacre la possibilité pour les collectivités de fixer les tarifs de leurs services publics administratifs facultatifs « en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer », sous réserve que « les droits les plus élevés ainsi fixés ne [dépassent pas le] coût par usager de la prestation concernée ». Ces politiques concernent aussi certains services publics industriels et commerciaux, le législateur ayant autorisé, dans plusieurs domaines réputés essentiels (fourniture d'énergie, transports collectifs, distribution de l'eau), à déroger, à cette fin, à la règle d'équilibre financier.

En outre, la notion de service universel, qui porte en elle l'obligation de mettre à disposition de tous les utilisateurs un service déterminé à un prix abordable — sans que les textes sectoriels précisent les critères utiles à la détermination de ce qu'est un prix abordable —, a été et demeure un facteur majeur de promotion du thème de l'accessibilité tarifaire du service public. Elle a été développée « pour assurer l'accessibilité effective des services essentiels », se révélant, selon la Commission, « un filet de sécurité efficace pour ceux qui, sinon, ne pourraient se [les] procurer »⁴. Aussi a-t-elle pu être présentée, dans le contexte de marché, comme un « substitut dynamique d'un point de vue économique, et opérationnel d'un point de vue juridique, à l'introuvable principe de gratuité des services publics »⁵.

- 621** Cette approche sociale de l'exigence d'accessibilité tarifaire du service public n'est toutefois pas exclusive. Elle doit être conciliée avec une approche économique, qui offre une autre lecture du principe d'égalité.

¹ Sur la tarification sociale ou solidaire des services publics, voir *supra*, § 421 et s.

² Article 147 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (*JORF* n° 175 du 31 juillet 1998, p. 11679).

³ CE, Sect., 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers et Commune de Nanterre* (Lebon p. 499) ; CE, 25 février 1998, *Commune de Colombes* (Lebon tables, n° 157347).

⁴ Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 12 mai 2004 intitulée « Livre blanc sur les services d'intérêt général », p. 8 (COM[2004] 374 final).

⁵ Stéphane BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, coll. Thémis droit, 2^e éd., 2007, 621 p., p. 86.

B | APPROCHE ÉCONOMIQUE : LA RECHERCHE DU « JUSTE PRIX DU SERVICE PUBLIC »¹

- 622** CONTRAINTES ET VÉRITÉ DES PRIX². — Lorsqu’elles fixent le prix d’un service public, les autorités normatives sont soumises à un ensemble de données objectives, de nature budgétaire, marchande, commerciale, qui sont autant de contraintes, de déterminants ; elles les obligent à intégrer, dans leur réflexion, des considérations afférentes à l’équilibre économique, à la viabilité financière et, d’une manière ou d’une autre, à la continuité du service public — le lien entre financement et continuité est évident. Eu égard au contexte, l’accessibilité tarifaire du service public ne peut être envisagée sans en tenir compte.
- 623** Les règles de discipline budgétaire — qui supposent schématiquement que la somme des dépenses publiques ne dépasse pas celle des recettes publiques — ont été renforcées ces dernières décennies sur les plans national et européen, consécutivement à l’amplification de l’endettement public et corrélativement à la réduction des marges de manœuvre des gouvernants³. L’organisation financière du service public s’inscrit aujourd’hui dans un cadre budgétaire global. Il s’ensuit que la question de la soutenabilité des finances publiques, qui ne peut être politiquement non plus que juridiquement éludée, et en arrière-plan de laquelle se pose celle relative à l’efficacité et au maintien d’un certain nombre de prestations de service public, invite à privilégier un « système de neutralité tarifaire » consistant « à pratiquer la vérité des prix et à faire supporter par les usagers le prix de revient réel de la prestation »⁴.

Bien qu’il soit plus spécifique et plus ancien⁵, le principe d’équilibre financier du compte prévisionnel d’exploitation des services publics locaux à caractère industriel et commercial s’inscrit dans la même perspective. Pour fonctionner, ces services ne peuvent — hors quelques exceptions⁶ — dépendre d’une prise

¹ Norbert FOULQUIER, « Le service public », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome 2, Dalloz, 2011 (XIII-711 p.), p. 45-111, spéc. p. 104-107.

² Alain BUZELAY, *Vérité des prix et services publics*, Thèse de doctorat en sciences économiques, René GENDARME (dir.), Nancy, 1969, LGDJ, coll. Bibliothèque d’économie politique, 1971, XIV-251 p.

³ Voir *supra*, § 179-181.

⁴ Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., § 1134.

⁵ Introduit par le décret du 30 juillet 1937 relatif aux services industriels des départements et des communes (*JORF* du 31 juillet 1937, p. 8664), le principe figure dans le Code général des collectivités territoriales, aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 pour les communes, et L. 3241-4 et L. 3241-5 pour les départements.

⁶ Voir l’article L. 2224-2 du Code général des collectivités territoriales.

en charge de leurs dépenses par le budget général des communes et départements de rattachement ; ils doivent trouver des ressources propres¹. Cela les conduit à se rémunérer, pour l'essentiel, sur leurs usagers, suivant une règle d'équivalence entre le prix et le coût du service public qui n'interdit pas que le premier excède le second : le respect de cette règle d'équivalence peut être assuré, en effet, en retenant le *prix de revient* de la prestation considérée mais aussi, en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de cette dernière pour ses bénéficiaires, autrement dit, en un sens, de son *prix de marché*².

- 624 Les règles de concurrence et, plus largement, la logique qu'elles insinuent ont une influence déterminante sur l'accessibilité tarifaire des services publics, en tout cas de ceux impliquant une intervention sur le marché³ : elles tendent à imposer aux gestionnaires la vérité des prix qu'ils proposent — sachant qu'il existe, en matière de service public, des exceptions au principe de liberté des prix posé par l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986⁴.

En particulier, la définition du prix d'un service public marchand ne doit pas dépendre de l'octroi d'une aide d'État. Pareille aide, parce qu'elle fausse, ou menace de fausser, la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, est prohibée en vertu des dispositions de l'article 107, paragraphe 1^{er} TFUE. Un gestionnaire de service public ne doit pas profiter de ressources publiques croisées pour pratiquer des prix abusivement bas, dits prédateurs, sur un marché ou un segment de celui-ci⁵ ; il doit demeurer dans

¹ Pour une illustration, CE, 9 novembre 1988, *Commune de Piseux* (Lebon p. 397), le juge déclarant illégale la décision fixant le tarif d'une redevance d'assainissement qui, dans la mesure où il tient compte d'une subvention illégale, est volontairement sous-évalué par rapport au prix de revient réel du service.

² En ce sens, CE, Ass., 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique* (Lebon p. 349) ; CE, 7 octobre 2009, *Société d'équipement de Tahiti et des Îles* (Lebon tables, n° 309499) ; CE, 21 mai 2010, *Société polynésienne des eaux et de l'assainissement* (n° 309734) ; CAA Paris, 18 octobre 2018, *B... et G...* (n° 17PA01360).

³ Conseil d'État, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, La Documentation française, coll. Les études du Conseil d'État, 2002, 103 p., p. 76-83. Voir aussi Salim ZIANI, « Redevance et concurrence », *Contrats et Marchés publics* avril 2010, p. 6-11.

⁴ Article 1^{er}, alinéa 1^{er} de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence (*JORF* du 9 décembre 1986, p. 14773), codifié à l'article L. 410-2 du Code du commerce.

⁵ De façon générale, les gestionnaires de service public ne doivent pas pratiquer des prix prédateurs — non plus, du reste, que des prix excessifs — en tirant avantage de leur position, au risque d'adopter un comportement anticoncurrentiel. Cela rejoint la question du prix proposé par une personne publique candidatant à un contrat de la commande publique, qui « doit être déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à sa formation, sans que la collectivité publique bénéficie, pour le déterminer, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de ses missions de service public et à condition qu'elle puisse, si nécessaire, en justifier par ses documents comptables ou

la moyenne de ses concurrents en se rémunérant notamment sur les usagers, sauf lorsque ces ressources sont précisément employées pour compenser des obligations de service public, soit en application de la jurisprudence *Altmark*¹, soit au titre de l'article 106, paragraphe 2 TFUE. Il y va de sa viabilité en économie de marché.

La vérité des prix ici recherchée est une vérité économique. Non seulement le prix du service public ne doit pas avoir pour effet de dérégler le marché — en étant trop bas, il peut conduire à l'éviction de la concurrence —, mais il doit encore permettre à l'opérateur de faire face au marché — sans être trop élevé, à peine de nuire aux usagers. En clair, la logique concurrentielle suppose une logique commerciale. Or cette dernière peut justifier, le cas échéant, des modulations tarifaires qui, si elles ne font pas forcément obstacle, par ailleurs, à l'accessibilité du service public, ne jouent, en tout état de cause, pas en sa faveur. Le Conseil d'État admet ainsi que la loi d'égalité n'empêche pas la SNCF de fixer, dans les conditions définies par son cahier des charges, des tarifs plus élevés en vue d'assurer la rentabilité du service, et de tenir compte, à cette fin, de différences de situation dans l'exploitation commerciale de ses lignes ferroviaires, dont certaines présentent pour les usagers des avantages particuliers de rapidité et de confort ou sont soumises à une forte concurrence de la part d'un autre mode de transport ou d'un autre exploitant ferroviaire².

L'on précisera, au surplus, que le service universel « reste [...] étroitement lié au système concurrentiel »³ dans lequel il a vu le jour et qui continue de l'entretenir — d'où la méfiance parfois exprimée à son égard⁴. L'exigence d'accessibilité, financière, sociale, qui lui est consubstantielle s'en trouve nécessairement affectée ; elle est, en quelque sorte, tournée vers le marché. La loi relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales du 9 février 2010⁵ l'atteste tout particulièrement : elle ajoute à la définition du service postal universel, en précisant que les prix abordables qu'il pratique « sont orientés sur

tout autre moyen d'information approprié » (CE, Ass., 30 décembre 2014, *Société Armor SNC, Lebon* p. 433, concl. DACOSTA).

¹ CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, pts 87 et s. (n° C-280/00 ; *Rec. CJCE*, I, p. 7747).

² CE, 10 octobre 2014, *Région Nord-Pas-de-Calais (Lebon* tables, n° 368206). Voir déjà, en ce sens, CE, Avis, 24 juin 1993 (n° 353.605), étant précisé que les modulations tarifaires reposent en l'occurrence, non sur des différences de situation, mais sur des considérations d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation commerciale du service ferroviaire, le Conseil d'État indiquant à cet égard qu'elles visent à permettre à la SNCF « d'améliorer la rentabilité du service en fonction des caractéristiques particulières de la clientèle propre à certaines liaisons et de mieux adapter ses tarifs à la concurrence d'autres modes de transport ».

³ Laetitia JANICOT, « Le principe d'égalité devant le service public », *RFDA* 2013, p. 722-726, spéc. p. 724.

⁴ Voir en particulier Marc DEBÈNE et Olivier RAYMUNDIE, « Sur le service universel : renouveau du service public ou nouvelle mystification ? », *AJDA* 1996, p. 183-191.

⁵ Article 18 de la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales (*JORF* n° 34 du 10 février 2010, p. 2321, texte n° 1).

les coûts et incitent à une prestation efficace, tout en tenant compte des caractéristiques des marchés sur lesquels ils s'appliquent ».

625 ARBITRAGES ET JUSTESSE DES PRIX. — La question de l'accessibilité financière du service public est complexe : outre qu'elle n'appelle pas de réponse uniforme — se posant en termes différents selon que le service offre des prestations directes et individualisables ou dans l'intérêt général des usagers, selon qu'il est administratif ou industriel et commercial, selon qu'il est situé sur le marché ou hors marché —, elle conduit les collectivités publiques, au moment de définir l'organisation financière du service public, à opérer la conciliation d'arguments économiques et sociaux contradictoires. Les premiers, dont le poids ne peut être aujourd'hui négligé, invitent à pratiquer ou, tout du moins, à se rapprocher de la vérité des prix, suivant une logique de neutralité tarifaire supposant une participation directe des usagers. Un tel système menace toutefois ce que des auteurs appellent, en contrepoint, la « neutralité sociale du service public », laquelle postule que « toute personne puisse y accéder sans que ses revenus y fassent obstacle »¹.

626 De ce tiraillement entre efficacité économique et efficacité — ou cohésion — sociale, résulte une double lecture, elle aussi économique et sociale, du principe d'égalité devant le service public qui nourrit, en retour, la réflexion sur sa subjectivisation. Précisément, cette double lecture rappelle à l'esprit que les variations subjectives du principe s'inscrivent dans un contexte néolibéral, à l'aune duquel elles doivent être appréhendées. S'il est « placé sur le devant de la scène, l'usager cache souvent d'autres considérations principalement économiques et financières. La situation personnelle des usagers n'est ni le seul critère explicatif ni le seul élément pris en compte dans la mise en œuvre du principe »². Elle n'est pas forcément secondaire ; mais elle n'est pas, pour autant, exclusive. Décider de faire bénéficier de la gratuité ou de tarifs sociaux ou seulement préférentiels quelques catégories d'usagers, en raison même de leur position géographique ou de leur situation socio-économique, c'est aussi, sinon d'abord, adopter une stratégie politique, budgétaire, économique, commerciale...

Ces arbitrages variables — variables car réalistes, pragmatiques — dans l'application de la loi d'égalité sont au cœur du thème de l'accessibilité financière du service public. Ils sont importants dans la mesure où « le prix que versent

¹ Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS (collab.), *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., § 1136.

² Laetitia JANICOT, « Le principe d'égalité devant le service public », *RFDA* 2013, p. 722-726, spéc. p. 722.

les usagers pour accéder aux services publics conditionne fortement l'efficacité de ces derniers »¹. En définitive, la problématique se résume en une recherche du « juste prix » du service public, soit du prix censé permettre, dans une situation donnée, compte tenu de la nature et de l'environnement du service considéré, de concilier, du mieux qu'il se peut, efficacité économique et solidarité.

- 627 Les termes du problème ne paraissent guère différents s'agissant de l'organisation, non plus financière, mais territoriale des services publics, à laquelle la notion d'accessibilité fait également écho.

II | L'ACCESSIBILITÉ SPATIALE DU SERVICE PUBLIC : UNE REVENDECTION DE CONTINUITÉ COMME CONDITION DE L'ÉGALITÉ

- 628 L'ACCESSIBILITÉ SPATIALE, UNE DIMENSION DE LA CONTINUITÉ. — En règle générale, la continuité du service public est envisagée dans sa dimension temporelle, qui postule un fonctionnement à tout le moins ponctuel et régulier, parfois permanent, du service, sans interruption, sans à-coup. C'est ainsi que le principe a été consacré et systématisé. Il n'est pas, au reste, dénué de lien avec l'exigence d'accessibilité : invoquant son droit au fonctionnement normal du service public, l'utilisateur peut en effet opposer, dans les limites déjà étudiées², le principe de continuité à l'autorité administrative qui restreindrait excessivement l'accès du service.

Mais depuis les années quatre-vingt-dix environ, les préoccupations d'aménagement du territoire et les revendications de solidarité exprimées — singulièrement dans la période la plus récente — face à la suppression d'un certain nombre d'implantations locales de services publics ont fait affleurer une autre dimension de la continuité, qui produit également des effets dans l'espace³ : les prestations de service public doivent être accessibles à tous les usagers sur

¹ Norbert FOULQUIER, « Le service public », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome 2, Dalloz, 2011 (XIII-711 p.), p. 45-111, spéc. p. 105.

² Voir *supra*, § 477 et s.

³ À vrai dire, cette dimension, si elle a surgi avec force ces dernières années, est évoquée depuis plus longtemps : on la retrouve, dans la première moitié du vingtième siècle, comme argument au développement des services publics sur le terrain économique et social, en considération du critère tiré de la carence du marché. Voir en particulier Jacques TARDIEU, Conclusions sur CE, 7 août 1909, *Winkell*, S. 1909, III, p. 146-151, spéc. p. 150 : « Quand l'État, les départements ou les communes se substituent à la libre initiative des particuliers pour organiser un service public, c'est le plus souvent afin de procurer à tous les habitants de la France, sur les points les plus reculés du territoire, la satisfaction de besoins généraux auxquels l'initiative privée ne pourrait assurer qu'une satisfaction incomplète et intermittente. [...] La continuité est donc de l'essence du service public ».

l'ensemble du territoire, sans rupture, sans fracture, sans discontinuité géographique.

De ce point de vue, la continuité spatiale se distingue de la continuité territoriale¹, dont le contenu est plus spécifique. Celle-ci ne renvoie pas à la continuité de l'offre de services sur le territoire, à l'ancrage géographique du service public, mais à la continuité du territoire de la République lui-même. Elle s'entend, selon une définition qu'en donne le législateur, « du renforcement de la cohésion entre les différents territoires de la République, notamment les territoires d'outre-mer, et de la mise en place ou du maintien d'une offre de transports continus et réguliers à l'intérieur de ces territoires et entre ces territoires et la France hexagonale »².

- 629** L'accessibilité spatiale du service public est régulièrement présentée, en particulier dans les textes³, comme un aspect ou un sous-thème de l'égalité : le raisonnement porte alors sur la manière d'assurer l'égalité d'accès aux services publics et, plus encore, l'égalité des chances par les services publics entre tous les citoyens, quelle que soit leur situation géographique ; et ce, par la mise en place de dispositifs qui, tenant compte des difficultés rencontrées sur les différents territoires, tendent à lutter contre les phénomènes d'exclusion. Il semble cependant que l'égalité dont s'agit relève moins du principe juridique — spécialement de celui gouvernant le service public — que de l'objectif politique — qui rejoint et surplombe le but d'intérêt général de tout service public. Du point de vue juridique, la question de l'égal accès ne se pose qu'à la condition que l'accès au service public existe : l'égal accès présuppose l'accès continu⁴.

Aussi n'est-il pas déraisonnable de développer une perception autonome de la dimension spatiale de la continuité. Un tel angle d'analyse offre l'avantage de recentrer le thème de l'accessibilité sur l'organisation et le fonctionnement à proprement parler du service public, en faisant de l'exigence y afférente une vraie déclinaison de la loi de continuité — qui alimente au passage, selon une perspective territoriale, l'abstraction que constitue l'accès normal au service public.

¹ Mickaël LAVAINÉ, « La continuité territoriale en droit public français », *RDP* 2018, p. 457-473.

² Article 2 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (*JORF* n° 51 du 1^{er} mars 2017, texte n° 1).

³ Voir notamment les articles 1^{ers} de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 31 du 5 février 1995, p. 1973) et de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515, texte n° 2).

⁴ En ce sens, Jean-Paul MARKUS, « La continuité de l'État en droit public interne », *RDP* 1999, p. 1067-1107, spéc. p. 1105.

Un choix différent eût encore conduit à aborder la problématique à travers le principe d'adaptation et son application circonstanciée à chaque service, sur chaque territoire ; mais un tel traitement eût pour défaut inverse de trop resserrer le champ de vision, de rendre, non pas impossible, mais plus difficile toute vue d'ensemble.

- 630** UNE EXIGENCE ÉVANESCENTE ? — C'est donc en tant qu'expression originale du principe général de continuité, lui-même posé comme condition d'une égalité réelle entre tous les citoyens, qu'est ici étudiée l'accessibilité spatiale du service public.

Cette exigence, corrélative de la demande sociale, centrée sur la satisfaction des usagers, paraît peu douteuse (A), encore qu'il soit permis de se demander, au vu des limites auxquelles elle fait face (B), si elle ne s'amoindrit pas dans les faits à mesure qu'elle se développe et prend de l'ampleur dans les discours.

A | L'EXPRESSION DE LA DIMENSION SPATIALE DU PRINCIPE DE CONTINUITÉ

- 631** CONTINUITÉ SPATIALE ET OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC. — Alors qu'il est régulièrement accusé de contribuer au recul de l'accessibilité du service public, le droit de l'Union européenne a joué un rôle dans l'affirmation d'une dimension spatiale de la loi de continuité. Par le truchement des obligations de service public qui y sont liées, le service universel et le service d'intérêt économique général tendent, en effet, à garantir une offre minimale, mais effective, de services sur le territoire.
- 632** Le service universel repose, notamment, sur l'idée d'accessibilité spatiale : il suppose la mise à disposition de tous les consommateurs-usagers sur la totalité du territoire d'un État membre, indépendamment de leur position géographique, de prestations jugées essentielles¹. Défini à l'échelon européen, fût-ce de façon élémentaire, en tant que notion plancher cantonnée à quelques secteurs (télécommunications, poste et fourniture d'électricité), il s'impose aux États membres qui doivent l'organiser et, par suite, se résoudre à ne pas supprimer les activités qui s'y rattachent. Cette notion atteste que le législateur de l'Union est conscient des conséquences potentiellement néfastes de la libéralisation des services publics sur l'ordre territorial, conséquences dont il ne se désintéresse pas complètement.

¹ Voir en particulier la communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 12 mai 2004 intitulée « Livre blanc sur les services d'intérêt général », p. 8 (COM[2004] 374 final).

À titre d'exemple, la directive n° 97/67/CE du 15 décembre 1997¹ conçoit le service universel postal comme « une offre de services [...] de qualité déterminée fournis de manière permanente *en tout point du territoire* à des prix abordables pour tous les utilisateurs », les États membres étant tenus de « prendre des mesures pour que *la densité des points de contact et d'accès* tienne compte des besoins [de ces derniers] ». Ces éléments de définition ont été repris par le législateur français², avant d'être précisés par voie réglementaire. Créé par le décret du 5 janvier 2007³, l'article R. 1-1 du Code des postes et des communications électroniques détaille les conditions d'accessibilité du service universel que La Poste doit assurer : il prévoit que « les points de contact avec le public donnant accès aux prestations du service universel autres que les envois en nombre et à l'information sur ces prestations doivent permettre qu'au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département soit à moins de 10 kilomètres d'un point de contact et que toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants ».

- 633** Les États membres peuvent, à l'évidence, aller au-delà du service universel et développer, dans le respect des traités, les exigences minimales que ce dernier suppose. L'accessibilité géographique relève plus largement des obligations de service public⁴ consubstantielles aux services d'intérêt économique général⁵, services dont le fonctionnement et le financement sont protégés en raison du rôle qu'ils jouent, au sein du système concurrentiel, dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale⁶. La continuité spatiale, qui varie suivant les activités et les conditions de marché considérées, fait partie intégrante du régime de service public européen et, par voie de conséquence, français.

¹ Article 3, paragraphes 1 et 2 de la directive n° 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (JOCE n° L-15 du 21 janvier 1998, p. 14).

² Article L. 1 du Code des postes et des communications électroniques, dans sa rédaction issue de l'article 19 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (JORF n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515, texte n° 2) et, surtout, de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales (JORF n° 117 du 21 mai 2005, p. 8825, texte n° 1).

³ Article 1^{er} du décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste et modifiant le code des postes et des communications électroniques (JORF n° 6 du 7 janvier 2007, p. 397, texte n° 11).

⁴ Étant rappelé que les obligations de service universel comptent parmi les obligations de service public.

⁵ Cf. les arrêts CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau*, pt 15 (n° C-320/91 ; *Rec. CJCE*, I, p. 2563) et CJCE, 27 avril 1994, *Gemeente Almelo et autres c/ Energiebedrijf IJsselmij*, pt 48 (n° C-393/92 ; *Rec. CJCE*, I, p. 1477).

⁶ Cf. les articles 14 TFUE et 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

C'est ainsi, pour continuer avec l'exemple évoqué ci-dessus, qui est en la matière topique, que la loi relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom du 2 juillet 1990¹, modifiée, en particulier, par les lois du 20 mai 2005² et du 9 février 2010³, assigne à La Poste, en complément de ses obligations de service universel, une mission d'aménagement et de développement du territoire⁴. Son article 6 définit les conditions de cette mission⁵, qui repose sur le maintien et l'adaptation d'au moins dix-sept mille points de contact (bureaux de poste, agences postales, relais postaux) sur le territoire national, notamment grâce à une mutualisation de moyens et à « la conclusion de partenariats locaux publics ou privés, en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale » ; ces règles complémentaires d'accessibilité, « sauf circonstances exceptionnelles, [...] ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste ».

- 634 L'on ajoutera, pour le surplus, que l'obligation de service public, avant d'être un mécanisme caractéristique du droit de l'Union européenne, est un instrument connu du droit français⁶, qui permet d'encadrer, de réglementer l'association des personnes privées à l'exercice d'activités d'intérêt général⁷. Or, à ce titre, elle peut servir à sauvegarder, à défaut de le renforcer, l'ancrage territorial de certains services publics ou de certaines de leurs prestations lorsque, pour une raison ou pour une autre, les autorités administratives décident de s'en décharger. La loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec

¹ Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom (*JORF* n° 157 du 8 juillet 1990, p. 8069).

² Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales (*JORF* n° 117 du 21 mai 2005, p. 8825, texte n° 1).

³ Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales (*JORF* n° 34 du 10 février 2010, p. 2321, texte n° 1).

⁴ Son article 2 reconnaît que « les réseaux postaux ont une dimension territoriale et sociale importante qui permet l'accès universel à des services locaux essentiels », et fait notamment figurer parmi les missions de service public incombant au groupe public La Poste, à côté du service universel postal, « la contribution, par son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire [...] ».

⁵ Décret n° 2006-1239 du 11 octobre 2006 relatif à la contribution de La Poste à l'aménagement du territoire (*JORF* n° 237 du 12 octobre 2006, p. 15160, texte n° 11).

⁶ Cf. notamment la théorie du service public virtuel et l'arrêt CE, Sect., 5 mai 1944, *Compagnie maritime de l'Afrique orientale* (Lebon p. 129).

⁷ Salim ZIANI, *Du service public à l'obligation de service public*, Thèse de doctorat en droit public, Gabriel ECKERT (dir.), Strasbourg, 2013, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2015, XX-442 p., p. 75 et s.

les administrations, en date du 12 avril 2000¹, reconnaît d'ailleurs la possibilité pour les personnes publiques de confier, par convention, dans le respect des règles applicables en matière de concurrence notamment, la gestion d'un service public de proximité à une personne dont l'activité habituelle ne relève pas d'une mission de service public, à l'effet d'en maintenir la présence dans une commune.

Un dispositif spécifique existe pour les débitants de tabac² qui, parallèlement à leur activité commerciale, peuvent, en contrepartie d'une prime dite de diversification des activités³, accomplir des missions relevant du service public⁴ (délivrance de timbres postaux, de timbres-amendes et de timbres fiscaux au format papier, point de vente agréé pour le paiement automatisé des amendes, relais postaux, offre de services numériques de type Wifi...).

- 635** L'utilisation de l'obligation de service public révèle, à bien des égards, l'existence d'une dimension spatiale du principe de continuité, qui, à travers elle, ne paraît pas manquer de consistance non plus que de valeur. S'inscrivant la plupart du temps dans une perspective générale de réforme du territoire, elle témoigne plus avant que le service public est un outil privilégié des politiques y relatives⁵.
- 636** CONTINUITÉ SPATIALE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. — En droit interne, ce sont les textes adoptés depuis le milieu des années quatre-vingt-dix aux fins d'aménagement des territoires qui, pour l'essentiel, ont favorisé l'affirmation

¹ Article 27-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (*JORF* n° 88 du 13 avril 2000, p. 5646, texte n° 1), créé par l'article 107 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (*JORF* n° 46 du 24 février 2005, p. 3073, texte n° 1).

² Mathias AMILHAT, « Les débitants de tabac et le service public : délégation ou simple association au service ? », *RFDA* 2013, p. 349-356.

³ Décret n° 2017-1239 du 4 août 2017 modifié, portant création d'une prime de diversification des activités à destination des débitants de tabacs (*JORF* n° 183 du 6 août 2017, texte n° 16). Elle remplace la prime de service public de proximité versée entre 2012 et 2016 (décret n° 2012-1163 du 17 octobre 2012 portant création d'une prime de service public de proximité en faveur des débitants de tabac, *JORF* n° 244 du 19 octobre 2012, p. 16295, texte n° 27).

⁴ Voir l'article 1^{er} de l'arrêté du 4 août 2017 modifié, portant modalités d'application du décret n° 2017-1239 du 4 août 2017 relatif à la prime de diversification des activités des buralistes et déterminant l'offre de services et de produits ouvrant droit à ladite prime (*JORF* n° 183 du 6 août 2017, texte n° 16).

⁵ Yves MADIOT, « Service public et aménagement du territoire », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 83-89.

d'une continuité spatiale du service public. La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire¹, modifiée et enrichie maintes fois, notamment par les lois du 25 juin 1999², du 23 février 2005³, du 4 août 2008⁴ et du 7 août 2015⁵, constitue en quelque façon la clef de voûte du système, auquel d'autres textes s'agrègent, plus ou moins spéciaux⁶, plus ou moins normatifs⁷, qui le rendent en tout cas plus dense, mais aussi moins facile à appréhender dans sa globalité.

Les moratoires n'étant pas des solutions satisfaisantes⁸, un cadre juridique a été progressivement établi à l'effet de porter remède à la disparition des implantations locales de services publics et de préserver leur accessibilité, leur

¹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 31 du 5 février 1995, p. 1973). Sur ce texte, Jean-François LACHAUME, « La loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 et le service public », *RFDA* 1995, p. 893-904.

² Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515, texte n° 2). Pour la mise en œuvre, voir les circulaires du 7 juillet 2000 relatives à la coordination de l'évolution de l'implantation territoriale des services publics : mise en œuvre de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire modifiant la loi n° 95-115 du 4 février 1995 et des dispositions des décrets du 20 octobre 1999 modifiant les décrets n° 82-389 et n° 82-390 du 10 mai 1982 relatifs, respectivement, aux pouvoirs du préfet et aux pouvoirs des préfets de région (*JORF* n° 160 du 12 juillet 2000, p. 10545, texte n° 2 et p. 10546, texte n° 3).

³ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (*JORF* n° 46 du 24 février 2005, p. 3073, texte n° 1). Voir Jean-David DREYFUS, « Présence des services publics dans les territoires ruraux : l'émergence d'une "loi" de proximité », *AJDA* 2005, p. 1274-1278.

⁴ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (*JORF* n° 181 du 5 août 2008, p. 12471, texte n° 1).

⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (*JORF* n° 182 du 8 août 2015, p. 13705, texte n° 1).

⁶ Voir, par exemple, le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration (*JORF* n° 107 du 8 mai 2015, texte n° 23), qui fait figurer l'équité des territoires et la proximité avec les usagers et les acteurs locaux parmi les objectifs de la déconcentration ; ou, plus récemment, la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (*JORF* n° 172 du 26 juillet 2019, texte n° 3), dont l'un des principaux enjeux est de lutter contre les « déserts médicaux » en assurant une offre de soins mieux coordonnée, plus adaptée aux besoins des territoires — d'où, notamment, la promotion des projets territoriaux de santé, le développement des hôpitaux de proximité, le renforcement des groupements hospitaliers de territoire.

⁷ La charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural en date du 23 juin 2006 n'a pas de portée impérative (CAA Nancy, 27 mai 2010, *Ministre de l'Éducation nationale c/ commune de Saint-Didier*, n° 09NC01414).

⁸ Cf. les circulaires nos 3866 et 3957/SG du Premier ministre Édouard BALLADUR des 10 mai et 29 octobre 1993 relatives à la politique des services publics en milieu rural (*BO des services du*

proximité. Sans être la panacée¹, loin de là, il tâche d'articuler, de coordonner les positions des collectivités publiques et des organismes publics ou privés intéressés², par le prisme principal de l'action territoriale de l'État dont le rôle est double « en tant que gestionnaire de ses propres services publics mais également en tant que garant de la cohésion nationale »³. Sont à cet effet promues la planification, la concertation et la mutualisation.

- 637 Pour ce qui est de la *planification*, des schémas de services collectifs⁴ (de l'enseignement supérieur et de la recherche, culturels, sanitaires, de l'information et de la communication, de l'énergie, des espaces naturels et ruraux, du sport) ont été élaborés par l'État au début des années deux mille⁵ afin d'assurer, dans une perspective à vingt ans, la présence et l'organisation des services publics afférents sur l'ensemble du territoire.

En outre, chaque département est censé disposer d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public⁶. Il s'agit concrètement d'un programme d'actions défini par l'État et le département pour une durée

Premier ministre n° 93/2, p. 13 et n° 93/4, p. 3) ainsi, plus récemment, que celle du Premier ministre Jean-Pierre RAFFARIN du 3 mars 2005 relative au service public en milieu rural (JORF n° 54 du 5 mars 2005, p. 3826, texte n° 4).

¹ Aussi bien, des moratoires sont assez régulièrement au cœur de propositions de loi dont les auteurs entendent faire respecter le principe de continuité du service public. Voir en particulier la proposition de loi n° 4636 visant à instaurer une suspension de toute fermeture de services publics en zone rurale pendant cinq ans, enregistrée à l'Assemblée nationale le 10 mai 2017. Voir aussi la proposition de loi n° 708 tendant à instaurer un moratoire sur les fermetures de service et d'établissements de santé ou leur regroupement, enregistrée au Sénat le 2 juillet 2013 ; et, plus récemment, celle n° 1900 tendant à instaurer un moratoire sur les fermetures de lits, de services, d'établissements de santé et sur l'arrêt des regroupements dans le cadre des Groupements hospitaliers de territoire, enregistrée à l'Assemblée nationale le 30 avril 2019.

² La nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires a vocation à jouer un rôle important en la matière. Voir la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (JORF n° 169 du 23 juillet 2019, texte n° 1), en particulier ses deux premiers articles relatifs à l'objet et aux missions de l'agence.

³ Charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural du 23 juin 2006.

⁴ Articles 2 et 10 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (JORF n° 31 du 5 février 1995, p. 1973).

⁵ Décret n° 2002-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs (JORF n° 96 du 24 avril 2002, p. 7316, texte n° 50).

⁶ Article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée. Pour un premier bilan, voir Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019, 154 p., p. 84-90.

de six ans, en vue de renforcer l'offre de services, qu'ils soient publics ou privés, dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services¹. Le schéma comprend notamment un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental².

De manière générale, les organismes chargés d'un service public national doivent prendre en considération les « objectifs de présence territoriale, y compris de participation à des maisons de services au public, et de services rendus aux usagers » fixés par l'État, « dès lors qu'ils ne sont pas déjà pris en compte au titre de ses obligations de service universel »³.

- 638** La *concertation* occupe une place de choix dans l'élaboration des schémas sus-évoqués. Les premiers sont le résultat d'une concertation au niveau régional⁴. Les seconds sont établis en association avec les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, aux organes délibérants desquels ils sont transmis pour avis ; ils sont arrêtés par le représentant de l'État dans le département après avis du conseil régional ainsi que de la conférence territoriale de l'action publique⁵, et après approbation du conseil départemental ; leur mise en œuvre donne lieu à une convention passée entre tous les acteurs concernés, y compris les associations d'usagers des services au public dans le département⁶.

Surtout, la concertation a été renforcée dans les hypothèses de réorganisation territoriale des services publics. C'est ainsi après consultation et avec l'accord de l'ensemble des acteurs concernés — et sans préjudice de l'autonomie de

¹ De toute évidence, ce schéma doit être articulé avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (articles L. 4251-1 et s. du Code général des collectivités territoriales), qui, compte tenu de son objet, peut traiter de l'accessibilité des services publics, et avec d'autres outils de planification territorialisée, tels les contrats de territoire, les contrats de ville, les contrats de ruralité...

² Décret n° 2016-402 du 4 avril 2016 pris pour l'application de l'article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 81 du 6 avril 2016, texte n° 25).

³ Article 29-I de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 31 du 5 février 1995, p. 1973).

⁴ Jusqu'à l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2022 de l'article 76 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination (*JORF* n° 179 du 5 août 2018, texte n° 3), ces schémas sont aussi soumis pour avis, avant leur adoption, au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, avis réputés favorables s'ils n'ont pas été rendus dans un délai de trois mois. Voir l'article 10 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée.

⁵ L'article L. 1111-9-1 du Code général des collectivités territoriales précise que, « dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics » ; elle « peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements ».

⁶ Article 26-II de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée.

gestion propre aux organismes ou entreprises impliqués —, que le représentant de l'État dans le département propose et entreprend « toute action visant à garantir que l'offre d'accès aux services publics [à compétence nationale] est adaptée aux caractéristiques des territoires, concourt à leur attractivité et au maintien de leurs équilibres »¹. Dans cette optique, il est informé des perspectives d'évolution susceptibles d'affecter significativement les conditions d'accès aux services publics, information qu'il transmet au président du conseil départemental, au président du conseil régional et au président de l'association des maires du département². Il peut mener, à son initiative ou à la demande du département, une concertation locale sur tout projet de réorganisation, laquelle associe notamment les élus locaux intéressés et les représentants du service public en cause. Si le projet de réorganisation s'avère incompatible avec les objectifs de présence territoriale fixés au niveau national, le représentant de l'État peut, s'agissant des services gérés par un organisme autonome, saisir le ministre de tutelle et le ministre chargé de l'aménagement du territoire ; dans un délai de deux mois, ces derniers s'assurent que lesdits objectifs ont été intégrés par l'organisme visé, lui demandant, le cas échéant, de mettre en œuvre les mesures appropriées pour y répondre. Une étude d'impact peut même être diligentée lorsque le projet risque d'emporter « des conséquences significatives sur l'équilibre économique d'un bassin d'emploi »³.

Ce dispositif n'est évidemment pas exclusif. D'autres mécanismes de concertation existent. Que ce soit localement : les maires peuvent interroger des comités consultatifs sur des questions ou projets intéressant les services publics et les équipements de proximité⁴ ; les préfets de région peuvent demander au comité de l'administration régionale⁵ de se réunir en comité interministériel régional de transformation des services publics⁶, lequel examine et approuve les projets affectant de façon significative la répartition des services de l'État sur le territoire et émet un avis sur les projets relatifs aux établissements publics de l'État — cet avis est transmis aux ministres de tutelle, au Premier ministre et au président de l'établissement public, de sorte que le conseil d'administration de celui-ci en délibère —, tout en s'assurant de la coordination de

¹ Article 29-II de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (JORF n° 31 du 5 février 1995, p. 1973).

² Aucun délai spécifique n'est ici prévu. Voir CE, 19 novembre 2012, *Ministre de l'Éducation nationale (Lebon tables, n° 338721)* ; CE, 7 février 2018, *Syndicat national des agents des douanes – CGT* (n° 406716).

³ Article 29-III de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée.

⁴ Article L. 2143-2 du Code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 39 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (JORF n° 266 du 15 novembre 1996, p. 16656).

⁵ Articles 35 et 36 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements (JORF n° 102 du 30 avril 2004, p. 7755, texte n° 6).

⁶ Décret n° 2019-769 du 24 juillet 2019 relatif au comité interministériel régional de transformation des services publics (JORF n° 171 du 25 juillet 2019, texte n° 39).

ces projets, de leur planification dans le temps et de la concertation avec les élus et les personnes intéressées — ce, grâce au concours, à l'échelon départemental, du collège des chefs de service¹. Ou que ce soit sectoriellement : ainsi, notamment², les collectivités concernées par la création, la suppression ou la modification d'un service de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt national sont préalablement consultées par l'État³ ; un autre exemple est fourni par les déclassements impliquant le retranchement de lignes du réseau ferroviaire, qui sont soumis à l'autorisation préalable de l'État après avis de la région⁴.

Bien qu'elles n'aient, en règle générale, qu'un caractère facultatif⁵ ou que peu d'influence sur la prise de décision finale, toutes ces procédures conduisent à développer une vision globale et équilibrée des territoires⁶, en tout état de cause soucieuse de la continuité spatiale de l'offre de services publics et de la satisfaction des besoins des usagers.

- 639** Enfin, la *mutualisation* est largement encouragée : elle permet, grâce aux économies réalisées, de maîtriser, dans une certaine mesure, l'évolution de l'implantation territoriale du service public. L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, de même que les organismes nationaux ou locaux chargés

¹ Articles 40, 41 et 42 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements (JORF n° 102 du 30 avril 2004, p. 7755, texte n° 6).

² Voir encore le contrat de présence postale territoriale 2017-2019 en ce qu'il porte sur la procédure de consultation renforcée du maire de la commune concernée par la transformation d'un bureau de poste en un autre point de contact (p. 17) ; ou la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (JORF n° 172 du 26 juillet 2019, texte n° 3), qui met en place une procédure de concertation régulière des élus sur l'organisation territoriale des soins à l'effet de bien coordonner l'action des collectivités et des agences régionales de santé (article 22).

³ Article L. 2121-2 du Code des transports, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (JORF n° 147 du 28 juin 2018, texte n° 1) ; Décret n° 2018-1243 du 26 décembre 2018 relatif à l'application des articles L. 2121-2 et L. 2121-12 du Code des transports (JORF n° 299 du 27 décembre 2018, texte n° 48).

⁴ Article L. 2111-21 du Code des transports. Pendant un temps, les déclassements étaient également soumis à la consultation des organisations nationales représentatives des usagers des transports (article 143 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002, p. 3801, texte n° 1 ; CE, 28 juillet 2004, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports – FNAUT*, Lebon tables, n° 252670).

⁵ Ce qui est le cas pour la procédure de concertation locale prévue à l'article 29-II de la loi n° 95-115 : CE, 8 juillet 2009, *Commune de Saint-Dié-des-Vosges et autres* (Lebon p. 255) ; CE, 31 juillet 2009, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et autres* (n° 314955) ; CE, 19 février 2010, *Molline et autres* (Lebon p. 20) ; CE, 19 novembre 2010, *Ordre des avocats au barreau de Briey et autres* (n° 328071) ; CE, 20 décembre 2017, *Syndicat national des agents des douanes – CGT* (n° 406729) ; CE, 1^{er} octobre 2018, *Commune de Saint-Méen-le-Grand* (n° 404677).

⁶ En ce sens, circulaire n° 5823/SG du Premier ministre Manuel VALLS du 5 novembre 2015 relative à l'adaptation de l'implantation des services publics de l'État dans les territoires.

d'un service public sont ainsi invités à mettre des moyens en commun, par convention, « pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire, dans le respect des prescriptions du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public »¹.

Cette mutualisation passe tout spécialement, mais non exclusivement², par la création, en milieu rural et urbain, généralement à un échelon inférieur à celui de l'arrondissement, de maisons de services au public (ex-maisons de services publics). Prévu par la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations du 12 avril 2000³, laquelle met en cohérence le cadre juridique y relatif⁴, elles rassemblent en un point d'accès unique — il peut être itinérant — des services publics nationaux et locaux et d'autres services qui, s'ils sont nécessaires à la satisfaction des besoins de la population, ne sont pas, juridiquement parlant, des services publics — d'où le glissement sémantique vers le « service au public ». Elles sont labellisées, bénéficiant alors d'un financement, par le préfet de département sur la base de la convention-cadre conclue entre les différents partenaires⁵, celle-ci devant répondre à un ensemble

¹ Article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 31 du 5 février 1995, p. 1973).

² Que l'on pense aux maisons de l'État, aux maisons départementales de solidarités, aux maisons de santé, aux points information médiation multi-services... En particulier, la relance des maisons de l'État figurait parmi les décisions prises à l'occasion du troisième Comité interministériel de modernisation de l'administration publique du 17 juillet 2013 (relevé de décisions, p. 17). La circulaire n° 5745/SG du Premier ministre Manuel VALLS du 15 octobre 2014 relative à la création de Maisons de l'État apporte des précisions sur ces structures, qui se distinguent des maisons de services au public « par leur nature juridique, leurs objectifs, leur échelle d'implantation privilégiée, et leurs moyens » ; elles « permettent une rationalisation et une meilleure visibilité de la présence de l'État dans des territoires ruraux, urbains ou périurbains présentant des enjeux particuliers de maintien de cette présence, *via* une mutualisation des locaux et de certaines fonctions support : elles accueillent des services de l'État privilégiant plutôt l'appui aux collectivités territoriales mais sans exclure les services dédiés aux usagers, tels ceux des sous-préfectures délivrant des titres ou ceux des services des finances publiques, ainsi que les opérateurs eux-mêmes, soit *via* des permanences, soit *via* des missions de plein exercice ». Voir, en outre, Hervé MARSEILLE, Rapport d'information n° 420 fait au nom de la commission des Finances sur la réforme de l'administration sous-préfectorale et sa contribution au maintien de la présence de l'État dans les territoires, Sénat, 15 février 2017, 175 p., p. 136-140.

³ Article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (*JORF* n° 88 du 13 avril 2000, p. 5646, texte n° 1), modifié par l'article 100 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (*JORF* n° 182 du 8 août 2015, p. 13705, texte n° 1).

⁴ Sur l'hétérogénéité des structures polyvalentes à l'entrée des années deux mille, voir notamment Lucie CLUZEL-MÉTAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER (dir.), Paris II, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVII-634 p., p. 210 et s.

⁵ Cette convention définit la zone dans laquelle la maison de services au public exerce son activité, les missions qui y sont assurées et les prestations qu'elle peut délivrer. Elle prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement (personnels, financement...) de la structure.

de critères faisant l'objet d'un cahier des charges¹ — dont celui de leur compatibilité avec le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public. Leur nombre a augmenté en peu de temps, preuve de leur succès : il est passé de trois cent quatre-vingts structures à la fin de l'année 2015 à mille trois cent cinquante à la fin de l'année 2018² ; et il devrait continuer à croître, sous un nouveau label « France Services »³ et suivant de « nouvelles exigences de qualité de services »⁴ après le 1^{er} janvier 2020, à la faveur, notamment, du croisement du réseau des maisons de services au public et du réseau des points de contact de La Poste⁵.

- 640 CONTINUITÉ SPATIALE, CONTINUITÉ NUMÉRIQUE. — Il faut, en dernier lieu, mentionner les effets de la transformation numérique, qui tend à faire de l'accès à distance aux services publics, à tout le moins pour certains d'entre eux (fourniture d'énergie, impôts, emploi, aides sociales, délivrance de titres réglementaires⁶...) ou pour certains de leurs aspects (achat en ligne des titres de transport, dispositifs de télémedecine, de télésoins⁷...), une norme — étant ajouté

¹ Cahier des charges pour la création et la labellisation par l'État des maisons de services au public, Commissariat général à l'égalité des territoires, 30 mars 2015, accessible en ligne sur maisondeservicesaupublic.fr/content/les-modalites-de-creation-dune-maison-de-services-au-public.

² Voir le rapport d'activité 2018 du Commissariat général à l'égalité des territoires, 2019, 48 p., p. 24.

³ Circulaire n° 6092/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (*JORF* n° 135 du 13 juin 2019, texte n° 2).

⁴ Circulaire n° 6094/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France Services. Voir les deux documents de référence annexés à cette dernière : la Charte nationale d'engagement d'une part, qui « impose notamment un socle minimal de services, des horaires d'ouverture, des exigences en matière de formation des agents polyvalents, des critères d'équipement et d'aménagement des espaces et un *reporting* des activités par structure » ; le Bouquet de services d'autre part, qui constitue « le détail précis du socle de services proposé au public ».

⁵ Jean LAUNAY, Rapport d'information n° 2495 fait au nom de la commission des Finances, de l'Économie générale et du contrôle budgétaire sur les conditions du maintien de services publics dans les territoires et la contribution que La Poste pourrait y apporter, Assemblée nationale, 14 janvier 2015, 75 p., p. 41 et s.

⁶ Les modalités de délivrance des titres réglementaires (carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire, certificat d'immatriculation) ont été réformées dans le cadre du plan « préfectures nouvelle génération » mis en place en 2017 ; ce plan s'appuie sur la généralisation du recours aux téléprocédures.

⁷ Articles 53 et suivants de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (*JORF* n° 172 du 26 juillet 2019, texte n° 3).

que cet accès à distance ne cesse de se moderniser¹, amplifiant, soit dit en passant, les risques liés à l'utilisation des technologies sans contact². C'est là l'une des orientations du schéma de services collectifs de l'information et de la communication³. Le rythme de la dématérialisation des services publics s'est accéléré ces dernières années, tout spécialement dans le cadre de la Modernisation de l'action publique ; elle reste un objectif ambitieux du programme « Action publique 2022 » : la dématérialisation de l'intégralité des services publics est envisagée pour 2022.

Par ce biais, le recul de l'accessibilité géographique du service public n'est pas endigué, encore moins corrigé ; il est compensé au bénéfice supposé des usagers, le numérique étant « perçu comme un outil d'accompagnement des évolutions entreprises pour ne pas voir régresser l'accessibilité aux services publics »⁴. À la dimension spatiale de la continuité s'adjoint ainsi, *via* le principe d'adaptation, une dimension numérique, dont les conditions de mise en œuvre pourraient aujourd'hui paraître réunies : les usagers peuvent demander à bénéficier des prestations obligatoires du service universel des communications électroniques, qui sont censées leur garantir un débit suffisant pour accéder à internet⁵ ; par ailleurs, ils peuvent accéder à des espaces publics qui, de plus en plus répandus, favorisent l'accès à des services numériques — telle est l'une des vocations, notamment, des maisons de services au public.

¹ Ainsi que l'attestent la mise en place du système d'identification et d'authentification FranceConnect, qui permet d'accéder aux divers services publics en ligne par l'intermédiaire d'un compte existant (Arrêté du 8 novembre 2018 relatif au téléservice dénommé « FranceConnect » créé par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État, *JORF* n° 264 du 15 novembre 2018, texte n° 3), ou la création, encore plus récente, de l'application Authentification en ligne certifiée sur mobile (ALICEM), qui ajoute les téléphones portables dotés d'un dispositif de lecture sans contact aux modes d'identification et d'authentification employés à l'effet d'accéder à un service en ligne (Décret n° 2019-452 du 13 mai 2019 autorisant la création d'un moyen d'identification électronique dénommé « Authentification en ligne certifiée sur mobile », *JORF* n° 113 du 16 mai 2019, texte n° 41).

² Voir la délibération n° 2018-342 de la CNIL du 18 octobre 2018 portant avis sur projet de décret autorisant la création d'un traitement automatisé permettant d'authentifier une identité numérique par voie électronique dénommé « Application de lecture de l'identité d'un citoyen en mobilité » (ALICEM) et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile demande d'avis n° 18008244 (*JORF* n° 113 du 16 mai 2019, texte n° 81).

³ Article 8 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 31 du 5 février 1995, p. 1973).

⁴ Virginie DONIER, « La réforme de l'État territorial confrontée aux lois du service public », in GRALE, *Droit et gestion des collectivités territoriales, Les territoires de l'État*, éd. Le Moniteur, 2017 (808 p.), p. 213-221, spéc. p. 216.

⁵ Article L. 35-1 du Code des postes et des communications électroniques.

- 641 DES DOUTES RAISONNABLES. — Au vu de ses diverses manifestations, la dimension spatiale du principe de continuité paraît bien réelle et consistante ; la récurrence de la question dans les textes et les discours¹ en lien avec l'organisation du territoire serait, pour certains, la marque de « l'émergence d'une "loi" de proximité »² sans autre raison d'être que la correcte satisfaction des besoins des usagers.

Elle rencontre pourtant d'importantes limites, qui suscitent quelques doutes raisonnables sur ce point.

B | LES LIMITES DE LA DIMENSION SPATIALE DU PRINCIPE DE CONTINUITÉ

- 642 ADAPTATION CONTRE CONTINUITÉ. — Il est généralement expliqué que les principes de continuité et de mutabilité se complètent ou, en tout cas, qu'ils entraînent des conséquences communes sur le plan juridique. Il arrive, cependant, qu'ils se contredisent — ce qui corrobore leur autonomie respective.

C'est précisément dans l'une des applications du second que la dimension spatiale du premier trouve ses limites.

- 643 La loi de changement, cela a déjà été dit, infère un déséquilibre de la relation administrative. C'est à la seule puissance publique, agissant unilatéralement et discrétionnairement, mais dans le respect du parallélisme des compétences, des formes et des procédures³, qu'il appartient d'identifier les évolutions de l'intérêt général méritant d'être reportées dans le régime des services publics. Elle peut, à ce titre, décider de mettre fin au fonctionnement d'un service public donné, considérant qu'il ne répond plus, eu égard au but d'intérêt général

¹ Récemment, conférence de presse du président de la République Emmanuel MACRON donnée le 25 avril 2019, à l'Élysée, à l'issue du Grand Débat national.

² Jean-David DREYFUS, « Présence des services publics dans les territoires ruraux : l'émergence d'une "loi" de proximité », *AJDA* 2005, p. 1274-1278.

³ Les règles diffèrent selon que le service public est obligatoire ou facultatif, c'est-à-dire selon qu'il est imposé par la Constitution, une convention internationale, une loi ou un acte réglementaire. Elles varient encore suivant le degré de l'adaptation opérée : la suppression pure et simple d'un service public, hypothèse peu fréquente, appelle un strict parallélisme des compétences, des formes et des procédures ; en revanche, la modification des modalités d'organisation — notamment par la suppression de certaines de ses localisations ou prestations — ou de fonctionnement d'un service public est plus simple, moins contraignante, la norme créatrice du service renvoyant généralement à des textes d'une valeur juridique inférieure la tâche de les déterminer. Voir par exemple CE, 19 février 2010, *Molline et autres* (Lebon p. 20), le Conseil d'État ayant considéré, à l'occasion de l'examen d'un décret pris dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire entamée en 2008, que « si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction, la détermination du nombre, du siège et du ressort de chacune des juridictions créées dans le cadre défini par la loi ressortit à la compétence réglementaire ». Dans le même sens, CE, 10 juin 2011, *Ordre des avocats au barreau de Lyon et autres* (n° 335584).

actualisé qu'il convient d'atteindre, à un double critère de pertinence et d'efficacité ; les usagers, lors même qu'ils estimeraient le contraire, ne sauraient se prévaloir d'un quelconque droit acquis au maintien du service¹.

C'est sur le fondement de ce principe, interprété à l'aune d'éléments divers, notamment financiers, budgétaires, que nombre de localisations ou de prestations de services publics sont supprimées dans la période récente, en contradiction avec l'idée même de continuité spatiale du service public².

- 644 LOI D'ÉCONOMIE CONTRE LOI DE PROXIMITÉ. — La prise en compte de motifs financiers dans cette optique³ n'est pas nouvelle. Le Conseil d'État a déjà admis la faculté des pouvoirs publics « de réduire ou de supprimer à tout moment les services dont [ils jugent] le fonctionnement coûteux pour l'économie nationale, en vue de leur substituer des services plus économiques »⁴. La théorie séculaire de l'imprévision⁵ peut aussi être rattachée à la loi de changement en tant qu'elle pose, à sa manière, la question de l'avenir d'un service public dont le déficit est structurel et chronique : l'indemnité extracontractuelle d'imprévision n'est pas « une thérapeutique permanente »⁶, c'est « un remède passager »⁷ employé pour assurer la continuité d'un service public concédé dans le cas d'une variation exceptionnelle, mais temporaire, des circonstances économiques⁸ ; il s'en déduit que l'adaptation du service qui a définitivement cessé d'être viable est inéluctable, sa réduction ou sa suppression étant des options envisageables. Imposée de longue date aux services publics locaux à caractère industriel et commercial, l'obligation d'équilibre budgétaire peut, de même, être à l'origine de leur transformation et, à l'extrême, de leur disparition.

¹ CE, Sect., 27 janvier 1961, *Vannier (Lebon p. 60, concl. KAHN)* ; CE, Sect., 18 mars 1977, *Chambre de commerce de La Rochelle (Lebon p. 153, concl. MASSOT)*.

² José-Manuel DAUCHY, « Mutabilité du service public et droit des usagers », *LPA* 2003, n° 251, p. 8-16.

³ Catherine TEITGEN-COLLY, *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Pierre LAVIGNE (dir.), Paris I, 1978, *Economica*, 1981, 536 p., p. 208 et s.

⁴ CE, Sect., 6 février 1948, *Compagnie Carcassonnaise de transports en commun et Bourdier (Lebon p. 69)*.

⁵ Pour l'arrêt de principe, CE, 30 mars 1916, *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux (Lebon p. 125, concl. CHARDENET)*.

⁶ Jean-Marie AUBY et Robert DUCOS-ADER, *Grands services publics et entreprises nationales*, Tome 1, PUF, coll. Thémis Droit, 2^e éd., 1975, 423 p., p. 275.

⁷ *Ibid.*

⁸ Selon la jurisprudence classique (CE, Ass., 9 décembre 1932, *Compagnie des tramways de Cherbourg, Lebon p. 1050, concl. JOSSE* ; CE, Ass., 14 janvier 1938, *Compagnie des tramways du Loiret, Lebon p. 23*), « lorsque les conditions économiques nouvelles ont créé une situation définitive qui ne permet plus au concessionnaire d'équilibrer ses dépenses avec les ressources dont il dispose, le concédant ne saurait être tenu d'assurer, aux frais des contribuables et contrairement aux prévisions essentielles du contrat, le fonctionnement d'un service qui a cessé d'être viable ».

- 645 Pareilles considérations d'opportunité, qui tiennent, sinon à la recherche d'un profit, en tout cas à la réduction d'un coût d'exploitation, ont néanmoins pris de l'ampleur dans les réflexions menées sur la présence territoriale du service public à mesure que l'appréciation des exigences de l'intérêt général a nécessité le recours à des modes d'analyse économiques et gestionnaires. Et il n'est pas déraisonnable de penser qu'elles sont devenues prépondérantes dans un certain nombre d'hypothèses.

Se pose ainsi, à titre d'exemple, la question de la fermeture de lignes aériennes déficitaires¹ ou d'aéroports dont le trafic est insuffisant², notamment de ceux qui, ne comptant plus de lignes sous obligations de service public³, ne bénéficient plus de concours publics significatifs.

Se pose avec une acuité plus vive encore la question de la suppression de liaisons ferroviaires et de gares dites secondaires, jugées trop coûteuses à faire fonctionner et à entretenir⁴. Si les transferts sur route sont souvent privilégiés, ils ne sont pas automatiques, laissant alors les usagers sans solution de substitution. Le problème du maintien des dessertes les plus déficitaires a été soulevé dans plusieurs rapports récents : deux de 2015, le premier de la Cour des comptes proposant la diminution de ces dessertes ou leur remplacement par

¹ Voir CE, Sect., 18 mars 1977, *Chambre de commerce de La Rochelle et autres* (Lebon p. 153, concl. MASSOT), le secrétaire d'État aux Transports pouvant légalement autoriser la Compagnie Air-Inter à cesser l'exploitation de plusieurs lignes aériennes qui, en raison de la « transformation profonde de la conjoncture économique, liée notamment aux hausses des prix des produits pétroliers », sont frappées par « une baisse sensible du mouvement des passagers et par une aggravation de [leur] déficit d'exploitation », cette situation dégradée devant par surcroît se poursuivre au cours des deux années suivantes.

² Étant observé, d'une part, que la densité du maillage aéroportuaire français est élevée comparativement à celle des autres États européens (Conseil supérieur de l'aviation civile, *Rapport sur le maillage aéroportuaire français*, janvier 2017, 82 p., p. 12 et s.) et, d'autre part, que ces aéroports ont parfois vocation à être remplacés par des aéroports interrégionaux — ce qui est un moindre mal.

³ Règlement n° 1008/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JOUE n° L-293 du 31 octobre 2008, p. 3).

⁴ CE, 19 juillet 1991, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports* (Lebon p. 295), le juge estimant, à propos du transfert du rail à la route du trafic de marchandises d'une section de ligne ferroviaire, que la SNCF « dispose d'une autonomie de gestion dans le cadre de laquelle elle apprécie la nécessité des prestations à fournir en fonction de leurs coûts et des besoins des usagers » et qu'elle ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation en considérant « que l'organisation mise en place assure le service public dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité ». Voir aussi CE, 6 novembre 2000, *Comité Somport d'opposition totale à l'autoroute Caen-Rennes* (Lebon p. 489), CE, 26 février 2003, *Fédération nationale des usagers des transports* (n° 232573) et CE, 4 août 2006, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports* (n° 241137), concernant le retranchement du réseau ferroviaire national de lignes ou sections de lignes ayant été fermées alors que l'intensité du trafic ne permettait plus leur exploitation à des conditions raisonnables de coût.

des liaisons routières moins dispendieuses¹, le second de la Commission sur l'avenir des trains d'équilibre du territoire recommandant d'identifier, au cas par cas, les dessertes « qui devraient être renforcées, celles qui devraient être allégées, et celles qui devraient être assurées par route »² ; un troisième, plus médiatisé, de 2018 sur l'avenir du transport ferroviaire, insistant particulièrement sur les importantes économies à réaliser en cas de suppression des « petites lignes »³.

Se rencontrent aussi, principalement dans les zones rurales, les hypothèses de fermeture, possiblement en vue de leur regroupement, d'écoles élémentaires et maternelles — en principe sur décision du conseil municipal, ou du conseil communautaire si la compétence scolaire a été transférée, après avis du préfet de département⁴ — ou de classes — sur décision du directeur académique des services de l'Éducation nationale, qui est compétent pour procéder au retrait d'emplois d'enseignants⁵ à partir d'une analyse prévisionnelle des effectifs⁶, étant observé que sa décision peut entraîner, *de facto*, la fermeture d'une école

¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome 1, *Les observations*, vol. 1, *Les finances et les politiques publiques*, février 2015, 571 p., p. 248.

² Philippe DURON, *TET : agir pour l'avenir*, Rapport au secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, 25 mai 2015, 117 p., p. 22.

³ Jean-Cyril SPINETTA, *L'avenir du Transport ferroviaire*, Rapport au Premier ministre, février 2018, 127 p., p. 48 et s.

⁴ Ce qui peut se déduire, par parallélisme, des termes de l'article L. 212-1 du Code de l'éducation, qui reproduit l'article L. 2121-30 du Code général des collectivités territoriales : « Le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département ».

⁵ Articles L. 211-1 et D. 211-9 du Code de l'éducation.

⁶ La décision de supprimer un poste d'enseignant dans une école doit être prise « au regard de l'évolution des effectifs des classes concernées, et non en considération de la qualité des infrastructures de l'école, des modalités pratiques d'accueil des élèves, des conditions de transport scolaire et de restauration des enfants » (CAA Nancy, 13 juin 2013, *A... et association École et Territoire*, n° 12NC01472) ; elle peut être « motivée par la baisse constante des effectifs [d'une école à classe unique] et par le souci d'assurer, au sein d'une école à classes multiples distante de 6 km de la commune [requérante], des conditions pédagogiques améliorées permettant la mise en place des cycles [d'enseignement] » (CE, 13 décembre 1994, *Commune de Fournet-Blancheroche*, n° 140921 ; voir aussi CAA Nancy, 27 mai 2010, *Ministre de l'Éducation nationale c/ commune de Saint-Didier*, n° 09NC01414). Peuvent être retenues des prévisions d'effectif inférieures à celles établies par les directeurs d'établissement et confirmées par les maires, dès lors que certaines inscriptions ne paraissent pas devoir être suivies d'effet, *a fortiori* lorsqu'elles ont été annoncées dans le seul but d'empêcher la fermeture de l'école (CE, 28 juin 1995, *Ministre de l'Éducation nationale et de la Culture*, n° 143856). À noter que les enfants de moins de trois ans peuvent ne pas être comptabilisés dans le calcul prévisionnel des effectifs d'une école maternelle (CE, 19 décembre 2012, *Commune de Luz-Saint-Sauveur, Lebon tables*, n° 338721).

sans que la consultation de la commune soit alors requise¹... Dès 1981, Catherine TEITGEN-COLLY² constatait qu'un certain nombre de textes réglementant les conditions de fermeture des écoles « pour des raisons d'économie » avaient progressivement assoupli l'obligation, inscrite dans la loi du 30 octobre 1886³, de créer une école élémentaire publique dans chaque commune.

Doit être mentionnée, pour le surplus, la réforme de la carte judiciaire entamée en 2008, qui a modifié les sièges et ressorts des tribunaux d'instance, tribunaux de grande instance et tribunaux de commerce⁴ dans l'objectif, notamment, de réaliser des économies d'échelle. Sa mise en œuvre s'est traduite par la disparition d'un nombre non négligeable de localisations du service public de la justice. La logique comptable de la réforme ne peut être niée ; elle ressort de plusieurs arrêts du Conseil d'État, qui confirment que cette dernière a notamment permis « de procéder à une meilleure affectation des moyens de la justice »⁵.

- 646** Ces quelques illustrations de la contradiction entre continuité géographique et adaptation du service public au nom de raisons financières n'épuisent pas le sujet. D'autres pourraient être présentées qui, telles les fermetures de casernes de gendarmerie, de services au sein d'hôpitaux publics, telles les transformations de bureaux de poste⁶, seraient tout aussi significatives ; sans compter

¹ CE, 5 mai 1995, *Ministre de l'Éducation nationale* (n° 149607) ; CAA Nancy, 24 février 2005, *Association École et Territoire et autres* (n° 04NC00700) ; CE, 4 mai 2016, *Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche* (n° 393081) ; CAA Bordeaux, 10 juillet 2018, *Commune de Gout-Rossignol* (n° 16BX00800).

² Catherine TEITGEN-COLLY, *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Pierre LAVIGNE (dir.), Paris I, 1978, Economica, 1981, 536 p., p. 209.

³ Article 11 de la loi du 30 octobre 1886 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire (*JORF* du 31 octobre 1886, p. 4999). Voir désormais l'article L. 212-2 du Code de l'Éducation.

⁴ Décrets n° 2008-146 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de commerce (*JORF* n° 41 du 17 février 2008, p. 2920, texte n° 4) et n° 2008-1110 du 30 octobre 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance (*JORF* n° 255 du 31 octobre 2008, p. 16537, texte n° 20). Voir également le décret n° 2008-514 du 29 mai 2008 modifiant le siège et le ressort des conseils de prud'hommes (*JORF* n° 127 du 1^{er} juin 2008, p. 9070, texte n° 8).

⁵ CE, 8 juillet 2009, *Commune de Saint-Dié-des-Vosges et autres* (Lebon p. 255), *Syndicat national C.JUSTICE et autres* (Lebon tables, n° 317423) et *Confédération générale du travail et Syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires et autres* (Lebon tables, n° 317937) ; CE, 19 février 2010, *Molline et autres* (Lebon p. 20) ; CE, 15 décembre 2010, *Commune de Fougères et association Fougères, Pays en Marche* (n° 336981). L'on notera que dans les deux arrêts de 2010 précités, le Conseil d'État indique également que les suppressions de juridictions ont permis de « renforcer la continuité du service public de la justice » (voir de même CAA Bordeaux, 4 novembre 2014, *B...*, n° 13BX02182). Tout dépend du point de vue adopté, mais le nombre important de recours formés à cette occasion peut faire douter de cette assertion...

⁶ Dans un référé sur la modernisation du réseau La Poste du 25 février 2016 (n° S 2016-0028), la Cour des comptes recommande de poursuivre la transformation des bureaux de poste à

que certains remèdes apportés au recul des services publics sur le territoire — que l'on songe à la mutualisation, qui permet de réduire les coûts de fonctionnement d'un service en les partageant¹ ou en les externalisant — sont eux-mêmes guidés, en partie, par des choix budgétaires.

Si les motifs financiers ne sont pas exclusifs, force est donc de constater qu'ils sont souvent déterminants. Aussi est-il loisible de concevoir, dans toutes ces hypothèses, la loi de changement comme un principe d'économie ne laissant que peu d'espace, en définitive, à la loi de continuité envisagée comme principe de proximité.

- 647** LOI DE PROGRÈS CONTRE LOI DE PROXIMITÉ. — Au surplus, si l'adaptation du service public aux progrès technologiques favorise son accessibilité (à distance et en ligne), il faut bien reconnaître qu'elle emporte, avec elle, quelques effets pervers. Ces derniers ne doivent pas être négligés dans la mesure où ils invitent à relativiser les apports, par l'entremise de la loi de changement, de la continuité numérique à la continuité spatiale du service public.
- 648** Il n'est pas douteux que la fracture sociale et territoriale dans l'accès à internet et aux équipements informatiques s'est grandement réduite ces dernières années. Elle persiste néanmoins, en raison d'une couverture encore insuffisante des territoires ruraux ainsi que des difficultés rencontrées par une partie de la population dans l'usage des outils numériques² — sans compter les éventuels dysfonctionnements de ces derniers. Elle crée, par voie de conséquence, des phénomènes de rupture dans l'accès aux services publics et d'exclusion dans l'accès aux droits, qu'amplifie et aggrave, à rebours, le développement rapide de la dématérialisation.

faible activité situés en zone urbaine ou en zone rurale en d'autres formes de points de contact : soit en agences postales communales ou intercommunales, soit en relais-poste commerçants.

¹ Selon un rapport parlementaire, « si l'objectif affiché des "Maisons de l'État" est de maintenir, voire de renforcer, le service de proximité, dans les faits, les Maisons de l'État paraissent s'inscrire étroitement dans les préoccupations liées à la politique immobilière de l'État » (Hervé MARSEILLE, Rapport d'information n° 420 fait au nom de la commission des Finances sur la réforme de l'administration sous-préfectorale et sa contribution au maintien de la présence de l'État dans les territoires, Sénat, 15 février 2017, 175 p., p. 137).

² Ces limites sont rappelées dans Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019, 154 p., p. 36 et s.

Le Défenseur des droits a récemment mis en garde contre les risques suscités par cette dernière¹. Dans un rapport intitulé *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* de janvier 2019², il observe que la révolution numérique, cependant qu'elle « offre de nouveaux moyens d'accès aux services publics », au moment même où les réformes administratives débouchent sur « un recul de [leur] présence au plus près des usagers », se traduit « pour beaucoup [...] par un véritable recul de l'accès [aux] droits »³ ; elle peut devenir un obstacle, « surtout quand elle est mise en place "à marche forcée", sans tenir compte des réalités et des possibilités de chacune et chacun des usagers [...] »⁴. Aussi recommande-t-il d'introduire dans le Code des relations entre les usagers et l'administration une disposition législative « imposant de préserver plusieurs modalités d'accès aux services publics pour qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée »⁵.

- 649 En outre, il ne faudrait pas que le mouvement de numérisation ait pour résultat négatif — et inattendu, en tout cas pour les usagers — de favoriser la suppression d'implantations locales de services publics et de diminuer, ce faisant, leur accessibilité physique. Les autorités administratives pourraient très bien tirer argument de l'existence de démarches en ligne pour fermer des services sur le territoire qui, ainsi concurrencés, supplantés, deviendraient une source de gaspillage des deniers publics. Dans ce cas de figure, la continuité numérique jouerait contre la continuité spatiale du service public, l'adaptation conçue comme loi de progrès contre la continuité envisagée comme loi de proximité.

Cette crainte n'est pas si excessive qu'on ne puisse l'entendre, même si le Conseil d'État semble rester vigilant quant à l'emploi d'un tel raisonnement. L'arrêt *Commune de Saint-Méen-le-Grand* du 1^{er} octobre 2018⁶, concernant la fermeture d'une trésorerie communale, tend à le montrer. Les juges du Palais Royal observent que cette restructuration est justifiée par le faible effectif et la faible activité du service, mais également « par la généralisation des téléprocédures pour les professionnels et le renforcement des procédures informatiques pour les particuliers et les collectivités territoriales ». Ils considèrent cependant que « si, pour poursuivre les objectifs de présence territoriale et de services rendus

¹ Voir déjà le rapport annuel d'activité du Défenseur des droits de 2016, 150 p., p. 81, ainsi que ses avis n^{os} 16-01 et 16-09 du 6 janvier et du 7 avril 2016 dans lesquels il suggère qu'une partie des économies procurées par la dématérialisation des services publics soit redéployée au financement de l'accompagnement au numérique.

² Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, Rapport du 16 janvier 2019, 70 p.

³ *Ibid.*, p. 10.

⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁵ *Ibid.*, p. 30. Voir également son avis n^o 2018-01 au Parlement du 10 janvier 2018 relatif au projet de loi pour un État au service d'une société de confiance.

⁶ CE, 1^{er} octobre 2018, *Commune de Saint-Méen-le-Grand* (n^o 404677).

aux usagers prévus par la loi du 4 février 1995, le pouvoir réglementaire pouvait légalement [tenir compte de pareils critères], il devait [les] combiner avec d'autres exigences, notamment l'accessibilité des services publics et l'égal accès des usagers à ces services ». Tel est le cas en l'occurrence : d'une part, les activités de la trésorerie supprimée sont transférées dans deux trésoreries voisines qui, « alors même qu'une partie de la population [...] serait défavorisée et que l'offre de transports publics serait insuffisante », ne sont pas jugées trop éloignées ; d'autre part, la couverture numérique du territoire et les distances à parcourir font dire que ce transfert n'est pas de nature à rendre difficile pour la commune et les élus l'accès aux postes comptables.

Il convient de veiller à ce que le numérique, qui est souvent présenté comme une solution à l'abandon des territoires, n'alimente pas le problème, à ce que le remède ne nourrisse pas le mal, d'autant qu'en cette matière, le contrôle du juge administratif, fût-il circonscrit, est en règle générale limité à la recherche des seules erreurs manifestes d'appréciation. Le risque est de laisser s'installer l'idée que l'accessibilité spatiale du service public est un argument proprement discursif destiné à masquer la lecture économique de la loi de changement ; et, plus encore, que la valorisation de l'utilisateur à travers ce discours n'est qu'un moyen de faire passer des mesures permettant de réaliser des économies, les enjeux financiers primant sur les enjeux sociaux. S'il ne faut pas généraliser et voir systématiquement le mauvais côté des choses, à peine de verser dans une sorte de manichéisme stérile et pétrificateur, il est légitime de s'interroger sur le sens des mots aujourd'hui employés à propos du service public. De même qu'il serait absurde de remettre radicalement en cause les évolutions récentes et leurs apports à l'accessibilité du service public sur le territoire, de même il serait absurde de les porter sans discernement aux nues : l'interaction numérique ne peut totalement remplacer l'interaction humaine.

- 650** L'ACCESSIBILITÉ SPATIALE, UNE DIMENSION DE LA CONTINUITÉ N'ALLANT PLUS DE SOI. — Prendre l'exacte mesure de l'exigence d'accessibilité géographique du service public commande de s'attacher aux circonstances dans lesquelles elle s'est développée. Or à cet égard, l'on constate qu'elle n'a jamais autant occupé l'espace juridique que depuis qu'elle est remise en cause dans et par les faits, comme si les pouvoirs publics insistaient sur une chose qui n'irait plus de soi, parce qu'elle n'irait plus de soi... Où l'on comprend qu'il s'agit moins de promouvoir que de préserver, de sauvegarder, tant bien que mal, une forme évanescence et pourtant essentielle de la continuité du service public.
- 651** Une approche contextuelle de l'exigence contemporaine de qualité du service public s'impose également.

Section 2

LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC, DÉCLINAISON AMBIGUË DE
LA LOI DE CHANGEMENT

- 652 UN « POINT DE PASSAGE OBLIGÉ DE TOUT DISCOURS SUR L'ADMINISTRATION »¹. — Ces trois dernières décennies, à la faveur du renouvellement conjoncturel, la qualité² est devenue l'un des thèmes incontournables des réflexions afférentes au service public³. Importée du secteur privé productif — elle a été inaugurée aux États-Unis et au Japon —, ayant une « consonance plus économique et commerciale que juridique »⁴, elle a progressivement pénétré la sphère publique⁵.

En tant qu'exigence d'ordre axiologique contribuant à la légitimation de l'action publique, elle se retrouve au cœur des politiques de modernisation administrative, qui invitent à repenser les procédés juridiques et financiers de gestion des services publics. Elle s'agrège parallèlement au vaste mouvement de libéralisation, qui contraint ces derniers « à agir dans un marché ouvert et [à] miser davantage sur la qualité de leurs prestations que sur leurs privilèges pour assurer leur avenir »⁶, de sorte, précisément, que les usagers-consommateurs, étant censés avoir le choix du prestataire, aient toutes les raisons de se tourner vers eux.

En tant que contrainte d'ordre praxéologique déterminant en partie la validité des activités administratives, elle représente, par surcroît, un critère de fonctionnement des services publics en économie de marché : le respect de caractéristiques de qualité objectives et spécifiées, variant selon l'activité, s'impose au titre de leurs obligations de service public ou de service universel⁷ ; la qua-

¹ Jacques CHEVALLIER, « Le discours de la qualité administrative », *RFAP* 1988, p. 287-309, spéc. p. 287.

² Christian DOUCET, *La qualité*, PUF, coll. Que sais-je ?, 4^e éd., 2013, 127 p.

³ Lucie CLUZEL-MÉTAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER (dir.), Paris II, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVII-634 p.

⁴ Michèle VOISSET, « Qualité, adaptabilité, mutabilité », in Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome 2, *Approche transversale et conclusions*, La Documentation française, 1998 (515 p.), p. 397-406, spéc. p. 397.

⁵ Voir encore Nadine POULET, « Le concept de qualité », in Hélène PAULIAT (coord.), *La qualité : une exigence pour l'action publique en Europe ?*, PULIM, 2004 (223 p.), p. 17-33.

⁶ Jacques CHEVALLIER, *op. cit.*, spéc. p. 290.

⁷ Sans revenir sur les jurisprudences et les textes sectoriels illustrant la prise en compte de ce critère de qualité, l'on rappellera que le protocole (n° 26) sur les services d'intérêt général, en

lité préside encore à la conclusion des contrats de concession de service public, l'autorité concédante devant en effet retenir l'offre qui présente le meilleur « avantage économique global pour [elle] sur la base de plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du contrat de concession ou à ses conditions d'exécution », sans oublier de prendre en compte, également, « la qualité du service rendu aux usagers »¹.

653 Si l'idée s'est aujourd'hui largement imposée selon laquelle le service public se doit d'être de (bonne) qualité², elle nécessite néanmoins d'apporter d'utiles précisions notionnelles, au risque de laisser accroire que le service public pouvait jusque-là être de mauvaise qualité. Il s'agit alors d'essayer de développer une approche juridique globale, transversale de l'exigence de qualité, envisagée comme informant le régime de service public.

654 APPROCHE ENVISAGEABLE DE LA QUALITÉ À TRAVERS LA LOI DE CHANGEMENT. — En dépit des difficultés qu'il y a à la définir³, la qualité du service public peut s'entendre, sous un sens générique, de l'aptitude de celui-ci à satisfaire les besoins d'intérêt général à l'origine de son organisation⁴ ; étant précisé qu'elle est ici comprise comme portant sur l'*usage du service public*, c'est-à-dire sur la fourniture par les autorités administratives et la réception par les usagers des prestations, ce qu'il convient de distinguer de l'accès au service public : tournée vers le candidat-usager, l'accessibilité se situe en amont de la qualité dont elle est, en un sens, un prérequis⁵.

Prise en elle-même, cette définition de la qualité ne dit rien de nouveau sur les contours du régime juridique spécifique des services publics, dont on sait qu'il exprime, à travers les lois d'égalité, de continuité et de changement qui le cristallisent, une correspondance idéale, nécessaire et proportionnée, entre les procédés de droit public employés et les buts recherchés par les autorités administratives. D'un point de vue essentiel, la qualité — ou l'efficacité — du

son article 1^{er}, place le niveau élevé de qualité des services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union européenne.

¹ Article L. 3124-5 du Code de la commande publique.

² Michèle VOISSET, « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, p. 743-749.

³ Virginie DONIER considère que « la qualité est en réalité une notion pluridimensionnelle qui suppose une définition au cas par cas, en fonction de l'objet du service et de la prestation fournie ; il s'agit d'un concept nébuleux qui ne peut recevoir de définition univoque » (« Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219-1235, spéc. p. 1228).

⁴ En ce sens, Yves CANNAC, *La qualité des services publics*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2004, 211 p., p. 11. Le rapport reprend les définitions officielles de la qualité, notamment celle de l'Organisation internationale de normalisation (*International Organization for Standardization*).

⁵ Il n'est cependant pas rare que l'accessibilité du service public soit présentée comme un critère de sa qualité. Ainsi, dans sa thèse, Lucie CLUZEL-MÉTAYER y consacre un titre entier (*Le service public et l'exigence de qualité*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER [dir.], Paris II, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVII-634 p., p. 205 et s.).

service public n'est pas meilleure aujourd'hui qu'hier ; elle est immuable dès lors qu'elle est invariablement conforme à son époque. Là n'est pas le chemin à emprunter.

C'est bien d'un point de vue substantiel, en étudiant le contenu du régime de service public et non en s'interrogeant sur la manière théorique de le penser, que l'exigence de qualité présente en l'occurrence un intérêt.

- 655 La qualité du service public est d'abord un résultat, un résultat qui, s'il continue de se comprendre intuitivement, ne se présume plus, ou plus totalement, mais tend à être davantage mesuré, de façon plus ou moins formalisée, plus ou moins normalisée, à partir d'objectifs et sur la base d'indicateurs plus ou moins spécifiques (de performance de l'action publique et de satisfaction des usagers), en tout cas prédéfinis¹. Pour prendre un exemple concret, La Poste, entreprise prestataire du service universel postal, est tenue de procéder périodiquement « à des mesures de la qualité des services en recourant à des méthodes normalisées sur le plan européen ou national » ; ces mesures, dont les résultats « sont portés à la connaissance des usagers et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes », sont faites à l'aune des « objectifs de qualité applicables aux prestations du service universel », qui, arrêtés au niveau ministériel, « portent sur la rapidité et la fiabilité avec lesquelles ces prestations sont assurées »².

Les politiques de réforme administrative conduites ces dernières années sont particulièrement significatives de cette tendance. Elles cherchent à systématiser la mesure de la qualité des services publics en inscrivant généralement cet objectif ambitieux dans le cadre, plus large, de l'évaluation de l'action et des

¹ François RANGEON, « La notion d'évaluation », in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, PUF, 1993 (191 p.), p. 11-33.

² Article R. 1-1-8 du Code des postes et des communications électroniques, créé par l'article 1^{er} du décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste et modifiant le code des postes et des communications électroniques (JORF n° 6 du 7 janvier 2007, p. 397, texte n° 11).

politiques publiques¹. Il en est ainsi de la LOLF² et de la RGPP³, plus manifestement encore de la MAP⁴ et du programme « Action publique 2022 »⁵.

- 656** Mais la qualité du service public n'est pas seulement un résultat ; elle est également une démarche, une procédure qui, concernant le fonctionnement des services publics, y concourt. C'est en tant que telle qu'il est possible de l'appréhender, sinon de la cerner, sur le plan juridique ; l'étude de la qualité prise comme résultat présente surtout un intérêt en sociologie, et celle de sa mesure en sciences de gestion⁶, ce qui ne doit pas laisser penser qu'elle n'est pas digne

¹ Bénédicte DELAUNAY, « Décision publique évaluée et performance », in Nathalie ALBERT (dir.), *Performance et droit administratif*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2010 (306 p.), p. 119-129 ; Gil DESMOULIN, « La recherche de la performance des politiques publiques. De l'illusion à la raison ? », *AJDA* 2012, p. 894-899.

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (*JORF* n° 177 du 2 août 2001, p. 12480, texte n° 1). Trois types d'indicateurs dits de performances sont utilisés dans le cadre des projets de loi de finances, afin de répondre aux attentes des citoyens, des usagers, des contribuables ; ils répondent ainsi à des enjeux d'efficacité socio-économique, de qualité des services publics et d'efficience de la gestion.

³ En 2010, le Conseil de modernisation des politiques publiques a mis en place un baromètre mesurant la qualité des services publics, « construit à partir des attentes prioritaires des Français avec un double objectif : être à la fois levier de modernisation de l'administration pour améliorer la relation avec l'utilisateur et outil permettant de rendre compte, en toute transparence, aux Français des progrès réalisés et de l'effort des agents pour renforcer la qualité du service rendu » (Dossier de presse « L'administration au service du public, Qualité et efficacité », 5 juillet 2010, accessible en ligne sur economie.gouv.fr, 25 p., p. 4). Ce baromètre est la suite donnée au rapport de François CORNUT-GENTILLE, *Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs*, remis au ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État en mars 2010 (93 p.).

⁴ Décrets n°s 2012-1198 et 2012-1199 du 30 octobre 2012 portant respectivement création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique et du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (*JORF* n° 254 du 31 octobre 2012, textes n°s 2 et 3) ; et sur ces textes, Hélène PAULIAT, « La modernisation de l'action publique réside-t-elle désormais dans la mesure de la qualité des services publics ? », *JCP A* 2012, n° 46, p. 2-3. Un baromètre a ainsi été adopté par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012 afin de mesurer la qualité des services publics. Il se compose d'« un nombre limité d'indicateurs autour de trois thèmes : l'accueil, le traitement des démarches de la vie quotidienne ou d'événements de vie jugés prioritaires par les Français et le traitement de réclamations. Pour chaque indicateur, 2 mesures sont effectuées : celle de la qualité de la prestation (service effectivement rendu par l'administration) et celle de la satisfaction de l'utilisateur (perception de l'utilisateur de la qualité de service) » (Relevé de décisions du premier Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012, accessible en ligne à partir de modernisation.gouv.fr, 48 p., p. 33).

⁵ Voir, en ligne (modernisation.gouv.fr/action-publique-2022), le dossier de presse du premier Comité interministériel de la transformation publique du 1^{er} février 2018, 16 p., p. 10, ainsi que le document stratégique du deuxième Comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre 2018, *Notre stratégie pour la transformation de l'action publique*, 44 p., p. 19 : il est recouru à deux catégories d'indicateurs, « des indicateurs de résultats et de qualité de service, notamment de satisfaction usagers, actualisés au moins chaque année ».

⁶ Cf. Véronique MALLERET, « Contrôle de gestion et mesure de la qualité du service », *Économies et sociétés*, série *Économies et Gestion des services*, mai 1999, p. 71-94. Pour des travaux doctoraux s'intéressant précisément à la mesure de la qualité du service public, William SABADIE,

d'intérêt pour le juriste : le *résultat obtenu* est conditionné par la *procédure retenue*, qu'il éclaire et influence en retour, suscitant ainsi une réflexion sur le sens à donner à la qualité du service public.

Dès lors, il ne paraît pas déraisonnable d'analyser l'exigence y relative comme une déclinaison de la loi de changement¹, celle-ci étant synonyme, à bien des égards, et quoique l'usager ne dispose pas d'un droit public subjectif à l'adaptation, de modernisation ou d'amélioration continue du service public² — les jurisprudences administratives les plus classiques du début du vingtième siècle³ l'attestent, qui reconnaissent à une personne publique le pouvoir de modifier unilatéralement un contrat administratif afin d'adapter le service public aux progrès techniques et à l'évolution corrélative des besoins collectifs. Bref, en ce qu'elle introduit l'idée d'*ajustements itératifs* dans le fonctionnement des services publics, l'exigence de qualité peut être regardée comme relevant de la loi d'adaptation constante.

- 657 APPROCHE PRÉFÉRENTIELLE DE LA QUALITÉ À PARTIR DE L'USAGER. — Au premier abord, elle semble n'avoir rien de véritablement original et n'être rien de plus qu'une autre formule, sans autre contenu, servant à désigner par équivalence cette loi générale.

Sa promotion n'est pourtant pas anodine : la qualité éclaire, en effet, la signification du principe de changement à la lumière du contexte qui l'a vue poindre.

- 658 La promotion contemporaine du thème de la qualité administrative est directement liée à l'enracinement de la conception libérale de l'intérêt général qui, recouvrant une dimension individualiste et utilitariste, fait la part belle aux

Contribution à la mesure de la qualité perçue d'un service public, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Éric VERNETTE (dir.), Toulouse, 2001, 510 p. ; Aurélien RAGAIGNE, *Les fonctions de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers, entre apprentissage et discipline*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Marc NIKITIN (dir.), Orléans, 2010, 482 p.

¹ Pour Michèle VOISSET, notamment, la qualité est plus large que l'adaptation, faisant également intervenir l'égal accès au service et la continuité du service : « l'adaptabilité "à la française" ne peut constituer qu'une des multiples composantes de ce *critère extensif de qualité* » (« La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, p. 743-749, spéc. p. 745). Voir aussi Lucie CLUZEL-MÉTAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER (dir.), Paris II, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVII-634 p., p. 566-568, qui distingue qualité et mutabilité, la première comprenant la seconde mais ne se résumant pas à elle.

² Voir en ce sens Virginie DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219-1235, spéc. p. 1232 : « Qualité et adaptabilité entretiennent une relation forte qui peut se résumer par la volonté d'assurer une "amélioration continue" du service : la recherche d'un service de qualité repose nécessairement sur la mise en œuvre du principe d'adaptabilité ».

³ CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* (Lebon p. 5) ; CE, 11 mars 1910, *Ministre des Travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways* (Lebon p. 216, concl. BLUM).

intérêts particuliers, exprimés voire implicites, et aux modes d'analyse voulus pragmatiques. Elle accompagne la rénovation de la relation administrative et la revalorisation de la position de l'usager, sous l'influence incidente des raisonnements économiques et gestionnaires¹ et dans le cadre d'un phénomène de clientélisation supposant, afin « d'ajuster les prestations offertes en fonction de l'état de la demande, [...] d'étudier méthodiquement les besoins et les attentes du public, de mener une politique offensive et volontariste dans sa direction, enfin d'améliorer la qualité des performances »².

- 659** Ces précisions relatives au contexte appellent deux séries de remarques à propos de l'exigence de qualité du service public elle-même.

La première tient à sa définition, qui peut être affinée et s'entendre, plus précisément, de l'aptitude de tout service à améliorer constamment son fonctionnement dans un sens favorable aux usagers, sans négliger cependant les considérations de gestion interne. Synchrétisant les deux critères de la satisfaction de l'usager — ce que l'on peut désigner comme la qualité perçue, ou subjective, du service public — et de la performance de l'action administrative — ce que l'on peut dénommer qualité produite, ou objective, du service public —, la qualité n'est pas sans rappeler l'ambivalence de la loi de changement à laquelle elle apparaît d'autant mieux rattachée.

La seconde série de remarques tient davantage à la portée de l'exigence. Pour ambivalente qu'elle soit, celle-ci est avant tout pensée comme reposant sur le premier des deux critères ou, tout du moins, comme lui accordant une place de choix : les pouvoirs publics s'accordent à faire depuis plusieurs années, au-delà des seuls discours et déclarations d'intention, de la satisfaction de l'usager un indice de premier ordre de l'amélioration continue du fonctionnement des services publics³. Son équilibre général ainsi défini, l'exigence de qualité trouve sa place dans le mouvement de subjectivisation du principe général d'adaptation, mouvement qu'elle alimente et qu'elle contribue, par suite, à mettre un peu plus en relief.

- 660** VOIES DE LA QUALITÉ, DÉVOIEMENT DE LA QUALITÉ ? — Reste à déterminer, à ce stade, quelles sont les voies privilégiées au point de vue juridique de l'amélioration constante du service public en direction des usagers⁴. Il ne s'agit pas

¹ Il faut garder à l'esprit, comme l'a souligné Michèle VOISSET, que « le critère de qualité est d'abord apparu dans la sphère économique pour améliorer la gestion des services publics industriels et commerciaux » (« La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, p. 743-749, spéc. p. 743).

² Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Droit et société Classics, 4^e éd., 2017, 326 p., p. 105).

³ Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers*, Rapport au Premier ministre, janvier 2001, 101 p.

⁴ Bénédicte DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Thèse de doctorat en droit

là d'en faire une étude minutieuse, approfondie, mais plutôt de montrer, de manière synthétique, en évitant une approche pointilliste ne permettant pas de mettre aisément en évidence des lignes de force, leur liaison au régime de service public.

L'exigence de qualité du service public semble pouvoir être envisagée suivant trois voies principales, distinctes et néanmoins dépendantes — qui font écho, au demeurant, à la notion plus large de bonne administration¹ et au thème de la citoyenneté administrative² —, à savoir la transparence du service public (I), la participation au service public (II) et la simplification de l'usage du service public (III).

- 661 À cette occasion, la question sera posée de savoir si l'argument de la qualité du service public, justement parce qu'il « s'inscrit dans une nébuleuse administrative qui cherche à faire se rejoindre deux objectifs parfois contradictoires »³, ne risque pas d'être détourné, d'être utilisé à d'autres fins, plus ou moins allusives, que la satisfaction directe et efficace des besoins, des attentes des usagers ; bref, si l'ambivalence de l'exigence ne dissimule pas, en réalité, une certaine ambiguïté.

I | LA TRANSPARENCE DU SERVICE PUBLIC

- 662 UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE CONTEMPORAINE. — La transparence du service public est la première voie retenue de sa qualité. L'idée est la suivante : l'usager doit être en mesure de connaître et plus encore de comprendre, en vue de leur contrôle, c'est-à-dire afin d'en apprécier la valeur et de suggérer par suite leur évolution éventuelle, les modalités d'exécution du service public.

public, Christian DEBOUY (dir.), Poitiers, 1990, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1993, X-1003 p.

¹ Nicolas MARTY, *La notion de bonne administration, À la confluence des droits européens et du droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Louis AUTIN (dir.), Montpellier I, 2007, 702 p., p. 181 et s., p. 264 et s. Sur la notion, voir aussi Rhita BOUSTA, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Thèse de doctorat en droit public, Gérard MARCOU et Elisenda MALARET (dir.), Paris I, 2009, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2010, 566 p.

² Sur ce thème, voir notamment Gilles DUMONT, *La citoyenneté administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER (dir.), Paris II, 2002, 749 p. ; Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « La citoyenneté administrative », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome 2, Dalloz, 2011 (XIII-711 p.), p. 397-432 ; Gweltaz ÉVEILLARD, « La citoyenneté administrative, vecteur de nouveaux droits publics subjectifs des administrés ? », in AFDA, *Les droits publics subjectifs des administrés*, Lexis-Nexis-Litec, coll. Colloques et débats, 2011 (X-238 p.), p. 97-113.

³ Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI, *Droit du service public*, Montchrestien, coll. Domat Droit public, 3^e éd., 2011, 804 p., § 1324.

C'est une exigence démocratique¹ étudiée pour ses développements contemporains², qui s'inscrivent non seulement dans la sphère administrative mais encore dans les sphères politique³ — où l'intransigeance citoyenne tend à devenir absolue — et économique⁴. La doctrine s'y intéresse vraiment depuis les années soixante-dix et surtout quatre-vingt, en clair depuis que le cadre juridique a évolué⁵.

- 663 Jusqu'à cette période, parler de transparence administrative paraît paradoxal, l'expression même constitue un oxymore, tant les autorités publiques se conforment à une longue tradition de confidentialité⁶ et la perpétuent, renvoyant

¹ Jennifer MARCHAND, « Réflexions sur le principe de transparence », *RDP* 2014, p. 677-703, spéc. p. 681 et s.

² Conseil d'État, *La transparence et le secret*, Rapport public de 1995, La Documentation française, EDCE 1996, n° 47 (617 p.), p. 13-179.

³ Depuis la loi organique n° 88-226 et la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique (*JORF* du 12 mars 1988, respectivement p. 3288 et p. 3290), nombreuses ont été les dispositions adoptées en matière d'exemplarité des élus, notamment tenus de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts, et de financement de la vie politique. Voir dernièrement la loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique (*JORF* n° 238 du 12 octobre 2013, respectivement p. 16824, texte n° 1 et p. 16829, texte n° 2), ainsi que la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (*JORF* n° 217 du 16 septembre 2017, texte n° 2).

⁴ Que l'on songe, bien sûr, à la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (*JORF* n° 25 du 30 janvier 1993, p. 1588), qui concerne aussi la transparence politique et administrative ; ou, pour citer un exemple plus récent, à la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (*JORF* n° 287 du 10 décembre 2016, texte n° 2).

⁵ Voir entre autres nombreux travaux Patrick DIBOUT, « Pour un droit à la communication des documents administratifs », *Rev. adm.* 1976, n° 173, p. 493-510 ; Paul SABOURIN, « Réflexions sur les rapports des citoyens et de l'administration », *D.* 1978, Chron., p. 61-68 ; Jeanne LEMASURIER, « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé », *RDP* 1980, p. 1239-1269 ; Guy BRAIBANT, « Droit d'accès et droit à l'information », in *Service public et libertés. Mélanges offerts au professeur Robert-Édouard Charlier*, Éd. de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981 (XXX-895 p.), p. 703-710 ; André HOLLEAUX, « Les nouvelles lois françaises sur l'information du public », *RISA* 1981, p. 191-206 ; Pierre SADLAN, « Le miroir sans tain. Réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », in *Religion, société et politique. Mélanges en hommage à Jacques Ellul*, PUF, 1983 (XIV-866 p.), p. 797-807 ; Alain-Louis MIE, *Administration et droit à l'information, Le secret en question*, Berger-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1985, 303 p. ; Bruno LASSERRE, Noëlle LENOIR et Bernard STIRN, *La transparence administrative*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1987, VIII-236 p. ; Roseline LETTERON, *L'administré et le droit à l'information*, Thèse de doctorat en droit public, Herbert MAISL (dir.), Paris X, 1987, 723 p. ; CURAPP, *Information et transparence administratives*, PUF, 1988, 280 p., avec notamment les contributions de François RANGEON, « L'accès à l'information administrative », p. 79-110 et de Jacques CHEVALLIER, « Le mythe de la transparence administrative », p. 239-275.

⁶ Louis FOUGÈRE, « Les secrets de l'administration », *Bull. IIAP* 1967, n° 4, p. 21-30 ; Jean-Claude BOULARD, « Rapport sur le secret et l'administration française », in *Association Henri Capitant, Le secret et le droit*, Tome 25, 1976 (VI-820 p.), p. 659-689 ; Jean LAVEISSIÈRE, « En

l'image symbolique d'une « forteresse bien gardée, vaguement hostile aux administrés, protégeant ses documents et ses dossiers, entretenant avec les citoyens des relations de méfiance et de suspicion et préférant leur imposer ses décisions [...] sans tenter de s'en expliquer »¹.

Certes, l'opacité n'est pas totale : certaines mesures, telles que la publication des lois et des règlements² — il y va de leur opposabilité aux citoyens et administrés, nul n'étant tenu d'observer une norme qui, adoptée sans son consentement, n'a pas été portée à sa connaissance —, la motivation des jugements ou la publicité des débats des assemblées délibérantes, contribuent, ce depuis longtemps, à rendre l'administration moins impénétrable. Elle n'en constitue pas moins la règle générale, significative d'une époque où ne sont pas développées toutes les potentialités de l'article 15 de la Déclaration de 1789 disposant que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Aussi bien le secret administratif n'est-il, alors, « qu'un cas particulier d'une sorte de loi générale du silence qui pèse lourdement sur l'ensemble du droit public français et qui empêche notre démocratie d'être cette "maison de verre" qui lui assurerait sa pleine réalité »³.

- 664 Mais l'entrée dans le dernier quart du vingtième siècle marque un tournant décisif.
- 665 UN RICHE ENSEMBLE NORMATIF. — Le législateur intervient à quatre reprises en moins de deux ans afin de consacrer, à l'endroit des administrés, de nouveaux droits se rattachant à l'idée d'information — ils ont pu être présentés comme la troisième génération des droits de l'homme⁴. D'abord, la loi du 6 janvier 1978⁵ ouvre aux usagers des services publics le droit d'accéder aux informations nominatives qui, les concernant, sont contenues dans des fichiers et au-

marge de la transparence administrative : le statut juridique du secret », in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992 (XXI-811 p.), p. 181-205.

¹ Franck MODERNE, « Conception et élaboration de la loi du 17 juillet 1978 », in IFSA et CADA, *Transparence et secret. Colloque pour le XXV^e anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, La Documentation française, 2004 (334 p.), p. 19-50, spéc. p. 22.

² Sur le sujet, Conseil d'État, *Publication et entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2001, 69 p. À noter, pour le surplus, que l'obligation de publier, sauf circonstances particulières, les actes réglementaires dans un délai raisonnable a été érigée en principe général du droit dans CE, 12 décembre 2003, *Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale* (Lebon p. 506).

³ Georges MORANGE, « Le secret en droit public français », *D.* 1978, Chron., p. 1-6, spéc. p. 1.

⁴ André HOLLEAUX, « Les lois de la troisième génération des droits de l'homme : ébauche d'étude comparative », *RFAP* 1980, p. 527-555 ; Guy BRAIBANT, « Droit d'accès et droit à l'information », in *Service public et libertés. Mélanges offerts au professeur Robert-Édouard Charlier*, Éd. de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981 (XXX-895 p.), p. 703-710, spéc. p. 703.

⁵ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (*JORF* du 7 janvier 1978, p. 227).

tres traitements, de les rectifier, de les supprimer et de s'opposer à leur utilisation ; elle institue la Commission nationale de l'informatique et des libertés, autorité administrative indépendante chargée de veiller à la protection de ces données personnelles. La loi du 17 juillet 1978¹ reconnaît ensuite le droit d'accès aux documents administratifs, quels qu'en soient la portée et le support², que ces documents émanent d'une personne publique ou d'une personne privée gérant un service public³ ; elle crée une autre autorité administrative indépendante, la Commission d'accès aux documents administratifs, dont la mission est d'assurer le respect de la liberté d'accès ainsi proclamée ; elle prévoit aussi la publication des directives (devenues lignes directrices), instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles comportant une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. Elle est rapidement complétée par la loi du 3 janvier 1979⁴, qui précise le régime de la libre consultation des archives publiques. En dernier lieu, faisant émerger l'idée d'intelligibilité par-dessus celle de transparence, la loi du 11 juillet 1979⁵ consacre le droit pour toute personne d'être informée, sans délai, des motifs de toute décision individuelle défavorable qui la concerne⁶, ainsi que de toute décision individuelle qui déroge aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

666 Ces textes fondamentaux⁷ constituent, chacun pour ce qui le concerne, une *lex generalis*. À ce titre, ils demeurent la partie la plus visible — sachant qu'ils ont

¹ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (*JORF* du 18 juillet 1978, p. 2851).

² Sont considérés comme des documents administratifs communicables les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives (lignes directrices), instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, décisions, revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations. Voir désormais l'article L. 300-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

³ L'on indiquera que, s'agissant des documents détenus par une personne de droit privé chargée d'une mission de service public qui exerce également d'autres activités, seuls revêtent un caractère administratif ceux qui présentent un « lien suffisamment direct » avec la mission de service public : CE, 17 avril 2013, *Société La Poste* (*Lebon tables*, n° 342372) ; CE, 15 octobre 2014, *Ministre de l'Économie et des Finances* (*Lebon tables*, n° 365058) ; CE, 7 juin 2019, *Société HLM Antin Résidences* (*Lebon tables*, n° 422569).

⁴ Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives (*JORF* du 5 janvier 1979, p. 43).

⁵ Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (*JORF* du 12 juillet 1979, p. 1711).

⁶ Voir les types de décisions précisément visées, désormais, par l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

⁷ Pour le Conseil d'État, les dispositions relatives à l'étendue du droit d'accès aux documents administratifs « concernent les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » (CE, 29 avril 2002, *Ullmann*, *Lebon* p. 156 ; voir encore CE, 13 décembre 2002, *Ullmann*, n° 237203).

été largement codifiés au sein du Code des relations entre le public et l'administration — d'un riche ensemble normatif¹. D'autres dispositions, au champ d'application souvent moins étendu, ont en effet vu le jour — certaines ont, depuis lors, été abrogées —, qui les ont modifiés, prolongés, enrichis, améliorant toujours un peu plus, en partie sous l'influence du droit de l'Union européenne², l'information et les capacités de contrôle des usagers sur le fonctionnement du service public.

Peuvent être mentionnés en guise d'exemples : le décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers³, qui cherche à renforcer l'information de ces derniers sur les décisions prises ou envisagées par les autorités administratives ; la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République⁴, qui reconnaît le droit des habitants d'une commune d'être informés des affaires de celle-ci⁵, ou encore celui d'accéder à certains documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués⁶ ; la loi du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public⁷, en ce qu'elle oblige les délégataires à publier annuellement un rapport comportant une analyse de la qualité du service⁸ ; la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations⁹, dont les apports en matière de transparence des services publics sont multiples (accès aux règles de droit, levée de l'anonymat des agents chargés de traiter les demandes¹⁰, élargissement de l'accès aux documents administratifs...) ; le décret du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication

¹ Sur ces éléments de la procédure administrative non contentieuse, voir Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. Manuel, 2^e éd., 2018, XXVII-1647 p., p. 1070 et s.

² Ariane VIDAL-NAQUET, « La transparence », in Jean-Bernard AUBY (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010 (XI-990 p.), p. 639-654.

³ Décret n° 83-1025 concernant les relations entre l'administration et les usagers (*JORF* du 3 décembre 1983, p. 3492).

⁴ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (*JORF* n° 33 du 8 février 1992, p. 2064).

⁵ Article L. 2141-1 du Code général des collectivités territoriales.

⁶ Article L. 1411-13 du Code général des collectivités territoriales.

⁷ Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public (*JORF* n° 34 du 9 février 1995, p. 2186).

⁸ Ces dispositions ont été reprises à l'article 52 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession (*JORF* n° 25 du 30 janvier 2016, texte n° 66), codifié à l'article L. 3131-5 du Code de la commande publique.

⁹ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (*JORF* n° 88 du 13 avril 2000, p. 5646, texte n° 1). Le législateur s'est appuyé, en particulier, sur l'étude du Conseil d'État, *Pour une meilleure transparence de l'administration*, La Documentation française, coll. Les études du Conseil d'État, 1998, 123 p.

¹⁰ Article L. 111-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

¹¹ Jacques ARRIGHI de CASANOVA et Simon FORNERY, « Une nouvelle étape de l'amélioration des relations entre l'Administration et les citoyens : la loi "DCRA" du 12 avril 2000 »,

des instructions et circulaires¹ ministérielles adressées aux services et établissements de l'État, qui impose, comme condition de leur applicabilité et de leur opposabilité, que ces instructions et circulaires soient tenues à la disposition du public sur un site internet relevant du Premier ministre et ce, en étant classées et répertoriées de manière à faciliter leur consultation ; la loi pour un État au service d'une société de confiance en date du 10 août 2018², dont l'article 20 étend les conditions dans lesquelles les instructions et circulaires non publiées sont réputées abrogées³...

- 667** TRANSPARENCE ET ÉVOLUTIONS NUMÉRIQUES. — Il va sans dire que l'adaptation du service public aux évolutions numériques a largement stimulé ce processus normatif, au point même de renouveler l'approche de la transparence administrative.
- 668** L'information en ligne est devenue le principe⁴, profitant de l'approfondissement d'un mouvement d'ouverture et de partage des données publiques, ou *open data*, aux enjeux non seulement démocratiques mais aussi économiques⁵. Cet approfondissement est le fruit récent de la loi du 7 octobre 2016 pour une

RFDA 2000, p. 725-736, spéc. p. 726-730. Voir également Sébastien SAUNIER (dir.), *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, LGDJ, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2011, 304 p.

¹ Décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires (*JORF* n° 287 du 10 décembre 2008, p. 18777, texte n° 2), dont les dispositions sont reprises à l'article R. 312-8 du Code des relations entre le public et l'administration.

² Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (*JORF* n° 184 du 11 août 2018, texte n° 1).

³ Décret n° 2018-1047 du 28 novembre 2018 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires (*JORF* n° 277 du 30 novembre 2018, texte n° 45).

⁴ Que l'on songe à l'importance prise par le site internet Légifrance, créé par le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet (*JORF* du 9 août 2002, p. 13655, texte n° 5), dans la consultation du droit applicable dans l'ordre juridique interne. Depuis la loi n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 (*JORF* n° 297 du 23 décembre 2015, p. 23805, texte n° 2), le Journal officiel de la République française est entièrement dématérialisé.

⁵ Henri VERDIER et Suzanne VERGNOLLE, « L'État et la politique d'ouverture en France », *AJDA* 2016, p. 92-96, spéc. p. 93-94. Voir plus largement le dossier « Les enjeux de l'*open data* » publié à l'*AJDA* 2016, p. 78 et s., avec, entre autres, les contributions de Stéphane MANSON, « La mise à disposition de leurs données publiques par les collectivités territoriales », p. 97-101 et de Lucie CLUZEL-MÉTAYER, « Les limites de l'*open data* », p. 102-107.

République numérique¹, qui scelle en quelque sorte le « passage d'une communication sur demande à une diffusion d'initiative, large et spontanée, de tous types de documents »².

La loi pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018³ ne déroge pas au principe dès lors qu'elle fait porter l'« information transparente [des usagers] sur l'efficacité et la qualité des services rendus, notamment par l'affichage d'indicateurs de résultats et de satisfaction dans les sites d'accueil physique et sur les sites internet des administrations concernées ». Ainsi, d'ici 2020, tous les services publics de l'État en relation avec les usagers devraient rendre les chiffres de leur qualité accessibles — sachant que certains services (impôts, préfectures, pôle emploi, tribunaux de grande instance ou caisses de sécurité sociale) le font depuis décembre 2018 — et les regrouper, notamment, sur un site internet conçu à cet effet : resultats-services-publics.fr. Sans doute gagnerait-on encore en transparence en informant les usagers du poids respectif de chaque indicateur utilisé dans la mesure de qualité du service.

- 669 Mais favoriser l'ouverture et intensifier la circulation des données publiques⁴, le cas échéant sous certaines réserves⁵, ne suffit pas ou ne suffit plus, devant

¹ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (*JORF* n° 235 du 8 octobre 2016, texte n° 1). Sur ce texte, Lucie CLUZEL-MÉTAYER, « La loi pour une République numérique : l'écosystème de la donnée saisi par le droit », *AJDA* 2017, p. 340-349.

La loi pour une République numérique s'inscrit dans le sillage d'autres interventions notables, qui ont contribué à poser les bases de l'*open data*, puis à la développer : ainsi de l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques (*JORF* n° 131 du 7 juin 2005, p. 10022, texte n° 13) et du décret d'application n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 (*JORF* n° 304 du 31 décembre 2005, p. 20827, texte n° 119), qui transposent la directive n° 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (*JOCE* n° L-345 du 31 décembre 2003, p. 90) ; ainsi du décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques (*JORF* n° 44 du 22 février 2011, p. 3248, texte n° 2) ; ainsi du décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs (*JORF* n° 123 du 27 mai 2011, p. 9139, texte n° 3) ; ainsi encore de la circulaire du Premier ministre François FILLON du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques (*JORF* n° 123 du 27 mai 2011, p. 9140, texte n° 5).

² Jean-Marc SAUVÉ, « Transparence et efficacité de l'action publique », Intervention lors de l'assemblée générale de l'Inspection générale de l'administration, juillet 2017, disponible en ligne sur conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/transparence-et-efficacite-de-l-action-publique.

³ Article 68 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (*JORF* n° 184 du 11 août 2018, texte n° 1).

⁴ Maxime BOUL, « Réflexions sur la notion de donnée publique », *RFAP* 2018, p. 471-478.

⁵ Voir CE, 12 juin 2019, *Université des Antilles* (Lebon tables, n° 427916), une université pouvant refuser de communiquer à un syndicat étudiant, parce qu'il n'est pas candidat, les règles de traitement informatique des candidatures présentées dans le cadre de la procédure nationale de préinscription Parcoursup.

la surabondance et la possible technicité des documents accessibles, à garantir une information satisfaisante des usagers. L'opacité des systèmes algorithmiques, tant dans la collecte que dans le traitement des données et dans la décision censée en résulter, tant pour les administrés que pour les autorités publiques, sinon pour les concepteurs eux-mêmes¹, en témoigne tout particulièrement.

L'article L. 311-3-1 du Code des relations entre le public et l'administration, issu de la loi de 2016 précitée, impose de mentionner explicitement l'emploi d'un tel système aux fins d'élaboration d'une décision individuelle et de communiquer, en cas de demande formulée par la personne intéressée, les règles définissant ce système ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre². Les articles R. 311-3-1-1 et R. 311-3-1-2 du code, créés par un décret du 14 mars 2017³, précisent respectivement que la mention explicite prévue doit indiquer la finalité du système algorithmique, et que l'autorité administrative est tenue de porter à la connaissance du destinataire de la décision qui l'aurait saisie en ce sens quatre types d'informations, « sous une forme intelligible et sous réserve de ne pas porter atteinte à des secrets protégés par la loi » : le degré et le mode de contribution du système à la prise de décision ; les données traitées et leurs sources ; les paramètres de traitement et, éventuellement, leur pondération, appliqués à la situation de l'intéressé ; les opérations effectuées par le traitement. Ces conditions de transparence ont le mérite d'exister. Néanmoins, il n'est pas sûr qu'elles permettent d'éclairer et de comprendre le raisonnement général suivant lequel fonctionne l'algorithme, dont la publication brute, sans autres explications que techniques, reste assez peu utile, en fin de compte, pour le non-spécialiste — le risque est plutôt d'entretenir un sentiment de dépossession et de défiance de sa part.

Mettre au clair est plus exigeant que mettre au jour. Aussi s'agit-il d'aller plus loin que l'idée commune de transparence, en y intégrant deux idées qui s'articulent ensemble et viennent nourrir l'exigence de qualité : celle d'intelligibilité d'une part, dans la mesure où « la logique générale de fonctionnement de

¹ CNIL, *Comment permettre à l'homme de garder la main ? Les enjeux éthiques des algorithmes et de l'intelligence artificielle*, Synthèse du débat public animé par la CNIL dans le cadre de la mission de réflexion éthique confiée par la loi pour une République numérique, décembre 2017, 75 p., p. 51.

² L'article L. 312-1-3 du Code des relations entre le public et l'administration ajoute que, « sous réserve des secrets protégés en application du 2° de l'article L. 311-5, les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2, à l'exception des personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est inférieur à un seuil fixé par décret, publient en ligne les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de leurs missions lorsqu'ils fondent des décisions individuelles ».

³ Décret n° 2017-330 du 14 mars 2017 relatif aux droits des personnes faisant l'objet de décisions individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique (*JORF* n° 64 du 16 mars 2017, texte n° 1).

l'algorithme [...] devrait pouvoir être comprise par tous et donc énoncée verbalement et non sous la forme de lignes de code »¹ ; celle de loyauté² d'autre part, qui, pour transposer la définition donnée par le Conseil d'État à propos des plateformes³, suppose d'utiliser le traitement algorithmique « de bonne foi [...], sans chercher à l'altérer ou à le détourner à des fins étrangères à l'intérêt des utilisateurs », les critères retenus devant en effet « être pertinents par rapport à l'objectif de meilleur service rendu » à ces derniers⁴. L'on s'explique ainsi — sans être certain qu'une telle intervention soit suffisante — que la loi relative à la protection des données personnelles du 20 juin 2018⁵, modifiant la loi informatique et libertés de 1978⁶, prévoie que l'autorité administrative édictant des décisions individuelles automatisées « s'assure de la maîtrise du traitement algorithmique et de ses évolutions afin de pouvoir *expliquer*, en détail *et* sous une forme intelligible, à la personne concernée la manière dont le traitement a été mis en œuvre à son égard »⁷. Où l'on rencontre déjà le thème de la simplification administrative.

- 670 L'ABSENCE DE PRINCIPE GÉNÉRAL DE TRANSPARENCE. — Il reste que, de ce riche processus normatif, aucun principe général de transparence gouvernant le fonctionnement du service public — que le juge aurait fini par constater, après avoir observé que les nombreux textes en ce domaine s'inspirent d'un principe primordial commun — ne peut être tiré⁸.

¹ CNIL, *Comment permettre à l'homme de garder la main ? Les enjeux éthiques des algorithmes et de l'intelligence artificielle*, Synthèse du débat public animé par la CNIL dans le cadre de la mission de réflexion éthique confiée par la loi pour une République numérique, décembre 2017, 75 p., p. 51.

² Cf. les articles L. 111-7 et L. 111-7-1 du Code de la consommation, créés par les articles 49 et 50 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (JORF n° 235 du 8 octobre 2016, texte n° 1).

³ Conseil d'État, *Le numérique et les droits fondamentaux*, Rapport public de 2014, La Documentation française, Les rapports du Conseil d'État, 2014, n° 65, 446 p., p. 273.

⁴ Voir Hélène PAULIAT, « La décision administrative et les algorithmes : une loyauté à consacrer », *RDP* 2018, p. 641-650 ; Johanne SAISON et Christophe MONDOU, « L'administration augmentée », *JCP A* 2018, n° 50, p. 13-18, spéc. § 15.

⁵ Article 21 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles (JORF n° 141 du 21 juin 2018, texte n° 1).

⁶ Article 47 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (JORF du 7 janvier 1978, p. 227).

⁷ D'où il résulte, en particulier, que « ne peuvent être utilisés, comme fondement exclusif d'une décision administrative individuelle, des algorithmes susceptibles de réviser eux-mêmes les règles qu'ils appliquent, sans le contrôle et la validation du responsable du traitement » (Cons. const., 12 juin 2018, *Loi relative à la protection des données personnelles*, consid. 71, n° 2018-765 DC ; JORF n° 141 du 21 juin 2018, texte n° 2).

⁸ En ce sens, voir Fanny GRABIAS, « La transparence administrative, un nouveau principe ? », *JCP A* 2018, n° 50, p. 23-27, spéc. p. 26. Cf. en outre CE, 23 février 2005, *Association coordination nationale Natura 2000* (n° 241796), le juge considérant que les requérants ne peuvent se prévaloir

La transparence n'est, certes, plus l'exception à la règle du secret qui prévalait hier. Le rapport s'est équilibré ; et sans doute, même, s'est-il inversé : « l'information est désormais un droit opposable [aux autorités administratives] »¹, opposable en premier lieu par les usagers, mais également, dans une moindre mesure, par les agents auxquels le Code des relations entre le public et l'administration est, sauf dispositions contraires, applicable². Mais la transparence n'est pas pour autant devenue un principe du service public : le secret persiste dans une proportion non négligeable³, soit dans le cadre des textes qui tendent à le ménager au nom d'intérêts légitimes procédant, en dernière analyse, de l'intérêt général⁴ ; soit en dehors des textes, dont le juge entend respecter le champ d'application sans étendre l'obligation de transparence⁵. L'idée est, en clair, qu'il n'y a pas de transparence sans texte.

« d'un prétendu principe général de concertation et de transparence des décisions administratives ».

¹ Jennifer MARCHAND, « Réflexions sur le principe de transparence », *RDP* 2014, p. 677-703, spéc. p. 688.

² Article L. 100-1, alinéa 2 du Code des relations entre le public et l'administration.

³ Olivia BUI-XUAN, « Les secrets de l'administration », *RDP* 2012, p. 1119-1132.

⁴ En particulier, le droit à communication des documents administratifs ne joue pas à propos des documents préparatoires à une décision en cours d'élaboration (article L. 311-2 du Code des relations entre le public et l'administration) ou lorsque la consultation du document risque de porter atteinte, entre autres, au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, au secret de la défense nationale, à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la sécurité des systèmes d'information des administrations (article L. 311-5). Ce droit est par ailleurs restreint lorsque sont en cause, notamment, la protection de la vie privée, le secret médical et le secret des affaires (article L. 311-6).

⁵ Le juge administratif refuse logiquement d'étendre l'obligation de motivation à des décisions n'entrant dans aucune des catégories prévues par le législateur ou le pouvoir réglementaire : ainsi du refus de titulariser un stagiaire en fin de stage (CE, 29 juillet 1983, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Lorraine, Lebon tables*, n° 49641 ; CE, 9 décembre 2005, *Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, Lebon tables*, n° 282525 ; CE, 19 février 2009, *France Télécom*, n° 311705) ; des délibérations des jurys d'examen, de concours ou d'aptitude (CE, 29 juillet 1983, *Seban*, n° 40932 ; CE, 22 juin 1992, *Lartigue, Lebon tables*, n° 122085 ; CE, 22 juin 1994, *Lugan, Lebon* p. 326 ; CE, 7 mars 2012, *A...*, n° 338112 ; CE, 22 juillet 2015, *C...*, n° 384284 ; CE, 27 juillet 2016, *C...*, n° 393292) ; du refus de prendre une mesure de police (CE, 12 mars 1986, *Metzler, Lebon* p. 70) ; ou encore des mesures conservatoires prises dans l'intérêt du service comme la suspension d'un fonctionnaire (CE, 7 novembre 1986, *Edwige, Lebon tables*, n° 59373 ; CE, 2 novembre 1994, *Estival*, n° 129506 ; CE, 22 novembre 2004, *Ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, Lebon tables*, n° 244515 ; CE, 19 novembre 2018, *B...*, n° 416887).

Tout aussi logiquement, le juge refuse de faire droit aux demandes de communication de documents qui n'ont pas le caractère de documents administratifs au sens de la loi. Tel est le cas des documents qui, quelle que soit leur nature, se rattachent à la fonction juridictionnelle. Voir en ce sens CE, Sect., 7 mai 2010, *Bertin (Lebon* p. 154) ; CE, 20 janvier 2011, *A...* (n° 345052) ; CE, 31 mars 2017, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice (Lebon tables*, n° 408348) ; CE, 5 mars 2018, *B...* (n° 401933).

Et il n'est même pas certain, si l'on veut bien apprécier son manque d'unité et la nécessité qu'il peut y avoir de maintenir une dose de confidentialité ou de secret pour la qualité du service¹, qu'elle soit « une loi en devenir »² ; pareille assertion repose sur une prédiction dont la réalisation risque de ne jamais advenir.

- 671 L'affaire est en réalité question de dosage, de régulation. Il ne faut pas perdre de vue, comme l'a souligné Renaud DENOIX de SAINT MARC, que la transparence — qui impliquerait désormais l'intelligibilité et la loyauté — « n'est pas une fin en soi » mais « un moyen utilisé pour améliorer les relations entre services publics et usagers »³.

II | LA PARTICIPATION DE L'USAGER AU SERVICE PUBLIC

- 672 PARTICIPATION, PARTICIPATIONS. — La deuxième voie étudiée de l'exigence de qualité est celle de la participation des usagers à l'organisation et au fonctionnement des services publics⁴. Dans un certain nombre de cas de figure, ceux-là sont invités à *prendre part* au service ou à *faire part* de leurs idées, de leur point de vue, de leur niveau de satisfaction ou de toute autre information utile les concernant, avec pour conséquence, plus ou moins directe, plus ou moins certaine, l'amélioration de la fourniture des prestations d'intérêt général.

Le terme de participation ici adopté n'est pas tellement clair — ceux de cogestion ou de coproduction⁵ sont aussi employés, sans être moins équivoques —

¹ Des auteurs expliquent qu'« une transparence totale des services publics ne serait pas nécessairement synonyme de meilleur fonctionnement de ces services, ne serait-ce que parce que la satisfaction de l'intérêt général suppose, dans certains cas, que des décisions soient préparées, étudiées et prises à l'abri de la pression de l'opinion publique » (Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS [collab.], *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., § 1167). Dans le même sens, Jean-Marc SAUVÉ soutient qu'« un abus de transparence est susceptible de nuire aux intérêts qu'elle entend promouvoir. Plutôt qu'un objectif absolu, la transparence doit rester un instrument au service de l'intérêt général » (« Transparence et efficacité de l'action publique », Intervention lors de l'assemblée générale de l'Inspection générale de l'administration, juillet 2017, en ligne sur conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/transparence-et-efficacite-de-l-action-publique).

² Virginie DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219-1235, spéc. p. 1223.

³ Renaud DENOIX de SAINT MARC, « La transparence : vertus et limites », in IFSA et CADA, *Transparence et secret, Colloque pour le XXV^e anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, La Documentation française, 2004 (334 p.), p. 11-17, spéc. p. 17.

⁴ Isabelle THOMAS, « Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics », *RFDA* 2004, p. 330-345.

⁵ OCDE, *Ensemble pour améliorer les services publics, Partenariat avec les citoyens et la société civile*, Éditions OCDE, 2014, 135 p.

qu'il ne faille apporter quelques précisions supplémentaires. Cette participation est d'ordre matériel (A) mais surtout d'ordre décisionnel (B).

A | LA PARTICIPATION À L'EXÉCUTION MATÉRIELLE DU SERVICE

- 673** UNE CONTRIBUTION MODESTE À LA MARCHE DU SERVICE. — Il est des hypothèses dans lesquelles les usagers sont amenés à concourir à l'exécution matérielle du service public, soit dans le cadre de la prestation qui leur est spécialement fournie, soit au soutien du fonctionnement général dudit service.

Leur contribution doit cependant demeurer modeste, sans quoi ils perdent le statut d'usager et ne participent plus, mais collaborent au service — la théorie jurisprudentielle de la collaboration occasionnelle ou bénévole au service public¹ suscite alors d'autres interrogations juridiques et fait plutôt intervenir le principe de continuité. Plus précisément, leur contribution ne doit pas dépasser celle « qui peut être normalement attendue de [leur part] en contrepartie des avantages que [leur] apporte le service public »². Elle peut porter sur des activités en tout point banales, telles que composer un titre de transport, remplir un formulaire ou bien relever un compteur, comme sur des interventions supposant une implication plus poussée, qu'il faut parfois inciter, et, en tout état de cause, volontaire, telles que, par exemple, signaler à l'autorité compétente des problèmes de voirie, gérer et maîtriser sa consommation d'énergie, réduire et trier ses déchets.

- 674** Les initiatives en la matière tendraient d'ailleurs à se développer et à se diversifier³, accélérant la transformation du « rapport aux institutions d'un usager dont on attend [...] qu'il soit plus "autonome" dans ses démarches et participe plus activement à sa propre administration, suivant en cela la tendance générale à la *responsabilisation individuelle* vers laquelle s'orientent nombre de politiques — de l'activation en matière d'emploi aux "contrats d'intégration" pour les immigrés en passant par les dépenses de santé »⁴.

¹ CE, Ass., 22 novembre 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine* (Lebon p. 279) ; CE, Sect., 25 septembre 1970, *Commune de Batz-sur-mer et Tesson* (Lebon p. 540). Cf. CE, 21 juin 1895, *Cames* (Lebon p. 509, concl. ROMIEU).

² CE, 27 octobre 1961, *Caisse primaire de sécurité sociale de Mulhouse c/ Kormann* (Lebon p. 602). Voir aussi CE, 23 juin 1971, *Commune de Saint-Germain-Langot* (Lebon p. 468).

³ Voir l'étude de la direction interministérielle de la transformation publique, *Les citoyens acteurs du service public : quelles initiatives pour les associer davantage ?*, avril 2019, accessible en ligne sur modernisation.gouv.fr/etudes-et-referentiels/une-etude-pour-explorer-la-participation-citoyenne-au-service-public, 28 p.

⁴ Vincent DUBOIS, « Politiques au guichet, politique du guichet », in Olivier BORRAZ et Virginie GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Presses de Sciences Po, coll. Sciences Po Gouvernances, 2010 (312 p.), p. 265-286, spéc. p. 268. Voir aussi Geneviève KOUBI, « Quelle "responsabilisation" des usagers du service public ? », *JCP A* 2015, n° 43, p. 37-42.

En tout cas, elles prennent une dimension nouvelle grâce, là encore, à l'outil numérique. Le recours aux téléservices publics permet « à l'administration, d'une part, d'offrir de nouveaux services reposant sur les données de masse et, d'autre part, de produire ces services dans des conditions radicalement différentes, impliquant une coproduction avec les usagers »¹. Ces derniers participent également aux services publics en produisant, plus ou moins sciemment², des données susceptibles d'être exploitées et de fonder des décisions administratives³, ce qui n'est pas sans poser d'importantes questions au regard de leurs droits fondamentaux. La protection des données personnelles représente un enjeu majeur. Aussi bien est-elle l'objet d'un cadre juridique européen rénové depuis 2016⁴, auquel la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles⁵, qui modifie la loi informatique et libertés⁶, adapte le droit français.

- 675 UN APPORT RESTREINT À LA QUALITÉ DU SERVICE. — Il n'est pas douteux que pareille forme de coproduction est propre à accroître la qualité du service public ; c'est ainsi qu'elle est parfois présentée. Juge en premier et dernier ressort de ses intérêts et de ses besoins, l'utilisateur peut agir sur la prestation qui lui est fournie ou qui a vocation à l'être. L'agent, voyant quant à lui ses missions être

¹ Yann ALGAN, Maya BACACHE et Anne PERROT, « Administration numérique », *Les notes du CAE* 2016, n° 34, 12 p., p. 2. Pour les auteurs, cette coproduction du service public est caractéristique de ce qu'ils appellent « l'État plateforme ».

² L'article 19 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (*JORF* n° 235 du 8 octobre 2016, texte n° 1) ajoute un article 3 *bis* à la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques (*JORF* du 8 juin 1951, p. 6013), qui prévoit que, sur décision du ministre chargé de l'Économie et après avis du Conseil national de l'information statistique, « les personnes morales de droit privé sollicitées pour des enquêtes transmettent par voie électronique sécurisée au service statistique public, à des fins exclusives d'établissement de statistiques, les informations présentes dans les bases de données qu'elles détiennent, lorsque ces informations sont recherchées pour les besoins d'enquêtes statistiques qui sont rendues obligatoires [...] ».

³ Sur cette question, Camille MORIO, « Quelle place pour l'administré dans l'administration augmentée ? », *JCP A* 2018, n° 50, p. 27-31.

⁴ Règlement n° 2016/679/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 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, et abrogeant la directive n° 95/46/CE (*JOUE* n° L-119 du 4 mai 2016, p. 1), dit règlement général sur la protection des données (RGPD). Voir Maximilien LANNA, « Données publiques et protection des données personnelles : le cadre européen », *RFAP* 2018, p. 501-511.

⁵ Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles (*JORF* n° 141 du 21 juin 2018, texte n° 1). Voir aussi l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel (*JORF* n° 288 du 13 décembre 2018, texte n° 5).

⁶ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (*JORF* du 7 janvier 1978, p. 227).

reconfigurées, peut consacrer plus de temps et d'attention à des tâches à plus haute valeur sociale, possiblement au contact du public.

L'apport de cette coproduction reste toutefois limité, aussi limité que l'action de l'utilisateur elle-même — dont rien ne garantit, par ailleurs, la constance et la fiabilité, soit la continuité — et que les reconfigurations envisagées en conséquence. En fait, sa finalité consiste moins, dans un contexte budgétaire contraint, à rechercher la plus grande satisfaction de l'utilisateur, qui n'exerce aucun contrôle véritable sur la prestation, qu'à renforcer la performance des services publics, en cherchant à réduire leurs coûts de fonctionnement — il s'agit ni plus ni moins d'externaliser « une partie du travail [ce] qui n'est évidemment pas sans liens avec une politique de contraction des effectifs de la fonction publique »¹ — et à optimiser l'emploi des ressources disponibles au regard des résultats recherchés.

B | LA PARTICIPATION AU PROCESSUS DÉCISIONNEL

- 676 ASSOCIATION SUFFISANTE DE L'USAGER À LA DÉCISION. — D'autre part, le terme de participation fait référence aux procédés par lesquels les usagers interviennent dans le processus décisionnel², au moment de l'élaboration ou de l'application des décisions intéressant le service public — son organisation comme son fonctionnement, dès lors qu'il y a de son usage.
- 677 Est ici mise de côté la participation décisionnelle des agents, qui, si elle ne doit pas être négligée, ne soulève pas, en raison de son objet, les mêmes enjeux sur le plan de la qualité du service public.

L'alinéa 8 du préambule de la Constitution de 1946, réaffirmé par le préambule de la Constitution de 1958, consacre le droit pour tout travailleur de participer, « par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ». Cette disposition s'applique en matière de fonction publique³ où, la réforme de 1946 ayant per-

¹ Vincent DUBOIS, « Politiques au guichet, politique du guichet », in Olivier BORRAZ et Virginie GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Presses de Sciences Po, coll. Sciences Po Gouvernances, 2010 (312 p.), p. 265-286, spéc. p. 268.

² Jean-Pierre FERRIER, « La participation des administrés aux décisions de l'administration », *RDP* 1974, p. 663-690 ; Conseil d'État, *Consulter autrement, Participer effectivement*, Rapport public de 2011, La Documentation française, EDCE 2011, n° 62, 226 p.

³ Cons. const., 20 juillet 1977, *Loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961*, décision dite *obligation de service des fonctionnaires*, consid. 5 (n° 77-83 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 39). Ainsi, l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (*JORF* du 14 juillet 1983, p. 2174), récemment modifié par l'article 1^{er} de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (*JORF* n° 182 du 7 août 2019, texte n° 1), prévoit que « les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires, à la définition des orientations en matière

mis le « passage d'un modèle autoritaire [...] à l'adoption d'une logique participative »¹, divers organismes consultatifs ont été institués, au niveau national (Conseil commun de la fonction publique et conseils supérieurs des trois fonctions publiques) et aux niveaux inférieurs (commissions administratives ou, pour les contractuels, consultatives paritaires et comités sociaux², s'agissant des principaux). Quant aux agents placés dans une situation individuelle de droit privé, leur participation s'exerce dans le cadre défini par le Code du travail, qui prévoit la mise en place de comités sociaux et économiques³, ou par des statuts spécifiques. Il convient en outre d'ajouter que d'autres modalités d'expression existent (représentation avec voix délibérative au sein des établissements publics, exercice de la liberté syndicale et du droit de grève...).

Il n'est pas déraisonnable de penser que l'association, certes à titre essentiellement consultatif, des agents à la prise de décision, et, par suite, leur responsabilisation dans la marche du service public⁴, contribue à améliorer les conditions de fourniture des prestations ; c'est là, d'ailleurs, l'un des thèmes que les comités sociaux sont amenés à aborder, connaissant entre autres questions du fonctionnement et de l'organisation des services ainsi, et c'est une nouveauté – superflue car redondante ? – introduite par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019⁵, que de « la qualité des services rendus ». Intervenant au plus près des usagers, l'agent est souvent le mieux informé des changements à opérer dans leur intérêt, d'autant qu'il peut lui-même avoir, à titre individuel, la qualité d'usager. Cela étant, il faut garder à l'esprit qu'une telle association est fondamentalement conçue et mise en œuvre pour la défense des intérêts professionnels, pouvant porter sur des questions individuelles. À cet égard, elle n'a rien de vraiment spécifique au service public.

- 678 L'on précisera encore que c'est en référence aux procédés par lesquels les usagers sont plus ou moins directement mais proprement associés aux décisions prises pour l'amélioration du service public, que l'idée de participation est ici

de politique de ressources humaines et à l'examen de décisions individuelles dont la liste est établie par décret en Conseil d'État ».

¹ Fabrice MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, Economica, coll. Corpus droit public, 4^e éd., 2017, 457 p., § 189.

² Ces comités sociaux sont le résultat de la fusion, réalisée par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (*JORF* n° 182 du 7 août 2019, texte n° 1), des anciens comités techniques et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, dont ils reprennent en substance les compétences.

³ Articles L. 2301-1 et suivants du Code du travail.

⁴ La responsabilisation par la plus grande implication des agents est un thème classique des réformes administratives de ces dernières années ou décennies. Par exemple, la circulaire n° 5968/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 26 septembre 2017 relative au Programme « Action publique 2022 » a insisté sur la nécessité d'« offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations ».

⁵ Article 4 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 précitée.

comprise. Économie est ainsi faite de la procédure contradictoire qui, permettant aux administrés de se défendre à l'occasion d'une décision négative¹, n'a pas cette vocation spéciale ; et surtout des procédés de participation citoyenne relevant de la démocratie représentative, ce qui peut se justifier.

Il est vrai que tout citoyen est, à un moment ou à un autre, l'utilisateur d'un service public dont il est conduit à éprouver la qualité. Cette dernière est, *de facto*, susceptible de guider, d'orienter ou d'influencer sa décision lorsqu'il désigne, à intervalles réguliers, ses représentants, lesquels auront le pouvoir d'organiser, et donc d'adapter, les services publics placés sous leur responsabilité. Il n'est pas rare, en effet, que « l'enjeu du choix politique intègre des éléments relatifs à la gestion des services publics nationaux ou locaux et à la réforme de ceux-ci »².

Néanmoins, la participation de l'utilisateur par le canal de la démocratie représentative entretient un lien trop indirect et trop incertain avec le fonctionnement du service public pour pouvoir être envisagée comme une voie de son amélioration. Premièrement, il n'est jamais garanti que la question de la qualité du service public soit posée à l'occasion d'un scrutin ou qu'elle soit considérée comme déterminante par le citoyen, dont les intérêts débordent ceux de l'utilisateur ; et, à supposer qu'elle le soit, il reste à définir le champ des services publics sur lesquels elle porte, compte tenu des dimensions nationale ou locales de l'élection. Deuxièmement, le statut de citoyen et celui d'utilisateur ne se recouvrent pas : les réciproques n'étant pas toujours vraies, des usagers ne disposent pas du droit de vote et ne peuvent pas se prononcer sur des sujets qui les intéressent pourtant. Au surplus, rien ne certifie que les engagements pris par les gouvernants soient tenus : comme l'a expliqué le Professeur LACHAUME — fort de son expérience de maire d'une petite commune³ —, ces derniers, « confrontés aux réalités du terrain, aux contraintes juridiques, financières, aux exigences de la conciliation entre Intérêt général et intérêts privés, aux soucis d'une réélection, s'éloignent souvent rapidement de la radicalité de leurs promesses électorales, développent ce qui n'est pas péjoratif, une mentalité de gestionnaire et adoptent des solutions que les administrés ne comprennent pas toujours et contestent de plus en plus »⁴.

¹ Sur cette procédure, voir notamment Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. Manuel, 2^e éd., 2018, XXVII-1647 p., p. 1089-1093.

² Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS [collab.], *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., § 1172.

³ Jean-François LACHAUME, « Maire de village : témoignage », *Pouvoirs* 1995, n° 73, p. 19-28.

⁴ Jean-François LACHAUME, « Participation et services publics locaux », in *Les collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2002 (491 p.), p. 233-242, spéc. p. 233.

- 679 DIVERSITÉ DES PROCÉDÉS PARTICIPATIFS. — Les procédés de la participation décisionnelle des usagers sont divers et variés, ce qui est le « résultat d’une approche différenciée de la participation »¹. Ils ont émergé secteur par secteur, dès les lendemains de la Seconde Guerre mondiale pour une part d’entre eux ; ils ont été étendus progressivement, sur un rythme plus soutenu ces trois dernières décennies, toujours à la faveur d’interventions législatives et réglementaires visant, « en ordre dispersé »², à concrétiser l’idée de démocratie administrative.

Il est possible de les classer en deux catégories afin de les présenter synthétiquement³, selon que la participation est, pour reprendre une distinction commode employée en doctrine, « institutionnelle » ou « fonctionnelle »⁴.

- 680 L’association des usagers à la prise de décision peut être qualifiée d’institutionnelle lorsque leur présence et leur expression — à portée délibérative, si bien que l’on pourrait parler, à la limite, de codécision plus que de coproduction — sont organisées et que leurs intérêts — d’usagers, non de citoyens — sont représentés au sein des structures qui, gérant un service public, ont une certaine maîtrise de son organisation et de son fonctionnement, bref de son régime et donc de sa qualité.

Depuis la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l’électricité et du gaz⁵, dont l’article 20 prévoyait que le ministre chargé de l’Énergie nommât au conseil d’administration des services nationaux d’Électricité de France et de Gaz de France un représentant des usagers, nombreux sont les textes sectoriels qui ont développé cette forme de participation. Elle se retrouve notamment dans l’enseignement secondaire⁶ et l’enseignement supérieur⁷, dans les organismes

¹ Christophe TESTARD, *Pouvoir de décision unilatérale de l’administration et démocratie administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Sylvie CAUDAL (dir.), Lyon III, 2016, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2018, XVII-765 p., p. 284.

² Conseil d’État, *Pour une meilleure transparence de l’administration*, La Documentation française, coll. Les études du Conseil d’État, 1998, 123 p., p. 7.

³ Pour une présentation globale et détaillée des procédés juridiques de la démocratie administrative, l’on renverra à la thèse de Christophe TESTARD, *op. cit.*, p. 283 et s.

⁴ Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, Aurélie VIROT-LANDAIS [collab.], *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p., p. 664-667.

⁵ Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l’électricité et du gaz (*JORF* du 9 avril 1946, p. 2951).

⁶ Article 5 du décret n° 68-968 du 8 novembre 1968 relatif aux conseils des établissements d’enseignement public du niveau du second degré (*JORF* du 9 novembre 1968, p. 10497). Voir désormais les articles R. 421-14 et R. 421-16 du Code de l’éducation.

⁷ Article 13 de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d’orientation de l’enseignement supérieur, dite loi Edgar FAURE (*JORF* du 13 novembre 1968, p. 10579). Voir désormais l’article L. 712-3 du Code de l’éducation.

d'habitations à loyer modéré¹, dans le secteur postal², dans les établissements publics de santé³.

Par la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public⁴, le législateur a officialisé, sans la garantir, la présence de personnalités choisies « en raison de leur qualité de représentants des consommateurs ou des usagers » au sein des établissements publics à caractère industriel et commercial de l'État dont le personnel n'est pas soumis aux règles du droit public, ainsi que de ses autres établissements publics assurant tout à la fois un service public administratif et industriel et commercial lorsque la majorité de leur personnel est soumise à un régime de droit privé.

- 681** Ce ne sont pas là les seuls procédés participatifs mis à la disposition des usagers. Ces derniers sont également, et plus régulièrement, invités à se prononcer sur l'organisation et le fonctionnement du service public en dehors d'un cadre institutionnel, suivant des modalités à visée fonctionnelle⁵ – l'inconvénient étant, au regard de leur grande variété, de ne pouvoir toutes les considérer. Mis à part les référendums des articles 11⁶ et 72-1⁷ de la Constitution de

¹ Article 1^{er} du décret n° 83-221 du 22 mars 1983 relatif aux offices d'habitations à loyer modéré (*JORF* du 24 mars 1983, p. 898). Voir désormais l'article R. 421-5 du Code de la construction et de l'habitation.

² Article 10 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée, relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom (*JORF* n° 157 du 8 juillet 1990, p. 8069).

³ Article 42 de l'ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée (*JORF* n° 98 du 25 avril 1996, p. 6324). Voir l'article L. 6143-5 du Code de la santé publique. L'article L. 6112-2, dans sa rédaction issue de l'article 99 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (*JORF* n° 22 du 27 janvier 2016, texte n° 1), impose aux établissements de santé assurant le service public de santé de garantir « la participation des représentants des usagers du système de santé ».

⁴ Article 5 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public (*JORF* du 27 juillet 1983, p. 2325).

⁵ Sébastien SAUNIER, « L'association du public aux décisions prises par l'administration », *AJDA* 2015, p. 2426-2432.

⁶ L'alinéa 1^{er} de cet article permet au président de la République de soumettre au référendum tout projet de loi portant notamment « sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent ». Son troisième alinéa prévoit qu'un référendum portant sur le même objet « peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ». Ces conditions devraient être assouplies à l'occasion de la prochaine révision constitutionnelle, à supposer qu'elle voie le jour, sans remettre en cause le principe même du référendum d'initiative partagée.

⁷ L'alinéa 2 de cet article pose le principe selon lequel « les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ». De tels projets sont susceptibles de porter sur le fonctionnement de services publics locaux, en vue de son amélioration. Voir les articles L.O. 1112-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

la Cinquième République, dont l'organisation reste, il faut le rappeler, tributaire de la volonté de l'autorité politique, les possibilités pour l'utilisateur de s'exprimer se résument à de simples consultations.

La participation peut être indirecte, les intérêts de l'utilisateur étant, dans ce cas, représentés au sein d'organes consultatifs — ce que l'on n'estime pas comme une forme de participation institutionnelle. L'un de ces multiples organes (comités de quartier¹, comités consultatifs²...) fait figure de référence. Il s'agit de la commission consultative des services publics locaux, que les collectivités les plus importantes ou leurs groupements sont tenus de créer en vertu de l'article L. 1413-1 du Code général des collectivités territoriales³, « pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière ». Cette commission, composée de membres de l'organe délibérant de la personne publique désignés dans le respect de la représentation proportionnelle, ainsi que de représentants d'associations locales — il n'existe pas toujours d'associations d'utilisateurs — nommés discrétionnairement par la personne publique — si bien que se posent les questions de l'appréciation de leur représentativité et de leur poids par rapport aux autres membres —, est celle de la qualité des services publics locaux : elle est amenée à se prononcer sur toute proposition relative à leur amélioration quand la majorité de ses membres le demande ; elle doit être convoquée annuellement à l'effet d'examiner des rapports relatifs à la gestion de certains d'entre eux ; elle peut encore être consultée pour avis sur des projets de délégation, de création de régie...

La participation de l'utilisateur peut être plus directe, rejoignant alors largement ce que l'on entend communément par démocratie participative⁴, en dépit de

¹ Article L. 2143-1 du Code général des collectivités territoriales, créé par l'article 1^{er} de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (*JORF* du 28 février 2002, p. 3801, texte n° 1). Sur cette loi, voir en particulier Jean-Marie PONTIER, « La démocratie de proximité : les citoyens, les élus locaux et les décisions locales », *Rev. adm.* 2002, n° 327, p. 160-168 ; Michel VERPEAUX, « La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité », *RFDA* 2003, p. 261-269.

² Article L. 2143-2 du Code général des collectivités territoriales, issu de l'article 22 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (*JORF* n° 33 du 8 février 1992, p. 2064).

³ Créé par l'article 5 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée, cet article est l'unique disposition d'un chapitre du Code général des collectivités territoriales intitulé « Participation des habitants et des utilisateurs à la vie des services publics ». À noter qu'au passage, le législateur de 2002 a abrogé l'article L. 2143-4 de ce code, qui, résultant de l'article 26 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 précitée, prévoyait la création d'une commission d'un genre similaire dans les communes de plus de 3 500 habitants et, pendant un temps, les établissements publics de coopération comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, sans toutefois en préciser les fonctions.

⁴ Sur ce thème général, Yves JÉGOUZO, « De la "participation du public" à la "démocratie participative" ? », *AJDA* 2006, p. 2314-2315 ; Marie-France DELHOSTE, « Démocratie participative : de l'échec de l'organisation étatique à l'avenir du projet citoyen », *RFDA* 2007, p. 1061-

sa faible portée. Les consultations ouvertes sur internet¹, qui permettent de recueillir les observations des personnes intéressées en se substituant, le cas échéant, à la consultation obligatoire de commissions consultatives, et les enquêtes publiques², qui sont le moyen d'informer et de faire participer le public tout en prenant en compte les intérêts des tiers à l'occasion de l'élaboration d'une décision administrative, en sont les principaux outils³. D'autres existent, singulièrement au niveau local : ainsi de la procédure de consultation des électeurs d'une collectivité territoriale sur les affaires relevant de sa compétence⁴, ou du droit de pétition⁵ et du référendum local, déjà évoqué, de l'article 72-1 de la Constitution. Il est entendu que l'avis des usagers peut être recueilli par ailleurs, selon des modalités fixées sur le fondement des pouvoirs généraux d'organisation des services dont dispose tout chef de service⁶, à condition, toutefois, que soient respectés les principes désormais formalisés dans le Code des relations entre le public et l'administration, à l'article L. 131-1 : « lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille

1070 ; Bruno DAUGERON, « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », *RFAP* 2011, p. 21-37.

¹ Article 16 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (*JORF* n° 115 du 18 mai 2011, p. 8537, texte n° 1), codifié aux articles L. 132-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration. Voir Jacques CHEVALLIER, « Consultations ouvertes et participation du public », in AFDA, *Les procédures administratives*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2015 (VI-303 p.), p. 191-203.

² Articles L. 134-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration.

³ Pierre BON, « L'association du public aux décisions prises par l'administration », *RFDA* 2016, p. 27-34.

⁴ Articles L. 1112-15 et suivants du Code général des collectivités territoriales, résultant de l'article 122 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*JORF* n° 190 du 17 août 2004, p. 14545, texte n° 1).

⁵ Aux termes de l'article 72-1, alinéa 1^{er} de la Constitution, « la loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence. » Ce droit de pétition devrait être prochainement renforcé : la réforme constitutionnelle annoncée consacrerait le droit d'obtenir cette inscription et, surtout, pourrait être l'occasion de rendre le dispositif pleinement effectif dès lors que la loi en précisant les conditions et les modalités n'est, sauf exceptions ultramarines, jamais intervenue ; l'article 1112-16 du Code général des collectivités territoriales, lequel ne vise que la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour d'une assemblée locale « l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée », constitue un cadre étroit qui pourrait être élargi.

⁶ Cf. CE, 11 mai 1979, *Syndicat CFDT du ministère des Affaires étrangères* (Lebon p. 203, concl. GALABERT) ; CE, Sect., 8 janvier 1982, *SARL Chocolat de régime Dardenne* (Lebon p. 1) ; CE, Ass., 19 juillet 2017, *Association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan » et autres* (Lebon p. 233, concl. DAUMAS) ; TA Grenoble, 24 mai 2018, *Préfet de l'Isère c/ commune de Grenoble* (n° 1701663).

à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics ». C'est dans ce cadre général que la qualité du service public est mesurée auprès des usagers, à l'aune d'indicateurs de satisfaction mobilisés au stade de l'exécution des décisions, en vue possiblement de l'élaboration de nouvelles décisions censées améliorer l'usage du service ; étant ajouté que le numérique, en ce qu'il multiplie les zones de contacts et d'échanges¹, favorise et facilite cette participation².

- 682** LIMITES DES PROCÉDÉS PARTICIPATIFS. — S'il ne faut pas minimiser les avancées réalisées en la matière dans la période contemporaine, la dernière en date résultant de la fixation d'une sorte de régime de droit commun de la démocratie administrative par le Code des relations entre le public et l'administration, il faut veiller, à l'inverse, à ne pas les exagérer. Le constat s'impose en effet selon lequel les progrès de l'association de l'usager du service public au processus décisionnel ne fournissent que de faibles remèdes aux profonds problèmes de la démocratie représentative.

- 683** Les procédés participatifs dont s'agit, singulièrement ceux présentant une visée fonctionnelle, ont une portée tout à fait réduite. Leur contribution à l'amélioration constante du service public mérite d'être relativisée.

Leur mise en œuvre reste largement facultative et peut rester rare en pratique — sans compter qu'elle est quelquefois présentée comme étant chronophage et coûteuse —, ce qui amène à conclure qu'ils ne sont pas consubstantiels au service public. Ils dépendent du choix discrétionnaire des pouvoirs publics d'ouvrir la procédure de prise de décision ; et encore faut-il que celle-ci soit ouverte sincèrement, avant que les arbitrages soient réalisés, avant que la décision soit finalisée. Où l'on s'aperçoit que la participation de l'usager est conditionnée par une exigence de sincérité qui, au vu des textes et faute de principe général de participation, n'est pas garantie ; il y va pourtant de la qualité du service public.

Par surcroît, la plupart des procédés évoqués conservent un caractère consultatif ; ils débouchent sur des avis qui ne s'imposent pas aux autorités normatives. Sans doute ces dernières peuvent-elles se sentir liées, en fait, par les résultats d'une consultation, d'autant qu'il peut être socialement risqué de ne pas le faire. Elles restent néanmoins libres, en droit, de prendre les décisions qu'elles jugent les plus appropriées³, en tenant compte — sans que l'on sache

¹ Un site internet, voxusagers.gouv.fr, est en cours d'expérimentation, qui permet aux usagers de partager leur expérience et leurs avis sur les services publics en vue de leur amélioration.

² À ce sujet, Julien VIEIRA, « Le numérique, catalyseur du principe de participation ? », *Politeia* 2017, p. 209-230.

³ Bénédicte DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Thèse de doctorat en droit public, Christian DEBOUY (dir.), Poitiers, 1990, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1993, X-1003 p., p. 167-170

toujours dans quelle mesure — ou non du point de vue des usagers¹. Aussi la participation de ces derniers est-elle susceptible de devenir l'alibi d'une adaptation du service public qui ne soit pas justifiée, au premier plan, par leur plus grande satisfaction mais par des considérations économiques et gestionnaires et le renforcement de la performance publique. Où l'on s'aperçoit à nouveau, et sans verser dans la suspicion, de l'importance de l'exigence de transparence administrative pour la qualité du service public.

III | LA SIMPLIFICATION DE L'USAGE DU SERVICE PUBLIC

- 684** SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE. — Si, aujourd'hui, le terme de simplification est fréquemment utilisé à propos du processus de rationalisation de la loi² et du droit³, il procède historiquement de la volonté d'améliorer la relation administrative, en faveur tout d'abord des entreprises, dont il s'agit de réduire les charges pour renforcer la compétitivité, mais encore, plus largement, des usagers, dans le souci de contribuer le plus efficacement possible à l'interdépendance sociale. En ce qu'elle renvoie à la propension des autorités administratives à aménager, à alléger et à assouplir les modalités d'exécution des services publics, la simplification administrative — qui n'est pas sans rapport, il s'entend, avec la simplification normative — peut donc être présentée comme la troisième et dernière voie de l'exigence de qualité du service public.

¹ Si bien qu'en définitive, les procédés de participation peuvent être contre-productifs et conduire « à une cristallisation des positions davantage qu'à un consensus, à une radicalisation des débats davantage qu'à une élaboration concertée des décisions » (Christophe TESTARD, *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Sylvie CAUDAL [dir.], Lyon III, 2016, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2018, XVII-765 p., p. 692).

² Afin de tenir compte, d'une part, du principe constitutionnel de clarté de la loi découlant de l'article 34 de la Constitution (Cons. const., 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, consid. 10, n° 98-401 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 258) et, d'autre part, de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi découlant des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (Cons. const., 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, consid. 13, n° 99-421 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 136), qui imposent au législateur, « afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques » (Cons. const., 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, consid. 9, n° 2001-455 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 49).

³ Nombreuses sont les lois dites de simplification du droit adoptées ces vingt dernières années, suivant une approche plus ou moins transversale, plus ou moins sectorielle. Il s'avère qu'elles sont tout sauf simples, étant généralement très denses et entraînant un nombre important de modifications textuelles. Au surplus, leurs dispositions ne respectent pas toujours le principe de clarté et l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (voir Cons. const., 12 mai 2011, *Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, n° 2011-629 DC ; *Rec. Cons. const.* p. 228).

685 UN MOUVEMENT DYNAMIQUE ET HÉTÉROGÈNE. — La recherche constante de simplicité et, par suite, d'efficacité dans le fonctionnement du service public, par la suppression, la rationalisation, l'harmonisation des formalités, des procédures et des normes, n'est pas nouvelle¹. Elle est toutefois devenue plus pressante à l'entrée des années deux mille, cependant qu'une plus grande attention est prêtée à la singularité des situations concrètes des usagers, à l'effet, précisément, d'améliorer le service rendu à chacun d'eux. La loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations du 12 avril 2000² en est symbolique.

Les étapes les plus récentes du processus de simplification administrative ont été évoquées à l'occasion de l'étude directe du principe général d'adaptation constante, en tout cas pour les principales d'entre elles³ — la plus marquante reste certainement l'adoption du Code des relations entre le public et l'administration⁴. La simplification administrative est un processus d'envergure qui, tout à la fois dynamique et hétérogène, ne suit aucun plan stratégique particulier ; il est impossible de dresser une liste exhaustive des mesures y relatives : la transmission automatique par les autorités administratives des demandes mal dirigées⁵, l'échange entre pouvoirs publics d'informations ou de données nécessaires au traitement des demandes⁶, la consécration du principe dit du

¹ Voir, par exemple, le décret n° 53-914 du 26 septembre 1953 portant simplifications de formalités administratives (*JORF* du 27 septembre 1953, p. 8502) qui, réduisant le nombre de pièces justificatives et de certifications à fournir à l'appui d'une demande adressée à une autorité administrative, devait « contribuer à alléger la tâche de certaines administrations, à hâter le règlement des procédures et à faciliter les relations entre le public et l'administration », déjà !

² Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (*JORF* n° 88 du 13 avril 2000, p. 5646, texte n° 1).

³ Voir *supra*, § 488.

⁴ Sur le fondement de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (*JORF* n° 263 du 13 novembre 2013, p. 18407, texte n° 1).

⁵ Articles L. 114-2 et s. du Code des relations entre le public et l'administration, issus de l'article 20 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée (*JORF* n° 88 du 13 avril 2000, p. 5646, texte n° 1).

⁶ Articles L. 114-8 et s. du Code des relations entre le public et l'administration, issus de l'article 16 A de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée, lui-même créé par l'article 4 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (*JORF* n° 115 du 18 mai 2011, p. 8537, texte n° 1) et modifié par l'article 62 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives (*JORF* n° 71 du 23 mars 2012, p. 5226, texte n° 1). Voir aussi l'article 40 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (*JORF* n° 184 du 11 août 2018, texte n° 1).

« silence vaut acceptation »¹, la reconnaissance d'un droit à l'erreur des usagers², la possibilité pour les préfets de déroger, pour l'heure à titre expérimental³, à certaines normes en vue « d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques »⁴, l'amélioration de l'écoute et la centralisation de l'accueil des usagers grâce à la technique du guichet unique⁵... sont quelques-unes des avancées en la matière, qui, si elles ne lui sont pas toutes proprement spécifiques, ont pour effet de faciliter l'usage du service public.

- 686** L'on insistera particulièrement sur le fait que la numérisation des services publics est aujourd'hui l'axe principal de la simplification administrative. Elle se traduit, d'une part, par la dématérialisation des procédures, c'est-à-dire l'extension des téléprocédures⁶, attendu que les réserves précédemment formulées quant aux effets pervers du numérique sur l'accès au service public peuvent être ici transposées. Elle se traduit, d'autre part, par l'automatisation des décisions, les services publics tendant de plus en plus à fonctionner grâce au traitement informatique, sur la base d'algorithmes sophistiqués⁷, de données

¹ Article L. 231-1 et s. du Code des relations entre le public et l'administration, issu de l'article 1^{er} de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (*JORF* n° 263 du 13 novembre 2013, p. 18407, texte n° 1).

² Articles L. 123-1 et L. 123-2 du Code des relations entre le public et l'administration, créés par l'article 2 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (*JORF* n° 184 du 11 août 2018, texte n° 1). À noter qu'au début du mois de juin 2019, a été lancé un nouveau site internet, oups.gouv.fr ; destiné aux particuliers et aux entreprises, il répertorie les erreurs les plus fréquentes et donne des conseils pour les éviter.

³ L'expérimentation pourrait être étendue dans le temps et dans l'espace, avant, peut-être, que le dispositif soit généralisé — il doit faire l'objet d'une évaluation à la fin de l'année 2019. Le pouvoir de dérogation normative pourrait, au surplus, être élargi au bénéfice des collectivités territoriales. Voir les perspectives d'amélioration évoquées dans le rapport d'information n° 560 des sénateurs Jean-Marie BOCKEL et Mathieu DARNAUD, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Réduire le poids des normes en aval de leur production : interprétation facilitatrice et pouvoir de dérogation aux normes*, Sénat, 11 juin 2019, 93 p., p. 34 et s.

⁴ Article 3 du décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet (*JORF* n° 305 du 31 décembre 2017, texte n° 33), avec la circulaire d'application n° 6007/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 9 avril 2018.

⁵ Telle est l'une des fonctions, notamment, des maisons de services au public, qui permettent un accueil personnalisé des usagers : les agents orientent ces derniers dans leurs démarches et les accompagnent dans l'utilisation des outils numériques.

⁶ Pour rappel, est désormais reconnu le droit de tout usager à saisir une autorité administrative par voie électronique afin de lui adresser une demande, une déclaration, un document ou une information (Ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, *JORF* n° 258 du 7 novembre 2014, p. 18780, texte n° 8).

⁷ Voir en particulier Jean-Baptiste DUCLERCQ, « Le droit public à l'ère des algorithmes », *RDP* 2017, p. 1401-1433.

« confiées » en masse par les usagers ; ainsi « augmentée »¹, rendue d'une certaine manière plus intelligente, l'administration deviendrait prédictive — ce que la doctrine n'a pas manqué de relever s'agissant de la justice² — et, par là même, plus rapide, plus sûre et plus efficace, peut-être aussi moins arbitraire ou, pour mieux dire, moins aléatoire. La loi sur la protection des données personnelles du 20 juin 2018³ autorise les décisions administratives individuelles automatisées⁴ ; celles-ci, excluant toute intervention humaine entre leur adoption et leur notification, contribuent à accélérer, à fluidifier, en la simplifiant, d'aucuns diront à l'excès, l'action administrative.

L'utilisateur est censé retirer des bénéfices de ces adaptations en termes de qualité de service, au-delà des risques qu'elles comportent pour ses droits fondamentaux. La nécessité d'encadrer l'outil numérique, et spécialement le mécanisme algorithmique, rappelle avec force que la simplification administrative commande l'amélioration continue de la transparence administrative et celle de son corollaire logique, l'information de l'utilisateur du service public.

- 687** LE SENS DE LA SIMPLIFICATION. — Mais, pour cette voie de la qualité du service public comme pour les deux autres, la question légitime finit par se poser du sens dans lequel elle est aujourd'hui mise en œuvre. Il ne s'agit pas de revenir sur l'orientation économique qui lui est, en quelque sorte, consubstantielle et que l'on peut qualifier d'externe : la simplification administrative, cela a déjà été dit, a été développée dans la volonté d'améliorer la relation administrative

¹ Est apparu le concept de « service public augmenté » (Comité Action Publique 2022, *Service public, se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle*, Rapport au président de la République et au Premier ministre, juin 2018, 113 p., p. 39) ou d'« administration augmentée » (voir le dossier « L'administration augmentée » publié au JCP A 2018, n° 50).

² Antoine GARAPON, « Les enjeux de la justice prédictive », JCP G 2017, n° 1, p. 47-52 ; Fabrice MELLERAY, « La justice administrative doit-elle craindre la "justice prédictive" ? », AJDA 2017, p. 193 ; Marc CLÉMENT, « Algorithmes au service du juge administratif : peut-on en rester maître ? », AJDA 2017, p. 2453-2460 ; Jean-Baptiste DUCLERCQ, « Les algorithmes en procès », RFDA 2018, p. 131-142 ; Yves GAUDEMET, « La justice à l'heure des algorithmes. À propos de la justice prédictive », RDP 2018, p. 651-664.

³ Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles (JORF n° 141 du 21 juin 2018, texte n° 1).

⁴ L'article 47 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (JORF du 7 janvier 1978, p. 227), dans sa rédaction issue de l'article 21 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 précitée, pose le principe selon lequel « aucune décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ou l'affectant de manière significative ne peut être prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données à caractère personnel, y compris le profilage » ; il l'assortit cependant d'un certain nombre d'exceptions, exploitant les marges de manœuvre ménagées par le règlement n° 2016/679/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 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, et abrogeant la directive n° 95/46/CE (JOUE n° L-119 du 4 mai 2016, p. 1). Sur cette question, voir notamment Élise UNTERMAIER-KERLÉO, « Les nouveaux visages de la décision administrative : d'une administration assistée à une administration automatisée », JCP A 2018, n° 50, p. 19-22 ; Jean-Baptiste DUCLERCQ, « L'automatisation algorithmique des décisions administratives individuelles », RDP 2019, p. 295-320.

en direction des usagers et, tout particulièrement, des entreprises. Il s'agit, en revanche, d'évoquer le risque de détournement ou, à tout le moins, de distorsion, de déséquilibre d'une simplification administrative qui serait prioritairement et essentiellement guidée par une logique « performiste » interne.

Car la libéralisation des services publics et les réformes de modernisation de ces vingt dernières années — soit en clair depuis la LOLF — ont, nourries par le contexte, attaché et continuent d'attacher une haute importance à la performance publique et à la culture du résultat¹ dans l'œuvre de simplification, au point qu'il est permis de formuler l'interrogation suivante : simplifier l'usage du service public, est-ce toujours se soucier de la relation administrative avant de se préoccuper du service lui-même, de son coût et de son efficacité, économique bien plus que sociale ? N'est-ce pas adapter en conséquence, dans un sens qui ne soit pas nécessairement favorable à l'utilisateur, les modalités d'exécution du service public ?

- 688** Replacer la simplification administrative dans le cadre de ce questionnement² invite donc à relativiser l'approche préférentielle — sans la remettre en cause, ce qui serait excessif, d'autant plus qu'elle n'est jamais exclusive — de la qualité du service public à partir de l'utilisateur.

Il n'est pas déraisonnable de penser que la satisfaction de ce dernier peut être, dans une certaine mesure, reléguée au second plan ; qu'elle peut même devenir, à l'extrême, une simple production discursive sur le service public, destinée à soutenir, le cas échéant, des actions dictées par des motifs économiques, financiers, budgétaires... ; bref, qu'elle peut être réduite au rang de condition de la performance du service public³ à défaut d'être maintenue en critère de sa qualité, ce qui, dans le choix des mots et l'ordre des priorités — et donc des indicateurs⁴ —, n'est pas anodin et entretient, en définitive, une certaine ambiguïté.

¹ Voir *supra*, § 202 et s.

² Cf. Jean-Marie PONTIER, « Performance et simplification », in Nathalie ALBERT (dir.), *Performance et droit administratif*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2010 (306 p.), p. 89-118.

³ Ainsi le rapport du comité Action publique 2022 intitulé *Service public, se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle*, remis au président de la République et au Premier ministre en juin 2018 (113 p.), préconise-t-il d'« utiliser l'avis des usagers comme un critère de performance et de pilotage » (p. 24), dans une perspective dont on peut raisonnablement dire qu'elle n'est pas sociale mais d'abord et surtout gestionnaire.

⁴ « Si à l'évidence l'évaluation correspond à un effort de rationalisation, elle ne peut être que l'institutionnalisation d'une rationalité qui demeure limitée dans sa capacité méthodologique à éclairer les choix publics. La politique reste ainsi affaire de jugement et d'engagement, l'exercice d'une volonté est toujours la marque de la responsabilité » (Patrice DURAN, « Les non-dits de l'évaluation », in Gérard TIMSIT, Alain CLAISSE et Nicole BELLOUBET-FRIER [dir.], *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1996 [231 p.], p. 161-186, spéc. p. 172).



- 689** UNE RECOMPOSITION MINEURE. — Au terme de ces quelques développements, qui sont certainement loin d'épuiser le sujet, l'idée se trouve confirmée selon laquelle la qualité du service public n'a pas d'existence autonome au point de vue juridique, en tant que principe général gouvernant le fonctionnement du service public ; l'exigence ne fait que renvoyer une autre image mentale de la loi de changement — à laquelle il n'est pas déraisonnable de la rattacher — et de son ambivalence. Une conclusion similaire peut être dégagée à propos de l'accessibilité du service public, qui emprunte les chemins plus ou moins classiques de l'égalité et de la continuité, offrant de ces dernières une lecture également nuancée.

En définitive, seule la neutralité paraît pouvoir être qualifiée de loi du service public, à côté des lois traditionnelles les mieux éprouvées. Il faut alors immédiatement préciser que cette affirmation ne vaut que pour ce qu'on a pu appeler la neutralité-prescription, qui interdit l'expression de toute opinion personnelle au moyen et dans le cadre du service public afin de garantir la liberté de conscience des administrés.

- 690** Aussi prometteuse puisse-t-elle sembler, la perspective d'une recomposition des lois du service public s'avère ainsi limitée. Et sans doute, d'ailleurs, vaut-il mieux parler de *réinterprétation* que de recomposition.

Il est permis de soutenir, en effet, que le triptyque constitué des principes de continuité, de changement et d'égalité suffit encore aujourd'hui à prendre la mesure du droit commun du fonctionnement des services publics. Il n'est nul besoin, pour ce faire, de le remanier ou de le refondre coûte que coûte — sinon en y incorporant, par solution de réalisme, la loi de neutralité dans les limites précédemment posées, ce qui n'entraîne aucune révolution.

L'attention portée aux exigences d'accessibilité et de qualité atteste, en revanche, qu'il est nécessaire de *revisiter le contenu* des principes communs qu'elles déclinent *du point de vue subjectif* de l'utilisateur, en sa qualité de sujet de la relation de service public.

- 691** Quelques nuances s'imposent sur ce dernier point, qui étayent et enrichissent l'idée générale des conclusions intermédiaires précédentes, idée générale selon laquelle il n'est question que d'une tendance à la subjectivisation des principes du service public. Ceux-ci ne sont pas le foyer d'authentiques droits publics subjectifs — ici, à l'accessibilité et à la qualité du service. Ils représentent bien des garanties d'un type objectif — ce qu'est aussi, du reste, la loi de neutralité — qui se prêtent néanmoins sans difficulté, dans la période contemporaine, à une prise en compte compréhensive de l'individu et de ses intérêts particuliers.

Cela est d'autant moins douteux que l'étude des exigences d'accessibilité et de qualité a montré que ce mouvement de subjectivisation ne peut s'envisager hors du contexte global dans lequel il s'est développé et qu'il doit, à cet égard, être relativisé : derrière l'usager, parfois l'agent, il y a toujours des considérations liées au service public ou, plus largement, à l'État et à son action, dont on précisera qu'elles sont aujourd'hui principalement économiques et financières¹. Dès lors, l'on peut être tenté de se poser la question de savoir si, finalement, dans quelques hypothèses au moins, la subjectivisation des lois d'égalité, de continuité et de changement ne s'opère pas en *trompe-l'œil*, devenant le moyen de légitimer leur (ré)appropriation par les pouvoirs publics².

En tout état de cause, si l'équilibre interne de chacun des grands principes du service public a changé, leur *ambivalence* reste la clef de leur interprétation.

¹ L'on prendra à ce propos, pour ultimes illustrations, les lois n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs (*JORF* n° 193 du 22 août 2007, p. 13956, texte n° 2) et n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire (*JORF* n° 194 du 21 août 2008, p. 13076, texte n° 2). Le réinvestissement du législateur dans l'encadrement du droit de grève qu'elles manifestent n'est pas neutre, innocent : il s'agit, en réalité, autant de reconsidérer les besoins de l'usager que de garantir la continuité de la vie économique de l'État, qui interfère ainsi largement dans la mise en œuvre du principe de continuité du service public.

² Cf. la thèse développée par Sébastien SAUNIER selon laquelle l'État tire profit, en réalité, de la montée de l'individualisme, « particulièrement en termes de solidarité des individus, membres de l'institution étatique, tout simplement parce que si les principes récents [du service public] laissent penser aux usagers qu'ils leur permettent de "contester" la puissance publique et de réduire des prérogatives dont bénéficie l'administration, ils masquent un rapport inégalitaire entre l'administré et l'administration, une relation disciplinaire entre les institutions publiques et les usagers du service public. [...] Parce qu'ils prennent en compte une revendication individualiste, les nouveaux principes permettent en définitive à l'institution étatique de s'ancrer dans la durée » (« Solidarité et services publics », in Maryvonne HECQUARD-THÉRON [dir.], *Solidarité[s] : Perspectives juridiques*, LGDJ, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, édition en ligne, 2009 [374 p.], p. 255-296, spéc. § 32).

CONCLUSION

- 692** RÉSULTATS D'UNE RELECTURE. — Peut-être cette recherche n'a-t-elle pas permis de répondre à l'ensemble des questions suscitées par le sujet, lesquelles peuvent, du reste, varier en fonction du lecteur — et l'on conviendra alors volontiers de la relativité de l'entreprise. Peut-être n'est-elle-même qu'un commencement.

Néanmoins, l'on est convaincu d'une chose : que le doute apparu à son seuil est levé à son terme. Il était utile de revenir sur le service public, et ses lois les plus fondamentales ont constitué un bon moyen d'approcher au plus près sa réalité juridique actuelle, dont elles disent beaucoup. De celle-ci l'on peut tirer les éléments suivants, qui s'articulent autour des deux idées de mouvement et de permanence : derrière le mouvement qui affleure, se dessine la permanence.

- 693** MOUVEMENT(S) DU SERVICE PUBLIC. — La relecture proposée des principes généraux d'égalité, de continuité et d'adaptation constante a d'abord permis de montrer leur mouvement et celui du service public en tant qu'objet juridique. C'est d'ailleurs ce mouvement — le pluriel pourrait être employé — qui paraît le plus aisé à déceler. La raison en est simple : il renvoie à des processus qui, concourant à transformer la régulation de la vie sociale, sont dans l'air du temps, solidement ancrés dans la modernité, d'autant plus puissants qu'ils sont durables.

- 694** Le mouvement en question se traduit en premier lieu par la *contraction de l'essence* juridico-administrative du service public qu'expriment, de manière irréductible, les lois de continuité, de changement et d'égalité.

Celles-ci entretiennent avec les impératifs marchand et managérial un rapport d'antagonisme qui, dans le système de pensée contemporain des services publics, débouche sur leur subsidiarité. L'idée de subsidiarité dite ici normative ou formelle, plus riche que celle d'opposition, traduit l'équilibre moderne qui préside à leur mise en œuvre ; elle représente une clé de compréhension et de

définition — relative forcément, puisqu'elle dépend des circonstances de sa promotion — des limites de la spécificité juridique du service public.

La théorie dualiste du service public, si elle n'a pas disparu, s'en trouve inversée : elle doit être envisagée à rebours dès lors que c'est la part de droit public qu'il faut aujourd'hui justifier. Ainsi le service public compris à l'aune de son régime particulier est-il réduit à la portion congrue — laquelle renvoie, pour le surplus, à une conception corrective du service public compris comme activité.

- 695** Le mouvement se manifeste en second lieu par la *transformation de la relation* de service public.

Il n'est plus douteux que le régime de service public, dans ce qu'il a de plus essentiel, s'est subjectivisé au cours des dernières décennies. Le contenu des grands principes qui le gouvernent est davantage déterminé à partir des situations concrètes, des besoins et des attentes individuels des usagers — plus rarement des agents, certainement parce qu'ils personnifient un service qui ne leur est pas destiné —, les textes pouvant même, le cas échéant, reconnaître à l'endroit de ces derniers des droits publics subjectifs pour utiliser une terminologie courante.

Il en résulte un rééquilibrage notable de la relation de service public, au profit de son sujet — l'utilisateur — et au détriment de son objet — le service lui-même. Un déplacement — et non une inversion — des pôles s'est opéré : le centre de gravité du service public a glissé de la garantie de son propre fonctionnement vers la satisfaction des demandes et des convenances des usagers. Ce rééquilibrage participe, à certains égards, d'un phénomène de clientélisation ou de consumérisation du service public, ce qu'atteste la déclinaison des principes traditionnels d'égalité, de continuité, d'adaptation constante en de nouvelles exigences d'accessibilité et, surtout, de qualité.

- 696** PERMANENCE DU SERVICE PUBLIC. — La relecture ainsi développée a, concomitamment et en contrepoint, permis de révéler la permanence du service public comme objet juridique. Cette permanence n'est plus guère mise en lumière, assurément parce qu'elle est submergée par le flot, étouffée par le bruit de la modernité, probablement parce qu'elle reste minimale — et néanmoins fondamentale.

- 697** Cette permanence apparaît, d'une part, à travers l'*unité de la notion* de service public.

Le régime juridique des services publics, s'il est devenu plus complexe, n'est pas pour autant désarticulé. Il reste structuré autour des grandes lois de continuité, de changement et d'égalité, auxquelles il faudrait tout de même ajouter, désormais, celle de neutralité, précisément en ce qu'elle interdit l'expression de toute opinion personnelle par le moyen et dans le cadre du service public.

Ces lois demeurent des points de repère incontournables pour qui veut connaître la notion de service public d'un bloc. Manifestant la coïncidence entre une réalité expérimentale — les besoins de service public, qui fondent l'action administrative — et une réalité juridique — le régime de service public, qui guide l'action administrative —, elles continuent d'être ce gué praticable permettant de passer de l'activité au régime, en axant la réflexion sur le second — seul aspect qui compte au point de vue juridique —, et véhiculent, *in fine*, une idée intuitive de ce que serait aujourd'hui le noyau dur, ou une bonne partie de celui-ci en tout cas, du droit administratif.

Bref, par leur truchement, la notion de service public conserve toute son unité. Elle est ramenée à l'essentiel, révélée par ses lois de nature qui font d'elle ce qu'elle a toujours été : une notion essentielle.

- 698 D'autre part, la permanence se décèle à travers l'*objectivisme du régime* de service public.

Le régime de service public est certes influencé par les préférences subjectives de ceux auquel il est censé s'appliquer. Il continue néanmoins d'être une donnée fondamentalement objective : les lois d'égalité, de continuité et de changement ne sont pas la source d'authentiques droits subjectifs que les usagers, parfois les agents, seraient en position de revendiquer devant le juge à l'effet de contraindre les autorités administratives à accorder le service à leurs desiderata, leurs vœux propres, leurs attentes et besoins les plus circonstanciés ; elles sont plutôt la source de garanties objectives que ces mêmes autorités administratives appliquent à tous ceux qui entrent dans les conditions prédéterminées du régime et que le juge s'attache à faire respecter en tant que telles, dans le cadre d'un contrôle de légalité.

Les rapports de droit qui se jouent entre le service et ses destinataires, s'ils se sont rééquilibrés, n'opposent donc toujours pas des volontés équivalentes, ce dont témoigne l'irréductible ambivalence des principes du service public. Un certain objectivisme subsiste, qui s'accommode de la prise en compte de données subjectives. Il consolide le fondement solidariste du service public, notwithstanding les tentations individualistes de s'en approprier le fonctionnement. Où l'on comprend que le régime de service public reste guidé par la loi générale de l'interdépendance régissant toute organisation sociale et que la relation de service public ne peut être réduite à un banal rapport de consommation.

- 699 L'unité du service public perdure et elle se veut objective : c'est ce que révèlent, au bout du compte, les lois du service public et il n'y a rien de plus moderne.

Ressources

I | OUVRAGES GÉNÉRAUX

A | TRAITÉS, MANUELS, PRÉCIS, COURS

Jean-Bernard **AUBY** et Jacqueline **DUTHEIL de la ROCHÈRE** (dir.)

- ♦ *Droit administratif européen*, Bruylant, 2007, VI-1122 p.

Jean-Bernard **AUBY** et Jacqueline **DUTHEIL de la ROCHÈRE** (dir.), Émilie **CHEVALIER** (collab.)

- ♦ *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, 2014, 1356 p.

Jean-François **AUBY** et Olivier **RAYMUNDIE**

- ♦ *Le service public*, Le Moniteur, 2003, 632 p.

Jean-Marie **AUBY** et Robert **DUCOS-ADER**

- ♦ *Grands services publics et entreprises nationales*, Tome 1, PUF, coll. Thémis Droit, 2^e éd., 1975, 423 p.

Claude **BLUMANN** et Louis **DUBOIS**

- ♦ *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LexisNexis, coll. Manuel, 6^e éd., 2016, XV-922 p.

Roger **BONNARD**

- ♦ *Précis élémentaire de droit administratif*, Sirey, 1926, 555 p.
- ♦ *Précis de droit administratif*, LGDJ, 3^e éd., 1940, 795 p.
- ♦ *Précis de droit administratif*, LGDJ, 4^e éd., 1943, 786 p.

Michel **BOUVIER**, Marie-Christine **ESCLASSAN** et Jean-Pierre **LASSALE**

- ♦ *Finances publiques*, LGDJ, coll. Manuel, 17^e éd., 2018, 959 p.

Stéphane **BRACONNIER**

- ♦ *Droit des services publics*, PUF, coll. Thémis droit, 2^e éd., 2007, 621 p.
- ♦ *Droit public de l'économie*, PUF, coll. Thémis droit, 2^e éd., 2017, XIV-494 p.

Camille **BROYELLE**

- ♦ *Contentieux administratif*, LGDJ, coll. Manuel, 7^e éd., 2019, 536 p.

Georges **BURDEAU**

- ♦ *Les libertés publiques*, LGDJ, 4^e éd., 1972, 457 p.

Emmanuel **CADEAU**, Didier **LINOTTE** et Raphaël **ROMI**

- ♦ *Droit du service public*, LexisNexis, coll. Objectif droit, 2^e éd., 2014, XIII-198 p.

Jean **CALAIS-AULOY** et Henri **TEMPLE**

- ♦ *Droit de la consommation*, Dalloz, coll. Précis, 8^e éd., 2015, VIII-721 p.

Joël **CARBAJO**

- ♦ *Droit des services publics*, Dalloz, coll. Mémentos. Droit public, science politique, 3^e éd., 1997, 118 p.

Raymond **CARRÉ de MALBERG**

- ♦ *Contribution à la théorie générale de l'État*, Dalloz, 2003, rééd. 1920 et 1922, 1525 p.

René **CHAPUS**

- ♦ *Droit administratif général*, Tomes 1 et 2, Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 2001, 1427 p. et 797 p.
- ♦ *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, 13^e éd., 2008, 1540 p.

Jean-Yves **CHÉROT**

- ♦ *Droit public économique*, Economica, coll. Corpus droit public, 2^e éd., 2007, VIII-1032 p.

Jacques **CHEVALLIER**

- ♦ *Le service public*, PUF, coll. Dossiers Thémis, 1971, 95 p.
- ♦ *Science administrative*, PUF, coll. Thémis Droit, 4^e éd., 2007, XVI-628 p.
- ♦ *Le service public*, PUF, coll. Que sais-je ?, 11^e éd., 2018, 127 p.
- ♦ *Science administrative*, PUF, coll. Thémis Droit, 6^e éd., 2019, XX-613 p.

Patrice **CHRÉTIEN**, Nicolas **CHIFFLOT** et Maxime **TOURBE**

- ♦ *Droit administratif*, Sirey, coll. Université, 16^e éd., 2018, XV-877 p.

Claude-Albert **COLLIARD**

- ♦ *Libertés publiques*, Dalloz, 7^e éd., 1989, 915 p.

Jean-Philippe **COLSON** et Pascale **IDOUX**

- ♦ *Droit public économique*, LGDJ, coll. Manuel, 8^e éd., 2016, 829 p.
- ♦ *Droit public économique*, LGDJ, coll. Manuel, 9^e éd., 2018, 822 p.

Louis **DUBOIS** et Claude **BLUMANN**

- ♦ *Droit matériel de l'Union européenne*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Domat droit public, 7^e éd., 2015, 878 p.

Léon **DUGUIT**

- ♦ *Traité de droit constitutionnel*, Tome 1, Fontemoing et Cie, 1911, 370 p.
- ♦ *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2, *La théorie générale de l'État*, Éd. de Boccard, 2^e éd., 1923, 719 p.
- ♦ *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2, *La théorie générale de l'État*, Éd. de Boccard, 3^e éd., 1928, 888 p.
- ♦ *Traité de droit constitutionnel*, Tome 3, *La théorie générale de l'État (suite et fin)*, Éd. de Boccard, 3^e éd., 1930, 856 p.

Charles **EISENMANN**

- ♦ *Cours de droit administratif*, Tome 1, LGDJ, 1982, 786 p.
- ♦ *Cours de droit administratif*, Tome 2, LGDJ, 1983, 908 p.

Pierre **ESPLUGAS-LABATUT**

- ♦ *Le service public*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 4^e éd., 2018, VI-172 p.

Pierre-Laurent **FRIER** et Jacques **PETIT**

- ♦ *Droit administratif*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Domat droit public, 12^e éd., 2018, 733 p.

Yves **GAUDEMET**

- ♦ *Traité de droit administratif*, Tome 2, *Droit administratif des biens*, LGDJ, 15^e éd., 2014, 691 p.
- ♦ *Droit administratif*, LGDJ, coll. Manuel, 22^e éd., 2018, 600 p.

Patrick **GÉRARD**

- ♦ *L'administration de l'État*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XI-412 p.

Olivier **GOHIN** et Florian **POULET**

- ♦ *Contentieux administratif*, LexisNexis, coll. Manuel, 9^e éd., 2017, XI-595 p.

Olivier **GOHIN** et Jean-Gabriel **SORBARA**

- ♦ *Institutions administratives*, LGDJ-Lextenso, coll. Manuel, 8^e éd., 2019, 574 p.

Pascale **GONOD**, Fabrice **MELLERAY** et Philippe **YOLKA**

- ♦ *Traité de droit administratif*, Tomes 1 et 2, Dalloz, 2011, XVII-841 p. et XIII-711 p.

Gilles **GUGLIELMI**

- ♦ *Introduction au droit des services publics*, LGDJ, coll. Systèmes, 1994, 177 p.

Gilles **GUGLIELMI** et Geneviève **KOUBI**

- ♦ *Droit du service public*, Montchrestien, coll. Domat droit public, 3^e éd., 2011, 804 p.

Gilles **GUGLIELMI**, Geneviève **KOUBI** et Martine **LONG**

- ♦ *Droit du service public*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Domat droit public, 4^e éd., 2016, 890 p.

Maurice **HAURIOU**

- ♦ *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Larose et Forcel, 1892, X-775 p.
- ♦ *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Larose et Forcel, 2^e éd., 1893, XII-759 p.
- ♦ *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, rééd. 12^e éd. (1933), 2002, XX-1150 p.

Benoît **JEANNEAU**

- ♦ *Droit des services publics et des entreprises nationales*, Dalloz, coll. Précis, 1984, XVII-750 p.

Gaston **JÈZE**

- ♦ *Les principes généraux du droit administratif*, Giard et Brière, 2^e éd., 1914, XLVIII-543 p.
- ♦ *Les principes généraux du droit administratif*, Tome 2, *La notion de service public, les individus au service public, le statut des agents publics*, Giard, 3^e éd., 1930, XLV-848 p.

Jean-François **LACHAUME**, Hélène **PAULIAT** et Clotilde **DEFFIGIER**, Aurélie **VIROT-LANDAIS** (collab.)

- ♦ *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 3^e éd., 2018, XII-793 p.

Édouard **LAFERRIÈRE**

- ♦ *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome 1, Berger-Levrault et Cie, 1887, XVIII-670 p.

André de **LAUBADÈRE**

- ♦ *Traité élémentaire de droit administratif*, Tome 1, LGDJ, 4^e éd., 1967, 684 p.

Renan **LE MESTRE**

- ♦ *Droit du service public*, Gualino, coll. Manuels, 2005, 532 p.

Martine **LOMBARD**, Gilles **DUMONT** et Jean **SIRINELLI**

- ♦ *Droit administratif*, Dalloz, coll. Hypercours, 12^e éd., 2017, XI-670 p.

Claude **LUCAS de LEYSSAC** et Gilbert **PARLEANI**

- ♦ *Droit du marché*, PUF, coll. Thémis Droit privé, 2002, XXXV-1033 p.

Louis-Antoine **MACAREL**

- ♦ *Cours de droit administratif*, Tome 1, Thorel, 1844, VIII-679 p.

Bertrand du **MARAIS**

- ♦ *Droit public de la régulation économique*, Presses de sciences Po et Dalloz, 2004, 601 p.

Fabrice **MELLERAY**

- ♦ *Droit de la fonction publique*, Economica, coll. Corpus droit public, 4^e éd., 2017, 457 p.

Alain-Serge **MESCHERIAKOFF**

- ♦ *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 2^e éd., 1997, 413 p.

Jean-Louis **MESTRE**

- ♦ *Introduction historique au droit administratif français*, PUF, coll. Droit fondamental, 1985, 294 p.

Jacqueline **MORAND-DEVILLER**, Pierre **BOURDON** et Florian **POULET**

- ♦ *Droit administratif*, LGDJ, coll. Cours, 15^e éd., 2017, 966 p.

Jean **MORANGE**

- ♦ *Droits de l'homme et libertés publiques*, PUF, coll. Droit fondamental, 5^e éd., 2000, 460 p.

Jacques **MOREAU**

- ♦ *Droit administratif*, PUF, coll. Droit fondamental, 1989, 569 p.

Sophie **NICINSKI**

- ♦ *Droit public de la concurrence*, LGDJ, coll. Systèmes Droit, 2005, 230 p.
- ♦ *Droit public des affaires*, LGDJ, coll. Domat droit public, 5^e éd., 2016, 780 p.
- ♦ *Droit public des affaires*, LGDJ, coll. Domat droit public, 7^e éd., 2019, 876 p.

Raymond **ODENT**

- ♦ *Contentieux administratif*, 6 vol., Les Cours de droit, 1970-1971, 1768-XXI p.
- ♦ *Contentieux administratif*, 6 vol., Les Cours de droit, 1977-1981, 2245-XXXXI p.

Gilbert **PARLÉANI** et Benoît **LECOURT**

- ♦ *Droit des affaires de l'Union européenne*, LexisNexis, coll. Manuel, 8^e éd., 2019, XIV-656 p.

Benoît **PLESSIX**

- ♦ *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. Manuel, 2^e éd., 2018, XXVII-1647 p.

Jean-Marie **PONTIER**

- ♦ *Les services publics*, Hachette, coll. Les fondamentaux, 1996, 160 p.

Laurent **RICHER** et François **LICHÈRE**

- ♦ *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, coll. Manuel, 10^e éd., 2016, 778 p.
- ♦ *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, coll. Manuel, 11^e éd., 2019, 764 p.

Jean **RIVERO** et Hugues **MOUTOUH**

- ♦ *Libertés publiques*, Tome 2, PUF, coll. Thémis Droit public, 7^e éd., 2003, XI-269 p.

Jacques **ROBERT** et Jean **DUFFAR**

- ♦ *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, Lextenso éditions, coll. Domat droit public, 8^e éd., 2009, III-907 p.

Louis **ROLLAND**

- ♦ *Précis de droit administratif*, Dalloz, coll. Petits précis, 5^e éd., 1934, VIII-564 p.
- ♦ *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1934-1935*, Les Cours de droit, 1935, 402-89 p.
- ♦ *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1935-1936*, Les Cours de droit, 1936, 314-66 p.
- ♦ *Répétitions écrites de droit administratif, DES Droit public, 1938-1939*, Les Cours de droit, 1939, 394 p.
- ♦ *Cours de droit administratif, DES Droit public, 1943-1944*, Les Cours de droit, 1944, 375 p.
- ♦ *Cours de droit administratif, DES Droit public, 1944-1945*, Les Cours de droit, 1945, 302 p.
- ♦ *Précis de droit administratif*, Dalloz, coll. Petits précis, 9^e éd., 1947, VIII-733 p.
- ♦ *Précis de droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, 11^e éd., 1957, X-643 p.

Bertrand **SEILLER**

- ♦ *Droit administratif*, Tome 1, *Les sources et le juge*, Tome 2, *L'action administrative*, Flammarion, coll. Champs université, 7^e éd., 2018, 353 p. et 384 p.

Pierre **SERRAND**

- ♦ *Manuel d'institutions administratives françaises*, PUF, coll. Droit fondamental, 5^e éd., 2015, 325 p.
- ♦ *Droit administratif*, Tome 1, *Les actions administratives*, Tome 2, *Les obligations administratives*, PUF, coll. Droit fondamental, 3^e et 2^e éd., 2019, 316 p. et 314 p.

Jean de **SOTO**

- ♦ *Droit administratif, 2^e cycle. Théorie générale du service public*, Montchrestien, coll. Université nouvelle, Précis Domat, 1981, 785 p.

Bernard **STIRN** et Yann **AGUILA**

- ♦ *Droit public français et européen*, Presses de Sciences Po, Dalloz, coll. Amphi, 2^e éd., 2018, 812 p.

Anthony **TAILLEFAIT**

- ♦ *Droit de la fonction publique*, Dalloz, coll. Précis, 8^e éd., 2018, X-931 p.

Didier **TRUCHET**

- ♦ *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis droit, 6^e éd., 2015, 461 p.
- ♦ *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis droit, 7^e éd., 2017, 511 p.

Jean-Paul **VALETTE**

- ♦ *Le service public à la française*, Ellipses, coll. Le Droit en questions, 2000, 175 p.
- ♦ *Droit des services publics*, Ellipses, coll. Universités Droit, 2013, 318 p.

Georges **VEDEL**

- ♦ *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis Droit, 3^e éd., 1964, 679 p.

Georges **VEDEL** et Pierre **DELVOLVÉ**

- ♦ *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis droit public, 9^e éd., 1984, 1206 p.

Serge **VELLEY**

- ♦ *Droit administratif*, Vuibert, 16^e éd., 2019, III-353 p.

Michel de **VILLIERS** et Thibaut de **BERRANGER** (dir.)

- ♦ *Droit public général*, LexisNexis, coll. Manuel, 7^e éd., 2017, XIX-1628 p.

Jean **WALINE**

- ♦ *Droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, 27^e éd., 2018, X-835 p.

Katia **WEIDENFELD**

- ♦ *Histoire du droit administratif, Du XIV^e siècle à nos jours*, Economica, coll. Corpus histoire du droit, 2010, 345 p.

B | DICTIONNAIRES, RECUEILS

Denis **ALLAND** et Stéphane **RIALS** (dir.)

- ♦ *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, coll. Quadrige, 2003, XXV-1649 p.

Rémy **CABRILLAC** (dir.)

- ♦ *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2020*, LexisNexis, 11^e éd., 2019, X-552 p.

Gérard **CORNU**, **Association Henri Capitant**

- ♦ *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. Quadrige, 12^e éd., 2017, XXXI-1103 p.

Patrick **GAÏA**, Richard **GHEVONTIAN**, Ferdinand **MÉLIN-SOUCRAMANIEN**, Éric **OLIVA** et André **ROUX**

- ♦ *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 19^e éd., 2018, XXIV-1025 p.

Yves **GAUDEMET**, Bernard **STIRN**, Thierry **DEL FARRA** et Frédéric **ROLIN**

- ♦ *Les grands avis du Conseil d'État*, Dalloz, coll. Grands avis, 3^e éd., 2008, XVIII-582 p.

Serge **GUINCHARD** et Thierry **DEBARD** (dir.)

- ♦ *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 27^e éd., 2019, 1139 p.

Jean-François **LACHAUME**, Hélène **PAULIAT**, Stéphane **BRACONNIER** et Clotilde **DEFFIGIER**

- ♦ *Droit administratif, Les grandes décisions de la jurisprudence*, PUF, coll. Thémis, 17^e éd., 2017, XVII-1040 p.

Marceau **LONG**, Prosper **WEIL**, Guy **BRAIBANT**, Pierre **DELVOLVÉ** et Bruno **GENEVOIS**

- ♦ *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 22^e éd., 2019, XVIII-1047 p.

Mathieu **TOUZEIL-DIVINA**

- ♦ *Dictionnaire de droit public interne*, LexisNexis, 2017, 579 p.

II | OUVRAGES SPÉCIALISÉS, FASCICULES

Bernard **ABATE**

- ♦ *La nouvelle gestion publique*, LGDJ, coll. Systèmes Pratique, 2^e éd., 2014, 157 p.

Jacques **ADDA**

- ♦ *La mondialisation de l'économie. Genèse et problèmes*, La Découverte, 2006, 256 p.

AFDA

- ♦ *La compétence*, LexisNexis-Litec, coll. Colloques et débats, 2008, 272 p.
- ♦ *Les droits publics subjectifs des administrés*, LexisNexis-Litec, coll. Colloques et débats, 2011, X-238 p.
- ♦ *La puissance publique*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2012, X-314 p.
- ♦ *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014, VI-262 p.
- ♦ *Les procédures administratives*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2015, VI-303 p.
- ♦ *Les controverses en droit administratif français*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2017, VIII-239 p.

Nathalie **ALBERT** (dir.)

- ♦ *Performance et droit administratif*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2010, 306 p.

Roselyne **ALLEMAND** et Laurence **SOLIS-POTVIN** (dir.)

- ♦ *Égalité et non-discrimination dans l'accès aux services publics et politiques publiques territoriales*, L'Harmattan, 2008, 266 p.

Jean-Raphaël **ALVENTOSA**

- ♦ *Les outils du management public*, LGDJ, coll. Systèmes, 2012, 258 p.

Noël **AMENC** et Benoît **MAFFÉI**

- ♦ *L'impuissance publique, le déclin économique français depuis Napoléon*, Economica, 2009, 407 p.

Association Henri Capitant

- ♦ *Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international*, Tome 14, Dalloz, 1965, 840 p.
- ♦ *Le secret et le droit*, Tome 25, 1976, VI-820 p.

Jean-Bernard **AUBY** (dir.)

- ♦ *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010, XI-990 p.

Jean-Bernard **AUBY** et Stéphane **BRACONNIER** (dir.)

- ♦ *Services publics industriels et commerciaux : questions actuelles*, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local, 2003, VIII-255 p.

Jean-François **AUBY**

- ♦ *Management public*, Sirey, 1996, XVI-118 p.

Serge **AUDIER**

- ♦ *Néo-libéralisme(s) : une archéologie intellectuelle*, Grasset, coll. Mondes vécus, 2012, 628 p.

André **BARILARI** et Michel **BOUVIER**

- ♦ *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, coll. Systèmes Finances publiques, 3^e éd., 2010, 261 p.

Adrien **BASDEVANT** et Jean-Pierre **MIGNARD**

- ♦ *L'empire des données : essai sur la société, les algorithmes et la loi*, Don Quichotte éditions, 2018, 275 p.

Frédéric **BASTIAT**

- ♦ *Ceuvres complètes. Harmonies économiques*, Tome 6, Guillaumin et Cie, 10^e éd., 1893, 660 p.

Jean **BAUBÉROT**

- ♦ *Histoire de la laïcité en France*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2017, 127 p.

Pierre **BAUBY**

- ♦ *L'eupéanisation des services publics*, Presses de Science Po, coll. La Bibliothèque du citoyen, 2011, 196 p.
- ♦ *Service public, services publics*, La Documentation française, 2^e éd., 2016, 175 p.

Jean **BAUDOUIN** et Philippe **PORTIER** (dir.)

- ♦ *La laïcité, une valeur d'aujourd'hui ? Contestations et renégociations du modèle français*, PUR, coll. Res publica, 2001, 350 p.

Ramu de **BELLESCIZE**

- ♦ « Organisation et mission de la Défense », *JCl. Adm.* 2013, fasc. 250.

Philippe **BEZES**

- ♦ *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, coll. Le Lien social, 2009, XIV-519 p.

Olivier **BLIN**

- ♦ « Union européenne et Organisation mondiale du commerce – Aspects institutionnels », *JCl Europe Traité* 2016, fasc. 2260.
- ♦ « Union européenne et Organisation mondiale du commerce – Aspects matériels », *JCl. Europe Traité* 2016, fasc. 2261.

Olivier **BORRAZ** et Virginie **GUIRAUDON** (dir.)

- ♦ *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Presses de Sciences Po, coll. Sciences Po Gouvernances, 2010, 312 p.

Fabien **BOTTINI** (dir.)

- ♦ *L'État interventionniste. Le rôle de la puissance publique dans l'économie*, L'Harmattan, 2012, 192 p.

Jean-Claude **BOUAL**, Philippe **BRACHET** et Malgorzata **HISZKA** (dir.)

- ♦ *Les services publics en Europe*, Publisud, 2007, 142 p.

Pierre **BOURDIEU** et Jean-Claude **PASSERON**

- ♦ *Les Héritiers : les étudiants et la culture*, Les Éditions de Minuit, 1964, 189 p.
- ♦ *La reproduction : éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Les Éditions de Minuit, 1970, 279 p.

Maurice **BOURGUIN**

- ♦ *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*, Armand Colin, 2^e éd., 1906, 525 p.

Dominique **BRAULT**

- ♦ *L'État et l'esprit de la concurrence en France*, Economica, 1987, 234 p.

Michel **BRUGUIÈRE**, Jean **CLINQUART**, Micheline **GUILLAUME-HOFNUNG** *et al.*

- ♦ *Administration et contrôle de l'économie (1800-1914)*, Librairie Droz, coll. Hautes Études médiévales et modernes, 1985, 167 p.

Isabelle **BRUNO** et Emmanuel **DIDIER**

- ♦ *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Zones, 2013, 209 p.

Loïc **CADIET** (dir.)

- ♦ *Le droit contemporain des contrats*, Economica, 1987, 284 p.

Jacques **CAILLOSSE**

- ♦ *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, Les voies du droit, 2008, 421 p.
- ♦ *L'État du droit administratif*, LGDJ, Lextenso, coll. Droit et société, 2015, 339 p.

Gwénaële **CALVÈS**

- ♦ *La discrimination positive*, PUF, 4^e éd., 2016, 128 p.

Jean **CARBONNIER**

- ♦ *Droit et passion du droit sous la V^e République*, Flammarion, coll. Forum, 1996, 276 p.

Jean-Claude **CASTAGNOS**

- ♦ *L'État gestionnaire, Quelle légitimité ?*, PUG, coll. Influences, 1987, 229 p.

CEEP

- ♦ *Europe, concurrence et services publics*, Masson, Armand Colin, 1995, IX-196 p.

CERAP

- ♦ *Égalité et équité, antagonisme ou complémentarité ?*, Economica, 1999, 146 p.

Henri **CHARDON**

- ♦ *Le pouvoir administratif*, Perrin et Cie, 1912, 483 p.

Emmanuel **CHERRIER** et Stéphane **FRANCOIS** (dir.)

- ♦ *Le service public et les idéologies politiques*, Presses universitaires du Septentrion, coll. Savoirs mieux, 2016, 184 p.

Jean-Marie **CHEVALIER**, Ivar **EKELAND** et Marie-Anne **FRISON-ROCHE** (dir.)

- ♦ *L'idée de service public est-elle encore soutenable ?*, PUF, coll. Droit, éthique, société, 1999, 261 p.

Jacques **CHEVALLIER**

- ♦ *L'État post-moderne*, LGDJ, coll. Droit et Société, 3^e éd., 2008, 266 p.
- ♦ *L'État post-moderne*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Droit et société Classics, 4^e éd., 2017, 326 p.

Guylain **CLAMOUR**

- ♦ « Personnes publiques et droit de la consommation », *JCl. Adm.* 2013, fasc. 150-10.

Guylain **CLAMOUR** et Stéphane **DESTOURS**

- ♦ « Droit de la concurrence publique », *JCl. Collectivités territoriales* 2014, fasc. 724-10.

Jean-Louis **CLERGERIE**

- ♦ *Le principe de subsidiarité*, Ellipses, coll. Le Droit en questions, 1997, 126 p.

Clément **COLSON**

- ♦ *Organisme économique et désordre social*, Flammarion, 1912, 364 p.

Claude **COURVOISIER** et Patrick **CHARLOT** (dir.)

- ♦ *Actualité juridique et politique de l'égalité*, Éditions universitaires de Dijon, 2003, 258 p.

Michel **COUTU**

- ♦ *Max Weber et les rationalités du droit*, LGDJ, coll. Droit et société, 1995, 258 p.

Florence **CROUZATIER-DURAND** et Nicolas **KADA** (dir.)

- ♦ *Grève et droit public : 70 ans de reconnaissance*, LGDJ, Lextenso éditions, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2017, 237 p.

CURAPP

- ♦ *Information et transparence administratives*, PUF, 1988, 280 p.
- ♦ *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, 335 p.
- ♦ *L'évaluation dans l'administration*, PUF, 1993, 191 p.
- ♦ *La gouvernabilité*, PUF, 1996, 400 p.
- ♦ *Le Préambule de la constitution de 1946 : antinomies juridiques et contradictions politiques*, PUF, 1996, 296 p.

Séverine **DECRETON** (dir.)

- ♦ *Service public et lien social*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1999, 425 p.

Mireille **DELMAS-MARTY**

- ♦ *Le pluralisme ordonné. Les forces imaginantes du droit (II)*, Éd. du Seuil, coll. La Couleur des idées, 2006, 303 p.

Francis **DELPÉRÉE** (dir.)

- ♦ *Le principe de subsidiarité*, LGDJ, Bruylant, 2002, 538 p.

André **DEMICHEL**

- ♦ *Le droit administratif, Essai de réflexion théorique*, LGDJ, 1978, 220 p.

Christian **DOUCET**

- ♦ *La qualité*, PUF, coll. Que sais-je ?, 4^e éd., 2013, 127 p.

Charles-André **DUBREUIL** (dir.)

- ♦ *L'évolution du droit administratif en France et en Russie*, PUF, coll. Thémis Essais, 2016, 308 p.

Léon **DUGUIT**

- ♦ *L'État, les gouvernants et les agents*, Fontemoing, 1903, 774 p.

Gilles **DUMONT**

- ♦ « Application du droit de la concurrence aux activités publiques », *JCl. Adm.* 2005, fasc. 292.

Olivier **DUPERON** (dir.)

- ♦ *Les services publics locaux et la concurrence, Entre intérêt général et marché*, L'Harmattan, 2011, 199 p.

Pierre **ESPLUGAS-LABATUT**

- ♦ « Notion de service public – Droit interne et droit de l'Union européenne », *JCl. Adm.* 2019, fasc. 149.

François **EWALD**

- ♦ *L'État providence*, Grasset, 1986, 608 p.

Maurice **FLAMANT**

- ♦ *Histoire du libéralisme*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2^e éd., 1992, 127 p.

Bruno **GENEVOIS** et Mattias **GUYOMAR**

- ♦ « Principes généraux du droit : principes de philosophie politique », *Rép. cont. adm.* Dalloz octobre 2018.

Jean-Paul **GILLI** (dir.)

- ♦ *La Continuité des services publics*, PUF, 1973, 207 p.

Gérard **GONZALEZ** (dir.)

- ♦ *Laïcité, liberté de religion et Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, coll. Droit et justice, 2006, 266 p.

GRALE

- ♦ *Droit et gestion des collectivités territoriales, Les territoires de l'État*, éd. Le Moniteur, 2017, 808 p.

Loïc **GRARD** (dir.)

- ♦ *L'Europe et les services publics. Le retour de la loi*, PUB, 2007, 152 p.

Marie-José **GUÉDON** (coord.)

- ♦ *Sur les services publics*, Economica, 1982, 141 p.

Gilles **GUGLIELMI** (dir.)

- ♦ *Histoire et service public*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 2004, 443 p.

Gilles **GUGLIELMI** et Geneviève **KOUBI** (dir.)

- ♦ *L'égalité des chances : Analyses, évolutions, perspectives*, La Découverte, coll. Recherche, 2000, 267 p.

Maurice **HAURIOU**

- ♦ *La gestion administrative, Étude théorique de droit administratif*, Larose, 1899, IV-94 p.

Friedrich August von **HAYEK**

- ♦ *La route de la servitude*, Librairie de Médicis, 1945, 179 p.
- ♦ *Droit, législation et liberté*, Tome 2, *Le mirage de la justice sociale*, PUF, coll. Libre échange, 1986, 221 p.

Maryvonne **HECQUARD-THÉRON** (dir.)

- ♦ *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, LGDJ, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2009, 374 p.

Claude **HENRY**

- ♦ *Concurrence et service public dans l'Union européenne*, PUF, coll. Économie, 1997, X-225 p.

IFSA et **CADA**

- ♦ *Transparence et secret. Colloque pour le XXV^e anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, La Documentation française, 2004, 334 p.

Georg **JELLINEK**

- ♦ *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, Mohr, 2^e éd., 1905, XII-366 p.

- Francis **JUBERT**, Elizabeth **MONFORT** et Robert **STAKOWSKI**
 ♦ *La e-administration*, Dunod, coll. Management public, 2005, XIII-232 p.
- Geneviève **KOUBI**, Lucie **CLUZEL-MÉTAYER** et Wafa **TAMZINI** (dir.)
 ♦ *Lectures critiques du Code des relations entre le public et l'administration*, LGDJ, Lex-tenso éditions, 2018, 229 p.
- Geneviève **KOUBI** et Gilles **GUGLIELMI** (dir.)
 ♦ *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003, 238 p.
- Geneviève **KOUBI**, Guillaume **LE FLOCH** et Gilles **GUGLIELMI** (dir.)
 ♦ *La notion de continuité, des faits au droit*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2011, 330 p.
- Geneviève **KOUBI** et Isabelle **MULLER-QUOY** (dir.)
 ♦ *Sur les fondements du droit public. De l'anthropologie au droit*, Bruylant, 2003, 294 p.
- Robert **KOVAR** et Denys **SIMON** (dir.)
 ♦ *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome 1, *Introductions et approche sectorielle* et Tome 2, *Approche transversale et conclusions*, La Documentation française, 1998, IX-514 p. et 515 p.
- Jacques **KRYNEN** et Maryvonne **HECQUARD-THÉRON** (dir.)
 ♦ *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Tomes 1 et 2, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005, 795 p.
- Fabrice **LARAT** et Christian **CHAUVIGNÉ** (coord.)
 ♦ *Vivre les valeurs du service public*, Presses de l'EHESP, coll. Profession cadre service public, 2016, 169 p.
- Bruno **LASSERRE**, Noëlle **LENOIR** et Bernard **STIRN**
 ♦ *La transparence administrative*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1987, VIII-236 p.
- Roger **LATOURNERIE**
 ♦ *Le droit français de la grève*, Sirey, 1972, 791 p.
- Pierre **LE MASNE**
 ♦ *Les services publics, Approches économiques et enjeux sociaux*, PUR, coll. Didact. Économie, 2007, 149 p.
- Paul **LEROY-BEAULIEU**
 ♦ *L'État moderne et ses fonctions*, Guillaumin et Cie, 3^e éd., 1900, XII-487 p.
- Martine **LONG**
 ♦ *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, coll. Systèmes Finances publiques, 2001, 180 p.
- Martine **LONG** (dir.)
 ♦ *Le financement des services publics locaux*, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local, 2010, 163 p.
- Jean-Victor **LOUIS** et Stéphane **RODRIGUES**
 ♦ *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruylant, 2006, XV-450 p.

- Antoine **LYON-CAEN** et Véronique **CHAMPEIL-DESPLATS** (dir.)
 ♦ *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2001, 214 p.
- Gérard **MARCOU**
 ♦ *L'accès aux emplois publics*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Systèmes, 2014, 229 p.
- Fabrice **MELLERAY** (dir.)
 ♦ *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2004, 312 p.
 ♦ *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruylant, coll. Droit administratif, 2007, 374 p.
 ♦ *Autour de Léon Duguit*, Bruylant, 2011, 386 p.
- François-Xavier **MERRIEN**
 ♦ *L'État-providence*, PUF, coll. Que sais-je ?, 3^e éd., 2007, 127 p.
- Alain-Louis **MIE**
 ♦ *Administration et droit à l'information, Le secret en question*, Berger-Levrault, coll. L'Administration nouvelle, 1985, 303 p.
- Chantal **MILLON-DELSOL**
 ♦ *L'État subsidiaire*, PUF, coll. Léviathan, 1992, 232 p.
 ♦ *Le principe de subsidiarité*, PUF, coll. Que sais-je ?, 1993, 127 p.
- Roland **MINNERATH**
 ♦ *Les organisations malades de la science. La rationalité du management*, Beauchesne, 1982, 282 p.
- Franck **MODERNE** et Gérard **MARCOU**
 ♦ *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, 415 p.
- MONTESQUIEU**
 ♦ *De l'Esprit des lois, I*, Gallimard, coll. Folio Essais, 1995, 604 p.
- Charles-Albert **MORAND**
 ♦ *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Publisud, 1991, 252 p.
- Hiam **MOUANNÈS** (dir.)
 ♦ *La laïcité à l'œuvre et à l'épreuve*, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2017, 185 p.
- Denis **OLIVENNES** et Nicolas **BAVEREZ**
 ♦ *L'impuissance publique*, Éd. du Seuil, 1990, 230 p.
- François **OST** et Michel van de **KERCHOVE**
 ♦ *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis Bruxelles, coll. Droit, 2002, 597 p.
- Jean-Jacques **PARDINI** et Claude **DEVÈS** (dir.)
 ♦ *La réforme de l'État*, Bruylant, 2005, 289 p.
- Hélène **PAULIAT** (coord.)
 ♦ *L'avenir des missions de service public en Europe*, PULIM, 1998, 250 p.
 ♦ *La qualité : une exigence pour l'action publique en Europe ?*, PULIM, 2004, 223 p.

- ♦ *Services publics et religions : les nouvelles frontières de l'action publique en Europe*, PULIM, 2006, 266 p.
 - ♦ *Services publics, concurrence, régulation : le grand bouleversement en Europe ?*, PULIM, 2008, 178 p.
- Hélène **PAULIAT**, Éric **NÉGRON** et Laurent **BERTHIER** (coord.)
- ♦ *Justice et liberté d'expression*, PULIM, coll. Entretiens d'Aguesseau, 2014, 197 p.
- Gilles **PELLISSIER**
- ♦ *Le principe d'égalité en droit public*, LGDJ, coll. Systèmes, 1996, 143 p.
- Christopher **POLITT** et Geert **BOUCKAERT**
- ♦ *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford University Press, 2^e éd., 2004, 345 p.
- François **RACHLINE**
- ♦ *Services publics, économie de marché*, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, coll. La bibliothèque du citoyen, 1996, 117 p.
- François **RANGEON**
- ♦ *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986, 246 p.
- John **RAWLS**
- ♦ *Théorie de la justice*, Points Essais, Seuil, 1997, 665 p.
- Pierre **ROSANVALLON**
- ♦ *Le libéralisme économique. Histoire de l'idée de marché*, Éd. du Seuil, 2^e éd., 1989, X-238 p.
 - ♦ *La crise de l'État-providence*, Points, coll. Points essais, 2015, 192 p.
- Jean-Jacques **ROUSSEAU**
- ♦ *Du Contrat social ou principes du droit politique*, Rey, 1762, 324 p.
- Frédéric **ROUVILLOIS** et Michel **DEGOFFE** (dir.)
- ♦ *La privatisation de l'État*, CNRS Éditions, 2012, 329 p.
- Pascal **SALIN**
- ♦ *La concurrence*, PUF, coll. Que sais-je ?, 1995, 127 p.
- Sébastien **SAUNIER** (dir.)
- ♦ *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, LGDJ, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2011, 304 p.
- Adam **SMITH**
- ♦ *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, vol. 2, Flammarion, rééd. (1776), 1991, 637 p.
- François **SOUTY**
- ♦ *Le droit et la politique de la concurrence de l'Union européenne*, Montchrestien, Lex-tenso éditions, coll. Clefs politiques, 4^e éd., 2013, 160 p.
- Christian **STOFFAËS** (dir.)
- ♦ *Services publics comparés en Europe : exception française, exigence européenne*, Tomes 1 et 2, La Documentation française, 1997, 478 p. et 448 p.

Alain **SUPIOT**

- ♦ *Homo juridicus, Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Éd. du Seuil, 2005, 333 p.

Philippe **TERNEYRE**

- ♦ *La grève dans les services publics*, Sirey, coll. Droit public, 1991, 152 p.

Gérard **TIMSIT**, Alain **CLAISSE** et Nicole **BELLOUBET-FRIER** (dir.)

- ♦ *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1996, 231 p.

Mathieu **TOUZEIL-DIVINA** (dir.)

- ♦ *Miscellanées Maurice Hauriou*, Éd. L'Épitoqe, coll. Histoire(s) du Droit, 2013, XII-362 p.

Mathieu **TOUZEIL-DIVINA** et Anne **LEVADE** (dir.)

- ♦ *Revue Méditerranéenne de Droit Public n° 4 – Journées (I et II) Louis Rolland, le Méditerranéen*, Lextenso-L'Épitoqe, 2016, 210 p.

Seydou **TRAORÉ**

- ♦ *L'usager du service public*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. Systèmes, 2012, 212 p.

Sylvie **TROSA**

- ♦ *La crise du management public, Comment conduire le changement ?*, De Boeck, coll. Méthodes & Recherches, 2012, 203 p.

Jacques **VANDAMME** et Stéphane **RODRIGUES**

- ♦ *L'accès aux services d'intérêt économique général*, Éditions ASPE Europe, coll. ISUPE, 2003, 167 p.

Marcel **WALINE**

- ♦ *L'individualisme et le Droit*, Dalloz, rééd. 2^e éd., 2007, XIII-436 p.

Philippe **WARIN**

- ♦ *Quelle modernisation des services publics ?*, La Découverte, 1997, 355 p.

III | THÈSES, MÉMOIRES

Jacques **AMAR**

- ♦ *De l'usager au consommateur de service public*, Thèse de doctorat en droit privé, Alain GHOZI (dir.), Paris IX, 1999, PUAM, coll. Institut de droit des affaires, 2001, 591 p.

Aurélien **ANTOINE**

- ♦ *Prérogatives de puissance publique et droit de la concurrence*, Thèse de doctorat en droit public, Sébastien BERNARD (dir.), Grenoble II, 2007, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2009, XVIII-546 p.

Louis **BAHOUGNE**

- ♦ *Le financement du service public*, Thèse de doctorat en droit public, Benoît DELAUNAY (dir.), Poitiers, 2014, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2015, XIII-672 p.

Ramu de **BELLESCIZE**

- ♦ *Les services publics constitutionnels*, Thèse de doctorat en droit public, Yves GAUDEMET (dir.), Paris II, 2004, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2005, XVI-486 p.

Clément **BÉNELBAZ**

- ♦ *Le principe de laïcité en droit public français*, Thèse de doctorat en droit public, Bernard PACTEAU (dir.), Bordeaux IV, 2009, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2011, 591 p.

Paul **BERNARD**

- ♦ *La notion d'ordre public en droit administratif*, Thèse de doctorat en droit public, Georges PÉQUIGNOT (dir.), Montpellier, 1959, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1962, III-286 p.

Sébastien **BERNARD**

- ♦ *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*, Thèse de doctorat en droit public, Joël-Pascal BIAYS (dir.), Grenoble II, 2000, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2001, XII-378 p.

François **BEROUJON**

- ♦ *L'application du droit de la consommation aux gestionnaires de services publics. Éléments de réflexion sur l'évolution du droit des services publics*, Thèse de doctorat en droit public, Catherine RIBOT (dir.), Grenoble II, 2005, 500 p.

Jean du **BOIS de GAUDUSSON**

- ♦ *L'usager du service public administratif*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Marie AUBY (dir.), Bordeaux, 1967, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1974, III-318 p.

Jean-Michel **BOLLE**

- ♦ *Le principe de continuité des services publics*, Thèse de doctorat en droit public, Jean BOULOUIS (dir.), Paris II, 1975, 307 p.

René **BOURDONCLE**

- ♦ *Fonction publique et liberté d'opinion en droit positif français*, Thèse de doctorat en droit public, Robert PELLOUX (dir.), Lyon, 1956, LGDJ, 1957, VIII-215 p.

Rhita **BOUSTA**

- ♦ *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Thèse de doctorat en droit public, Gérard MARCOU et Elisenda MALARET (dir.), Paris I, 2009, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2010, 566 p.

Caroline **BOYER-CAPELLE**

- ♦ *Le service public et la garantie des droits et libertés*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-François LACHAUME et Hélène PAULIAT (dir.), Limoges, 2009, 732 p.

Stéphane **BRACONNIER**

- ♦ *Jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme et droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Yves MADIOT (dir.), Poitiers, 1995, Bruylant, 1997, 590 p.

Alain **BUZELAY**

- ♦ *Vérité des prix et services publics*, Thèse de doctorat en sciences économiques, René GENDARME (dir.), Nancy, 1969, LGDJ, coll. Bibliothèque d'économie politique, 1971, XIV-251 p.

Laurence **CALANDRI**

- ♦ *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Serge REGOURD (dir.), Toulouse I, 2005, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2008, XIII-733 p.

Marion **CHABASSIER**

- ♦ *Droits européens et exorbitance du droit public*, Thèse de doctorat en droit public, David SZYMCZAK et Hélène PAULIAT (dir.), Limoges, 2014, 794 p.

René **CHAPUS**

- ♦ *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Thèse de doctorat en droit public, Marcel WALINE (dir.), Paris, 1952, LGDJ, 1954, 583 p.

Christian **CHAVANON**

- ♦ *Essai sur la notion et le régime juridique du service public industriel ou commercial*, Thèse de doctorat en droit, Roger BONNARD (dir.), Bordeaux, 1939, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1939, 393 p.

Émilie **CHEVALIER**

- ♦ *Bonne administration et Union européenne. Contribution à l'étude de l'espace administratif européen*, Thèse de doctorat en droit public, Olivier DUBOS (dir.), Limoges, 2010, 570 p.

Guylain **CLAMOUR**

- ♦ *Intérêt général et concurrence. Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Louis AUTIN (dir.), Montpellier I, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVI-1044 p.

Lucie **CLUZEL-MÉTAYER**

- ♦ *Le service public et l'exigence de qualité*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER (dir.), Paris II, 2004, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, XVII-634 p.

Jean-Louis de **CORAIL**

- ♦ *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Paul COUZINET (dir.), Toulouse, 1952, LGDJ, 1954, XII-372 p.

Philippe **COSSALTER**

- ♦ *Les délégations d'activités publiques dans l'Union européenne*, Thèse de doctorat en droit public, Pierre DELVOLVÉ (dir.), Paris II, 2005, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2007, XX-878 p.

Marie **COURRÈGES**

- ♦ *Le principe de continuité du service public confronté au droit de grève. Émergence de la notion de service essentiel*, Thèse de doctorat en droit public, David BAILLEUL (dir.), Grenoble II, 2014, Anne Rideau Éditions, coll. Mazarine, 2015, 433 p.

Clotilde **DEFFIGIER**

- ♦ *Les grands thèmes du droit administratif dans les traités et manuels de droit administratif de premier cycle*, 2 volumes, Thèse de doctorat en droit public, Jean-François LACHAUME (dir.), Limoges, 1998, 1611 p.

Bénédicte **DELAUNAY**

- ♦ *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Thèse de doctorat en droit public, Christian DEBOUY (dir.), Poitiers, 1990, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1993, X-1003 p.

Pierre **DELVOLVÉ**

- ♦ *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, Thèse de doctorat en droit public, Georges VEDEL (dir.), Paris II, 1966, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1969, XVII-467 p.

Stéphane **DESTOURS**

- ♦ *La soumission des personnes publiques au droit interne de la concurrence*, Thèse de doctorat en droit privé, Louis VOGEL (dir.), Montpellier I, 2000, Litec, Bibliothèque de droit de l'entreprise, 2000, 587 p.

Éric **DEVAUX**

- ♦ *La grève dans les services publics*, Tomes 1 et 2, Thèse de doctorat en droit public, Jean MORANGE (dir.), Limoges, 1993, PUF, PULIM, 1995, 378 p. et 407 p.

Jean-Claude **DOUENCE**

- ♦ *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Marie AUBY (dir.), Bordeaux, 1965, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1968, XIII-534 p.

Françoise **DREYFUS**

- ♦ *Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Thèse de doctorat en droit, Prosper WEIL (dir.), Paris II, 1971, 393 p.

Gilles **DUMONT**

- ♦ *La citoyenneté administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques CHEVALLIER (dir.), Paris II, 2002, 749 p.

Stéphane **DUROY**

- ♦ *La distribution d'eau potable en France, Contribution à l'étude d'un service public local*, Thèse de doctorat en droit public, Jacques MOREAU (dir.), Paris II, 1992, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1996, XV-436 p.

Gabriel **ECKERT**

- ♦ *Droit administratif et commercialité*, Thèse de doctorat en droit public, Jean WALINE (dir.), Strasbourg, 1994, 854 p.

Delphine **ESPAGNO**

- ♦ *Essai de refondation de la notion de service public en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Arnaud MAZÈRES (dir.), Toulouse I, 1998, 1383 p.

Pierre **ESPLUGAS**

- ♦ *Conseil constitutionnel et service public*, Thèse de doctorat de droit public, Henry ROUSSILLON (dir.), Toulouse I, 1993, LGDJ coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1994, VII-321 p.

François **FÉVRIER**

- ♦ *La spécificité des principes du service public. Identité, fonctions et évolution des « lois » de continuité, d'égalité et d'adaptation constante*, Thèse de doctorat en droit public, Francis CHAUVIN (dir.), Rennes I, 1999, 585 p.

Laurence Léa **FONTAINE**

- ♦ *Le service minimum et les services essentiels (Étude française confrontée au droit québécois)*, Thèse de doctorat en droit, Jean PÉLISSIER et Marie-France BICH (dir.), Toulouse I, Montréal, 2004, 720 p.

Norbert **FOULQUIER**

- ♦ *Les droits publics subjectifs des administrés*, Thèse de doctorat en droit public, Franck MODERNE (dir.), Paris I, 2001, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2003, XVIII-805 p.

Sandrine **GARCERIES**

- ♦ *L'élaboration d'une notion juridique de service public industriel et commercial*, Thèse de doctorat en droit public, Patrice CHRÉTIEN (dir.), Cergy-Pontoise, 2010, 840 p.

Louise **GAXIE**

- ♦ *La construction des services publics en Europe. Contribution à l'élaboration d'un concept commun*, Thèse de doctorat en droit public, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS (dir.), Paris X, 2016, 681 p.

Jeanne de **GLINIASTY**

- ♦ *Les théories jurisprudentielles en droit administratif*, Thèse de doctorat en droit public, Patrice CHRÉTIEN (dir.), Cergy-Pontoise, 2015, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2018, XVI-463 p.

Dorian **GUINARD**

- ♦ *Réflexions sur la construction d'une notion juridique : l'exemple de la notion de services d'intérêt général*, Thèse de doctorat en droit public, Éric MILLARD (dir.), Paris XI, 2009, L'Harmattan, coll. Presses Universitaires de Sceaux, 2012, 577 p.

Shoji **HARADA**

- ♦ *La contribution des commissaires du gouvernement près le Conseil d'État à la construction de la théorie du service public (1873-1956)*, Thèse de doctorat en droit public, Yan LAIDIE et Bernard QUIRINY (dir.), Dijon, 2018, 867 p.

Rémy **HERNU**

- ♦ *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Thèse de doctorat en droit public, Gérard SOULIER (dir.), Amiens, 2001, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2003, XIV-555 p.

Robert **HERTZOG**

- ♦ *Recherches sur la gratuité et la non-gratuité des services publics*, Thèse de doctorat en droit, Strasbourg, 1972, 742 p.

Lydie **HEURDIER**

- ♦ *Vingt ans de politique d'éducation prioritaire dans trois départements français*, Thèse de doctorat en sciences de l'éducation, Claude LELIÈVRE (dir.), Paris Descartes, 2008, 702 p.

Hubert-Gérald **HUBRECHT**

- ♦ *Les contrats de service public*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Marie AUBY (dir.), Bordeaux I, 1980, 611 p.

Benoît **JEANNEAU**

- ♦ *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Jean RIVERO (dir.), Poitiers, 1954, Éd. du Recueil Sirey, 1954, III-287 p.

David **KATZ**

- ♦ *Juge administratif et droit de la concurrence*, Thèse de doctorat en droit public, Loïc GRARD (dir.), Bordeaux IV, 2003, PUAM, coll. Institut de droit des affaires, 2004, 473 p.

Vassilios **KONDYLIS**

- ♦ *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, Thèse de doctorat en droit public, Georges DUPUIS (dir.), Paris I, 1991, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1994, XXXVIII-560 p.

Sylvain **LAFONT**

- ♦ *La soumission des personnes publiques au droit de la consommation*, Thèse de doctorat en droit privé, Daniel MAINGUY (dir.), Montpellier I, 2007, Litec, coll. Bibliothèque de droit de l'entreprise, 2009, 375 p.

Georges **LAHILLONNE**

- ♦ *La Gestion privée des Services publics*, Thèse de doctorat en droit, Toulouse, 1931, Andrau et Laporte, 1931, 191 p.

Albert **LANZA**

- ♦ *Les projets de réforme administrative en France (de 1919 à nos jours)*, Mémoire pour le DES de science politique, Jean BOULOUIS (dir.), Aix-en-Provence, PUF, Publication de la Faculté de droit et des sciences économiques d'Aix-en-Provence, 1968, 185 p.

Pierre **LAROQUE**

- ♦ *Les usagers des services publics industriels et commerciaux*, Thèse de doctorat en droit, Paris, 1933, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1933, 259 p.

Morgane **LE JAN**

- ♦ *Le service public postal face au droit de l'Union européenne : histoire d'un compromis (1957-2012)*, Thèse de doctorat en droit public, Gilles GUGLIELMI et Muriel LE ROUX (dir.), Paris II, 2016, 699 p.

Donatien **LECAT**

- ♦ *La continuité du service d'intérêt général. Essai sur la pertinence d'un nouveau statut du personnel dans les grands services en réseaux*, Thèse de doctorat en droit public, Christian GARBAR (dir.), Nantes, 2015, 917 p.

Roseline **LETTERON**

- ♦ *L'administré et le droit à l'information*, Thèse de doctorat en droit public, Herbert MAISL (dir.), Paris X, 1987, 723 p.

Didier **LINOTTE**

- ♦ *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Marie AUBY (dir.), Bordeaux I, 1975, VII-451 p.

Édouard **LOP**

- ♦ *Essai sur la notion de service public en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Grenoble, 1950, VII-376 p.

Antoine **LOUVARIS**

- ♦ *Le principe de neutralité des services publics, Éléments pour une synthèse*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Michel LEMOYNE de FORGES (dir.), Université Paris II, 1995, 682 p.

Valérie **MARTINEZ-JORDA**

- ♦ *Service public et droit communautaire : les mutations européennes de la notion française*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Louis AUTIN (dir.), Montpellier I, 2007, 855 p.

Nicolas **MARTY**

- ♦ *La notion de bonne administration, À la confluence des droits européens et du droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Louis AUTIN (dir.), Montpellier I, 2007, 702 p.

Ferdinand **MÉLIN-SOUCRAMANIEN**

- ♦ *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Thèse de doctorat en droit public, Louis FAVOREU (dir.), Aix-Marseille III, 1996, Economica, PUAM, coll. Collection droit public positif, 1997, 397 p.

Pierre **MIMIN**

- ♦ *Le socialisme municipal (étude de droit administratif sur la jurisprudence du Conseil d'État)*, Thèse de doctorat en droit, Paris, 1911-1912, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1912, 148 p.

Pierre de **MONTALIVET**

- ♦ *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Thèse de doctorat en droit public, Michel VERPEAUX (dir.), Paris II, 2004, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2006, XIX-680 p.

Pierre **MOULIÉ**

- ♦ *L'imposition des personnes publiques : État, collectivités locales, établissements publics, entreprises publiques, sociétés d'économie mixte*, Thèse de doctorat en droit public, Pierre LALUMIÈRE (dir.), Bordeaux, 1970, LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1972, IV-644 p.

Sophie **NICINSKI**

- ♦ *L'usager du service public industriel et commercial*, Thèse de doctorat en droit public, Laurent RICHER (dir.), Paris I, 2000, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, IV-564 p.

Hélène **ORIZET**

- ♦ *Le service public de l'éducation nationale sous la troisième République*, Thèse de doctorat en droit public, Gilles DUMONT et Grégoire BIGOT (dir.), Nantes, 2017, 567 p.

Domingos **PAÏVA de ALMEIDA**

- ♦ *L'école du service public*, Thèse de doctorat en droit public, Gérard MARCOU (dir.), Paris I, 2008, 367 p.

Florence **PERRIN**

- ♦ *L'intérêt général et le libéralisme politique. Entre droits et intérêts particuliers (XVIIe-XIXe siècles)*, Thèse de doctorat en études politiques, Pierre MANENT (dir.), École des hautes études en sciences sociales, 2011, Fondation Varenne, coll. Collection des Thèses, 2012, XVI-430 p.

Xavier **PHILIPPE**

- ♦ *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative françaises*, Thèse de doctorat en droit public, Charles DEBBASCH (dir.), Aix-Marseille III, 1989, Economica, PUAM, coll. Science et Droit administratifs, 1990, 541 p.

Évelyne **PISIER-KOUCHNER**

- ♦ *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Thèse de doctorat en droit, Georges LAVAU (dir.), Paris II, 1970, LGDJ, coll. Bibliothèque de philosophie du droit, 1972, II-316 p.

Gérard **QUIOT**

- ♦ *Aux origines du couple « gestion publique-gestion privée ». Recherche sur la formation de la théorie de la gestion privée des services publics*, Thèse de doctorat en droit public, Hubert CHARLES (dir.), Nice, 1992, 842 p.

Rémi **RADIGUET**

- ♦ *Le service public environnemental*, Thèse de doctorat en droit public, Grégory KALFLÈCHE et Éric NAIM-GESBERT (dir.), Toulouse I, 2016, 632 p.

Aurélien **RAGAIGNE**

- ♦ *Les fonctions de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers, entre apprentissage et discipline*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Marc NIKITIN (dir.), Orléans, 2010, 482 p.

Raphaël **RENEAU**

- ♦ *L'externalisation administrative. Éléments pour une théorie*, 2 volumes, Thèse de doctorat en droit public, Guylain CLAMOUR et Pascale IDOUX (dir.), Université de Montpellier, 2017, 1475 p.

Stéphane **RIALS**

- ♦ *Administration et organisation, 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Mémoire pour le DES de droit public, Roland DRAGO (dir.), Paris II, 1975, Beauchesne, 1977, 271 p.
- ♦ *Le juge administratif français et la technique du standard (Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité)*, Thèse de doctorat en droit public, Prosper WEIL (dir.), Paris II, 1978, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1980, XXII-564 p.

Stéphane **RODRIGUES**

- ♦ *Services publics et services d'intérêt économique général dans la communauté européenne : éléments de droit comparé et analyse du droit communautaire*, Thèse de doctorat en droit public, Philippe MANIN (dir.), Paris I, 1999, 852 p.

Michel **RODRIGUEZ**

- ♦ *Le service public et la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2011. Contributions de la réforme des finances publiques à la modernisation de l'État*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Marie PONTIER (dir.), Aix-Marseille III, 2011, PUAM, coll. Centre de Recherches Administratives, 2013, 488 p.

William **SABADIE**

- ♦ *Contribution à la mesure de la qualité perçue d'un service public*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Éric VERNETTE (dir.), Toulouse, 2001, 510 p.

Jean **SALOMON**

- ♦ *L'égalité de tous les individus devant le service public*, Thèse de doctorat en droit public, Grenoble, 1954, 440 p.

Lucien **SFEZ**

- ♦ *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Jean RIVERO (dir.), Paris, 1964, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1966, XV-520 p.

Marcel **SIBERT**

- ♦ *Le concours comme mode juridique de recrutement de la fonction publique*, Thèse de doctorat en droit, Paris, 1912, Rousseau, 1912, 158 p.

Antoine **SIFFERT**

- ♦ *Libéralisme et service public*, Thèse de doctorat en droit public, Gilles LEBRETON et Fabien BOTTINI (dir.), Université du Havre, 2015, 440 p.

Jean **SIRINELLI**

- ♦ *Les transformations du droit administratif par le droit de l'Union européenne. Une contribution à l'étude du droit administratif européen*, Thèse de doctorat en droit public, Yves GAUDEMET (dir.), Paris II, 2009, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2011, XVI-617 p.

Catherine **TEITGEN-COLLY**

- ♦ *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Pierre LAVIGNE (dir.), Paris I, 1978, Economica, 1981, 536 p.

Christophe **TESTARD**

- ♦ *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Sylvie CAUDAL (dir.), Lyon III, 2016, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2018, XVII-765 p.

Gérard **TIMSIT**

- ♦ *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, Thèse de doctorat en droit public, Charles EISENMANN (dir.), Paris, 1960, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1963, VI-329 p.

Didier **TRUCHET**

- ♦ *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Thèse de doctorat en droit public, Jean BOULOUIS (dir.), Paris II, 1975, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1977, 394 p.

Léo **VANIER**

- ♦ *L'externalisation en matière administrative. Essai sur la transposition d'un concept*, Thèse de doctorat en droit public, Philippe YOLKA (dir.), Grenoble Alpes, 2016, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2018, XIV-760 p.

Caroline **VAYROU**

- ♦ *Management public et droit administratif. Essai sur la juridicité des concepts managériaux*, Thèse de doctorat en droit public, Jean-Michel LEMOYNE de FORGES (dir.), Paris II, 2000, ANRT, 2000, 540 p.

Anne-Élisabeth **VILLAIN-COURRIER**

- ♦ *Contribution générale à l'étude de l'éthique du service public en droit anglais et français comparé*, Thèse de doctorat en droit public, Étienne PICARD (dir.), Paris I, 2002, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2004, XIV-723 p.

Agathe **VITOUR**

- ♦ *Le mandat d'intérêt général, d'un acte condition à une nouvelle logique de l'action publique*, Thèse de doctorat en droit public, Martine LONG et Gilles GUGLIELMI (dir.), Angers, 2018.

Georges **XYNOPOULOS**

- ♦ *Le contrôle de proportionnalité dans le contentieux de la constitutionnalité et de la légalité en France, Allemagne et Angleterre*, Thèse de doctorat en droit public, Yves GAUDEMET (dir.), Paris II, 1993, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1995, 463 p.

Salim **ZIANI**

- ♦ *Du service public à l'obligation de service public*, Thèse de doctorat en droit public, Gabriel ECKERT (dir.), Strasbourg, 2013, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2015, XX-442 p.

IV | ARTICLES, CHRONIQUES, NOTES

Yann **ALGAN**, Maya **BACACHE** et Anne **PERROT**

- ♦ « Administration numérique », *Les notes du CAE* 2016, n° 34, 12 p.

Raphaël **ALIBERT**

- ♦ Note sous CE, Sect., 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, S. 1931, III, p. 73-76.
- ♦ Note sous CE, 19 mai 1933, *Blanc* et 23 juin 1933, *Planche et Lavabre*, S. 1933, III, p. 81-88.

Jacques **AMAR**

- ♦ « Plaidoyer en faveur de la soumission des services publics administratifs au droit de la consommation », *Contrats conc. conso.* 2002, p. 13-17.

Jean-François **AMÉDRO**

- ♦ « Les collectivités territoriales et les cultes : le Conseil d'État précise la portée et les limites de la règle de non-subventionnement de l'exercice du culte », *JCP A* 2011, n°s 39-40, p. 10-15.

Mathias **AMILHAT**

- ♦ « Les débitants de tabac et le service public : délégation ou simple association au service ? », *RFDA* 2013, p. 349-356.
- ♦ « Contractualisation, négociation, consensualisme : nouvelles approches du droit public », *RFDA* 2018, p. 1-9.

Samir **AMINE** et Pedro **LAGES DOS SANTOS**

- ♦ « L'évolution de la conception du rôle de l'État », in Fabien BOTTINI (dir.), *L'État interventionniste. Le rôle de la puissance publique dans l'économie*, L'Harmattan, 2012 (192 p.), p. 59-84.

Paul **AMSELEK**

- ♦ « Le service public et la puissance publique. Réflexions autour d'une étude récente », *AJDA* 1968, p. 492-514.

Stéphane **ANDRIEU**

- ♦ « Les contrats de service public du secteur de l'énergie », *RFDA* 2017, p. 246-253.

Jacques **ARRIGHI de CASANOVA** et Simon **FORNERY**

- ♦ « Une nouvelle étape de l'amélioration des relations entre l'Administration et les citoyens : la loi "DCRA" du 12 avril 2000 », *RFDA* 2000, p. 725-736.

Douglas E. **ASHFORD**

- ♦ « Une approche historique de l'État-providence », *RFAP* 1986, p. 495-510.

Emmanuel **AUBIN**

- ♦ « Contre l'interdiction du port du voile à l'université », *AJDA* 2015, p. 953.
- ♦ « Contrat et fonction publique territoriale : les agents contractuels, des *simili* fonctionnaires ? », *AJCT* 2016, p. 142-145.
- ♦ « La contractualisation et l'agent public », *RFDA* 2018, p. 249-255.

Jean-Bernard **AUBY**

- ♦ « Le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites », *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992 (XXI-811 p.), p. 3-16.
- ♦ « La bataille de San Romano, Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *AJDA* 2001, p. 912-926.
- ♦ « La ville, nouvelle frontière du droit administratif ? », *AJDA* 2017, p. 853-858.

Jean-François **AUBY**

- ♦ « Une directive communautaire sur les services d'intérêt général. État et perspectives », *RFDA* 2006, p. 778-787.

Jean-Marie **AUBY**

- ♦ « L'influence du changement de circonstances sur la validité des actes administratifs unilatéraux », *RDP* 1959, p. 431-460.

Serge **AUDIER**

- ♦ « Le néo-libéralisme : unité, diversité, divergences », *La Vie des idées* en ligne, 4 juillet 2012 (laviedesidees.fr/Le-neo-liberalisme-unite-diversite.html).

Laurent **BABIN** et Paul **LIGNIÈRES**

- ♦ « L'externalisation : au cœur des préoccupations de l'État », *Dr. adm.* mai 2002, p. 37.

Guillaume **BACOT**

- ♦ « Rousseau et l'établissement de l'égalité », in Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI (dir.), *L'égalité des chances : Analyses, évolutions, perspectives*, La Découverte, coll. Recherche, 2000 (267 p.), p. 11-23.

Gilles **BAROUCH**

- ♦ « La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition », *Politiques et management public* 2010, vol. 27, n° 2, p. 109-128.

Julien **BARROCHE**

- ♦ « La subsidiarité. Le principe et l'application », *Études* 2008, n° 6, p. 777-788.

Christophe **BARTHÉLÉMY**

- ♦ « La garantie implicite, gratuite et illimitée de l'État aux établissements publics : mythe ou réalité ? », *CJEG* 2004, p. 423-431.

Jean **BARTHÉLEMY**

- ♦ « La liberté de religion et le service public », *RFDA* 2003, p. 1066-1073.

Joseph **BARTHÉLEMY**

- ♦ Notes parlementaires, « De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'application », *RDP* 1907, p. 295-311.

Michel **BAZEX**

- ♦ Note sous CE, Sect., 15 octobre 1982, *Le Bihan et Fédération française des pompes funèbres*, *AJDA* 1983, p. 254-259.
- ♦ « La réforme de la concurrence », *AJDA* 1985, p. 593-596.
- ♦ « Service public et libre circulation », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 90-94.
- ♦ « Le droit public de la concurrence », *RFDA* 1998, p. 781-800.

Michel **BAZEX** et Régis **LANNEAU**

- ♦ « Les adaptations nécessaires du transport ferroviaire aux nouvelles réalités économiques du monde moderne », *Dr. adm.* mai 2018, p. 43-48.

Denys de **BÉCHILLON**

- ♦ « La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires – Contre », *RFDA* 2018, p. 662-664.
- ♦ « À propos du droit de grève et de l'amélioration de la continuité du service public des transports », in *La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006 (501 p.), p. 17-22.

John **BELL**

- ♦ « De la nécessité d'un droit administratif », *AJDA* 1995, n° spécial, p. 99-108.

Ramu de **BELLESCIZE**

- ♦ « La Constitution comme obstacle à la privatisation de l'État », in Frédéric ROUVILLOIS et Michel DEGOFFE (dir.), *La privatisation de l'État*, CNRS Éditions, 2012 (329 p.), p. 89-115.

Nicole **BELLOUBET-FRIER**

- ♦ « Service public et droit communautaire », *AJDA* 1994, p. 270-285.
- ♦ « Le principe d'égalité », *AJDA* 1998, n° spécial, p. 152-164.
- ♦ « Les différentes conceptions du service public dans les pays de l'Union européenne », in Hélène PAULIAT (coord.), *L'avenir des missions de service public en Europe*, PULIM, 1998 (250 p.), p. 15-24.

Jean-Michel **BELOGEY**

- ♦ « Service public et droit communautaire », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 35-38.

Dominique **BERLIN**

- ♦ « Les actes de puissance publique et le droit de la concurrence », *AJDA* 1995, p. 259-273.
- ♦ « Droit communautaire et régimes exorbitants du droit commun », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 39-54.

Elsa **BERNARD**

- ♦ « L'"activité économique", un critère d'applicabilité du droit de la concurrence rebelle à la conceptualisation », *RIDE* 2009, p. 353-385.

Ulf **BERNITZ**

- ♦ « Harmonisation et coordination de la législation du marché. La notion de droit du marché », *RTD com.* 1971, p. 1-27.

François **BEROUJON**

- ♦ « L'impact des règles issues du droit de la consommation », *JCP A* 2007, nos 44-45, p. 31-35.
- ♦ « Évolution du droit administratif : avancée vers la modernité ou retour au Temps modernes ? », *RFDA* 2008, p. 449-455.

Frédérique **BERROD**

- ♦ « Les monopoles et le droit communautaire », in Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome 2, *Approche transversale et conclusions*, La Documentation française, 1998 (515 p.), p. 411-427.

Joël **BERTHOUD**

- ♦ « La neutralité religieuse du fonctionnaire », *JCP A* 2005, n° 12, p. 556-561.

Brunessen **BERTRAND** et Jean **SIRINELLI**

- ♦ « La proportionnalité », in Jean-Bernard AUBY, *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010 (XI-990p.), p. 623-638.

Laurent **BÉZIE**

- ♦ « Louis Rolland : théoricien oublié du service public », *RDP* 2006, p. 847-878.

Jean-Jacques **BIENVENU** et Laurent **RICHER**

- ♦ « Le socialisme municipal a-t-il existé ? », *Revue historique de droit français et étranger* 1984, n° 2, p. 205-223.

Grégoire **BIGOT**

- ♦ « Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », *RFDA* 2008, p. 1-6.

Guillaume **BLANC** et Michel **LECERF**

- ♦ « La gratuité des services publics à l'égard des usagers », *JCP G* 1998, n° 41, p. 1745-1749.

Jean-Michel **BLANQUER**

- ♦ « Léon Duguit et le lien social », in Séverine DECRETON (dir.), *Service public et lien social*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1999 (425 p.), p. 77-92.

Béatrice **BOISSARD**

- ♦ « Le traitement communautaire des services d'intérêt général non économiques », *RDP* 2006, p. 1301-1323.

Claudie **BOITEAU**

- ♦ « L'exorbitance du droit des services publics », in Fabrice MELLERAY (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2004 (312 p.), p. 179-194.

Claudie **BOITEAU** et Patrice **GEOFFRON**

- ♦ Note sous CE, Ass., 18 mai 2018, *Société Engie et ANODE*, *RFDA* 2018, p. 686-696.

Émilie **BOKDAM-TOGNETTI**

- ♦ « Le financement des cultes dans la jurisprudence du Conseil d'État », *Nouv. Cah. Cons. const.* 2016, n° 4, p. 33-52.

Pierre **BON**

- ♦ « L'association du public aux décisions prises par l'administration », *RFDA* 2016, p. 27-34.

Roger **BONNARD**

- ♦ « Chronique administrative », *RDP* 1927, p. 248-288.
- ♦ « Les droits publics subjectifs des administrés », *RDP* 1932, p. 695-728.

Michel **BORGETTO**

- ♦ « Égalité, solidarité... Équité ? », in CURAPP, *Le Préambule de la constitution de 1946 : antinomies juridiques et contradictions politiques*, PUF, 1996 (296 p.), p. 239-279.
- ♦ Note sous CE, Sect., 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers et Commune de Nanterre*, *RDP* 1998, p. 899-923.
- ♦ L'idée de gratuité et la notion de solidarité sociale », in Geneviève KOUBI et Gilles GUGLIELMI (dir.), *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003 (238 p.), p. 21-38.
- ♦ « Le Conseil constitutionnel, le principe d'égalité et les droits sociaux », in *Frontières du droit, critique des droits. Billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, LGDJ, 2007 (416 p.), p. 239-246.

Damien **BOTTEGHI** et Alexandre **LALLET**

- ♦ « L'aménagement des lieux publics pour l'accès des personnes handicapées : l'État face à sa responsabilité », *AJDA* 2010, p. 2207-2215.

Halima **BOUALILI**

- ♦ « L'orgue d'église : instrument de culte ou instrument de musique ? », *RDP* 2012, p. 1523-1551.

Stéphane **BOUISSON**

- ♦ « L'agent public entre l'allégeance et la tentation d'Antigone : la clause de conscience », *AJFP* 2003, n° 2, p. 34-39.

Maxime **BOUL**

- ♦ « Réflexions sur la notion de donnée publique », *RFAP* 2018, p. 471-478.

Claude **BOULARD**

- ♦ « Rapport sur le secret et l'administration française », in Association Henri Capitant, *Le secret et le droit*, Tome 25, 1976 (VI-820 p.), p. 659-689.

Pierre **BOURDON**

- ♦ « La garantie de l'État en faveur des établissements publics industriels et commerciaux : une aide d'État illicite, mais pas rédhibitoire », *Revue de l'UE* 2015, n° 591, p. 523-528.

René **BOURDONCLE**

- ♦ « De l'obligation de réserve qui s'impose aux fonctionnaires français », *D.* 1960, Chron., p. 237-248.

Sabine **BOUSSARD**

- ♦ « Les vicissitudes du service public hospitalier », *RFDA* 2016, p. 565-576.

Stéphane **BRACONNIER**

- ♦ « La régulation des services publics », *RFDA* 2001, p. 43-57.
- ♦ « Exorbitance du droit administratif et droit européen », in Fabrice MELLERAY (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2004 (312 p.), p. 91-106.

- ♦ « Les arrêtés municipaux anti-coupures d'eau : une réponse juridique inadaptée à un problème social réel », *AJDA* 2005, p. 644-651.

Stéphane **BRACQ**

- ♦ « Quelles bases juridiques pour la régulation des services d'intérêt économique général ? », *RTDE* 2011, p. 517-536.

Guy **BRAIBANT**

- ♦ « Le principe de proportionnalité », in *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel Waline*, Tome 2, LGDJ, 1974 (LXIV-858 p.), p. 297-306.
- ♦ « Droit d'accès et droit à l'information », in *Service public et libertés. Mélanges offerts au professeur Robert-Édouard Charlier*, Éd. de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981 (XXX-895 p.), p. 703-710.
- ♦ « Du simple au complexe. Quarante ans de droit administratif (1953-1993) », *EDCE* 1994, n° 45, p. 409-420.

Christine **BRÉCHON-MOULÈNES**

- ♦ « La place du juge administratif dans le contentieux économique public », *AJDA* 2000, p. 679-686.

Claire **BRICE-DELAJOUX**

- ♦ « Du nouveau sur le front du statut des mères voilées accompagnatrices lors de sorties scolaires », *AJDA* 2015, p. 1933-1937.

Hubert **BROCHIER**

- ♦ « Rationalité économique », *Encyclopædia Universalis* en ligne.

Pierre-Olivier de **BROUX**

- ♦ « Article 36. Accès aux services d'intérêt économique général », in Fabrice PICOD et Sébastien VAN DROOGHENBROECK (dir.), Cécilia RIZCALLAH (collab.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Commentaire article par article*, Bruylant, coll. Droit de l'Union européenne, 2017 (1280 p.), p. 775-788.

Olivia **BUI-XUAN**

- ♦ « Les secrets de l'administration », *RDP* 2012, p. 1119-1132.
- ♦ « Les ambiguïtés de l'étude du Conseil d'État relative à la neutralité religieuse dans les services publics », *AJDA* 2014, p. 249.
- ♦ « La "représentation équilibrée entre hommes et femmes", une catégorie juridique équivoque », *RDP* 2015, p. 431-449.

François **BURDEAU**

- ♦ « Interventionnisme et droit commun. Esquisse d'une histoire », *EDCE* 2002, n° 53, p. 391-401.
- ♦ « Droit administratif », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, coll. Quadrige, 2003 (XXV-1649 p.), p. 423-431.

François **CAFARELLI**

- ♦ « Remunicipalisation et finances », *JCP A* 2014, n° 10, p. 35-40.
- ♦ « La traduction juridique de la notion d'égalité réelle », *AJDA* 2018, p. 86-90.

Jacques **CAILLOSSE**

- ♦ « Sur la progression en cours des techniques contractuelles d'administration », in Loïc CADIET (dir.), *Le droit contemporain des contrats*, Economica, 1987 (284 p.), p. 89-124.

- ♦ « Le droit administratif français saisi par la concurrence ? », *AJDA* 2000, p. 99-103.
- ♦ « Le service public à la française : déconstruction d'un mythe », in Jean-Jacques PARDINI et Claude DEVÈS (dir.), *La réforme de l'État*, Bruylant, 2005 (289 p.), p. 177-199.
- ♦ « Interrogations méthodologiques sur le "tournant" contractuel de l'action publique », *Contrats publics. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, vol. 2, Presses de la faculté de Droit de Montpellier, coll. Mélanges, 2006 (714 p.), p. 469-492.
- ♦ « Service public et concurrence. Le service public entre deux mythologies », *Dr. ouvr.* avril 2008, p. 199-208.
- ♦ « L'usager nouveau de la RGPP », *AJDA* 2012, p. 2289.
- ♦ « "Surdétermination économique" du droit et nouvelles figures du service public », *Politiques et management public* 2012, vol. 29, n° 3, p. 305-324.
- ♦ « La révision générale des politiques publiques et la question de l'"usager" », *RFDA* 2013, p. 499-504.
- ♦ « Personnes publiques et concurrence : quels enjeux théoriques ? », *AJDA* 2016, p. 761-768.

Jean-François **CALMETTE**

- ♦ « L'évolution de la prise en compte de l'analyse économique par le juge administratif », *Dr. adm.* 2006, n° 7, p. 13-18.

René **CAPITANT**

- ♦ Note sous CE, 4 janvier 1935, *De Lara*, *D.* 1936, III, p. 1-5.

Joël **CARBAJO**

- ♦ « Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public », *AJDA* 1981, p. 176-181.

Christophe **CARDE**

- ♦ « L'externalisation de la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* 2005, p. 313-324.

Sébastien **CARÉ**

- ♦ « Les libéraux sont-ils tous des apôtres du *New Public Management* ? La question du service public dans la pensée libérale contemporaine », in Emmanuel CHERRIER et Stéphane FRANCOIS (dir.), *Le service public et les idéologies politiques*, Presses universitaires du Septentrion, coll. Savoirs mieux, 2016 (184 p.), p. 137-162.

Anémone **CARTIER-BRESSON**

- ♦ « Externalisation et contraintes communautaires », in Frédéric ROUVILLOIS et Michel DEGOTTE (dir.), *La privatisation de l'État*, CNRS Éditions, 2012 (329 p.), p. 29-46.
- ♦ « La carence de l'initiative privée », *L'intérêt général. Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Dalloz, 2015 (693 p.), p. 67-81.

Olivier **CARTON**

- ♦ « La laïcité à l'école : réaffirmation ou refonte d'un principe républicain ? », *RRJ* 2005-3, p. 1737-1757.

Didier CASAS

- ♦ « Les personnes publiques et les règles de la concurrence : vers l'égalité concurrence ? », *Cah. fonct. pub.* avril 2001, p. 15-22.

Paul CASSIA

- ♦ « La légalité des quotas par sexe (sauf pour les jurys des concours d'agrégation de l'enseignement supérieur) », *AJDA* 2003, p. 825-827.
- ♦ « La sécurité juridique, un "nouveau" principe général du droit aux multiples facettes », *D.* 2006, p. 1190-1195.
- ♦ « Le Conseil d'État abîme les principes de légalité et de sécurité juridique », accessible en ligne sur blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/210518/le-conseil-d-etat-abime-les-principes-de-legalite-et-de-securite-juridique, 22 mai 2018.

Cécile CASTAING

- ♦ « Laïcité et liberté religieuse du patient à l'hôpital », *AJDA* 2017, p. 2505-2513.

Emmanuelle CÉLESTINE

- ♦ « La carence fautive de l'État dans l'obligation éducative des enfants handicapés », Note sous CAA Paris, 11 juillet 2007, *Ministre de la Santé et des Solidarités c/ Haemmerlin*, *D.* 2008, p. 140-143.

Florence CHALTIEL

- ♦ « Traité de Lisbonne : le service public », *LPA* 2008, n° 109, p. 6-19.
- ♦ « Les apports du traité de Lisbonne au service public », *AJDA* 2008, p. 1575-1579.

Pierre CHAMBAT

- ♦ « Service public et néolibéralisme », *Annales Économies Sociétés Civilisations* 1990, n° 3, p. 615-647.

Véronique CHAMPEIL-DESPLATS

- ♦ « La citoyenneté administrative », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome 2, Dalloz, 2011 (XIII-711 p.), p. 397-432.

Guillaume CHANSON

- ♦ « L'externalisation, les raisons d'une stratégie gestionnaire », Dossier « Externalisation des propriétés publiques. Pratiques, techniques et résultats », *JCP A* 2012, n° 17, p. 20-22.

René CHAPUS

- ♦ « De la soumission au droit des règlements autonomes », *D.* 1960, *Chron.*, p. 119-126.
- ♦ « De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles du droit administratif », *D.* 1966, *Chron.*, p. 99-106.
- ♦ « Le service public et la puissance publique », *RDP* 1968, p. 235-282.
- ♦ « Dualité de juridictions et unité de l'ordre juridique », *RFDA* 1990, p. 739-744.

Nicolas CHARBIT

- ♦ « Le Conseil d'État, juge de la concurrence ? », *Rev. Lamy dr. aff.* 2001, n° 42, p. 11-15.

Géraldine **CHAVRIER**

- ♦ « La tarification des services publics selon le lieu de résidence face au droit communautaire », in Roselyne ALLEMAND et Laurence SOLIS-POTVIN (dir.), *Égalité et non-discrimination dans l'accès aux services publics et politiques publiques territoriales*, L'Harmattan, 2008 (266 p.), p. 139-153.

Bernard **CHENOT**

- ♦ « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'État », *EDCE* 1950, n° 4, p. 77-83.

Jean-Yves **CHÉROT**

- ♦ « L'article 90, paragraphe 2, du traité de Rome et les entreprises de réseaux », *AJDA* 1996, p. 171-182.
- ♦ « Les méthodes du juge administratif dans le contentieux de la concurrence », *AJDA* 2000, p. 687-696.
- ♦ « L'identification par la Cour de Justice des Communautés européennes de l'activité économique au sens du droit de la concurrence », *AJDA* 2003, p. 436-442.
- ♦ « Nouvelles observations sur la régulation par le Conseil d'État de la concurrence entre personnes publiques et personnes privées », *Mouvement du droit public. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004 (1264 p.), p. 87-102.

Jacques **CHEVALLIER**

- ♦ « Le pouvoir de monopole et le droit administratif français », *RDP* 1974, p. 21-154.
- ♦ « L'association au service public », *JCP* 1974, I, n° 2667.
- ♦ « Les droits du consommateur usager de services publics », *Dr. soc.* 1975, p. 75-88.
- ♦ « Essai sur la notion juridique de service public », *Publications de la faculté de droit d'Amiens* 1976, n° 7, p. 136-161.
- ♦ « Le discours de la qualité administrative », *RFAP* 1988, p. 287-309.
- ♦ « Le mythe de la transparence administrative », in *CURAPP, Information et transparence administratives*, PUF, 1988 (280 p.), p. 239-275.
- ♦ « Changement politique et droit administratif », in *CURAPP, Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989 (335 p.), p. 293-326.
- ♦ « La politique française de modernisation administrative », *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996 (817 p.), p. 69-87.
- ♦ « La réforme de l'État et la conception française du service public », *RFAP* 1996, p. 189-205.
- ♦ « Le service public : regards sur une évolution », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 8-15.
- ♦ « L'État régulateur », *RFAP* 2004, p. 473-482.
- ♦ « Réflexion sur la notion de discrimination positive », *Libertés, justice, tolérance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, vol. 1, Bruylant, 2004 (XXVI-864 p.), p. 415-428.
- ♦ « Les nouvelles frontières du service public », *Regards croisés sur l'économie* 2007, n° 2, p. 14-24.
- ♦ « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides* 2010, version en ligne (pyramides.revues.org/701).
- ♦ « Déclin ou permanence de l'intérêt général ? », *L'intérêt général. Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Dalloz, 2015 (693 p.), p. 83-93.
- ♦ « Consultations ouvertes et participation du public », in *AFDA, Les procédures administratives*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2015 (VI-303 p.), p. 191-203.
- ♦ « Contractualisation(s) et action publique », *RFDA* 2018, p. 209-213.

Jacques **CHEVALLIER** et Danièle **LOCHAK**

- ♦ « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP* 1982, p. 679-720.

Nicolas **CHIFFLOT**

- ♦ « L'affaire des crèches de Noël devant le Conseil d'État. Rendre à César ce qui est à César », *JCP A* 2016, n° 48, p. 34-36.

Philippe **CHRESTIA**

- ♦ « Le service public, l'usager et le droit de grève », *JCP A* 2005, n° 29, p. 1151-1156.

Marie-France **CHRISTOPHE TCHAKALOFF**

- ♦ « Le principe d'égalité », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 168-177.

Guylain **CLAMOUR**

- ♦ « Qui peut le moins peut le plus... ! Ou la liberté économique de fait des personnes publiques », *JCP A* 2007, nos 44-45, p. 48-56.
- ♦ « Chassez le naturel, il s'enfuit au galop », *AJDA* 2015, p. 601.

Marc **CLÉMENT**

- ♦ « Algorithmes au service du juge administratif : peut-on en rester maître ? », *AJDA* 2017, p. 2453-2460.

Lucie **CLUZEL-MÉTAYER**

- ♦ « La dilution du service public dans la réforme de l'État », in AFDA, *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014 (VI-262 p.), p. 123-139.
- ♦ « Les limites de l'open data », *AJDA* 2016, p. 102-107.
- ♦ « La loi pour une République numérique : l'écosystème de la donnée saisi par le droit », *AJDA* 2017, p. 340-349.
- ♦ « La construction d'un service public de la donnée », *RFAP* 2018, p. 491-500.

Frédéric **COLIN**

- ♦ « Le bon fonctionnement du service public », *RRJ* 2006-4, p. 2055-2088.

Michel **COMBARNOUS**

- ♦ « L'enfant, l'école et la religion », *Rev. adm.* 1999, n° spécial « Le Conseil d'État et la liberté religieuse, deux siècles d'histoire », p. 66-77.

Pascal **COMBEAU**

- ♦ « De l'art du trompe-l'œil juridique : la contractualisation des rapports entre l'État et les entreprises publiques », *LPA* 2007, n° 20, p. 6-17.

Maëlle **COMTE-PERRIER**

- ♦ « Loi de 1905 et aides des collectivités publiques aux cultes », *RFDA* 2013, p. 342-348.

Vlad **CONSTANTINESCO**

- ♦ « Le principe de subsidiarité : un passage obligé vers l'Union européenne ? », *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991(556 p.), p. 35-45.

Jean-Louis de **CORAIL**

- ♦ « L'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 20-28.

François **CORNUT-GENTILLE**

- ♦ « Comment sortir de l'impuissance publique ? », *Le débat* 2016/2, n° 189, p. 56-66.

Philippe **COSSALTER**

- ♦ « Les EPIC face au droit de la concurrence », *JCP A* 2009, n° 38, p. 39-44.
- ♦ « Gratuité dans les musées : le principe d'égalité appliqué aux personnes en situation irrégulière », *RGD on line* 2013, n° 4684 (revuegeneraledudroit.eu/?p=4684).

Jean-Paul **COSTA**

- ♦ « Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil d'État », *AJDA* 1988, p. 434-437.

Jean-Paul **COSTA** et Rémy **SCHWARTZ**

- ♦ Commentaire de CE, Avis, 21 septembre 1972, *Laïcité du corps enseignant*, in Yves GAUDEMET, Bernard STIRN, Thierry DEL FARRA et Frédéric ROLIN, *Les grands avis du Conseil d'État*, Dalloz, coll. Grands avis, 3^e éd., 2008 (XVIII-582 p.), p. 101-105.

Michel **CROZIER**

- ♦ « Bureaucratie », *Encyclopædia Universalis* en ligne.

Jacques **DABRETEAU**

- ♦ « Réflexions sur la prétendue garantie implicite de l'État au profit de ses EPIC », *AJDA* 2010, p. 2346-2353.

José-Manuel **DAUCHY**

- ♦ « Mutabilité du service public et droit des usagers », *LPA* 2003, n° 251, p. 8-16.

Bruno **DAUGERON**

- ♦ « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », *RFAP* 2011, p. 21-37.

Stéphane **DE LA ROSA**

- ♦ « La singularité du marché ferroviaire en droit de l'Union », *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, 2015 (829 p.), p. 326-336.
- ♦ « Les prix réglementés et les marchés de l'énergie : disparition, sursis ou adaptation ? », *RFDA* 2017, p. 1099-1110.

Olivier **DE SCHUTTER**

- ♦ « Le droit d'accès aux services d'intérêt économique général comme instrument de promotion des droits sociaux dans le cadre du marché intérieur », in Jacques VANDAMME et Stéphane RODRIGUES (dir.), *L'accès aux services d'intérêt économique général*, Éditions ASPE Europe, coll. ISUPE, 2003 (167 p.), p. 69-90.

Émilie **DEBAETS**

- ♦ « Premiers éclairages constitutionnels sur l'accès à l'eau », *RFDC* 2016, p. 137-144.

Marc **DEBÈNE** et Olivier **RAYMUNDIE**

- ♦ « Sur le service universel : renouveau du service public ou nouvelle mystification ? », *AJDA* 1996, p. 183-191.

Clotilde **DEFFIGIER**

- ♦ « Jusqu'où déléguer des activités en lien avec la puissance publique ? », *JCP A* 2015, n° 1, p. 4-5.

Michel **DEGOFFE**

- ♦ « L'impartialité de la décision administrative », *RFDA* 1998, p. 711-731.
- ♦ « Les prestations payantes des services publics en principe gratuits », *Bien public, bien commun. Mélanges en l'honneur d'Étienne Fatôme*, Dalloz, 2011 (XXIII-478 p.), p. 115-121.

Maryse **DEGUERGUE**

- ♦ « Intérêt général et intérêt public : tentative de distinction », *L'intérêt général. Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Dalloz, 2015 (693 p.), p. 131-142.

Éric **DELACOUR**

- ♦ « Service public et construction européenne : "la guerre des droits" n'aura pas lieu », *LPA* 1997, n° 114, p. 4-12.

Bénédicte **DELAUNAY**

- ♦ « Décision publique évaluée et performance », in Nathalie ALBERT (dir.), *Performance et droit administratif*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2010 (306 p.), p. 119-129.

Benoît **DELAUNAY**

- ♦ « Les limites de la neutralité de l'article 295 CE à l'égard du régime de la propriété dans les États membres », *RJEP* octobre 2009, p. 3-9.
- ♦ « L'article 345 TFUE ou la neutralité supposée à l'égard du régime de la propriété dans les États membres », in Frédéric ROUVILLOIS et Michel DEGOFFE (dir.), *La privatisation de l'État*, CNRS Éditions, 2012 (329 p.), p. 47-65.

Alain **DELCAMP**

- ♦ « Droit constitutionnel et droit administratif. Principe de subsidiarité et décentralisation », *RFDC* 1995, p. 609-624.

Marie-France **DELHOSTE**

- ♦ « Démocratie participative : de l'échec de l'organisation étatique à l'avenir du projet citoyen », *RFDA* 2007, p. 1061-1070.

Jean **DELVOLVÉ**

- ♦ Note sous CE, 4 décembre 1931, *Dumy* et CE, 29 janvier 1932, *Kuhn*, S. 1932, III, p. 97-100.

Pierre **DELVOLVÉ**

- ♦ « Service public et libertés publiques », *RFDA* 1985, p. 1-11.
- ♦ « La question de l'application du droit de la consommation aux services publics (rapport introductif) », *Dr. adm.* octobre 1993, n° spécial, p. 3-7.
- ♦ « Propos introductifs. Droits publics subjectifs des administrés et subjectivisation du droit administratif », in AFDA, *Les droits publics subjectifs des administrés*, LexisNexis-Litec, coll. Colloques et débats, 2011 (X-238 p.), p. 3-19.
- ♦ « Dix ans de droit administratif », in AFDA, *Les controverses en droit administratif français*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2017 (VIII-239 p.), p. 1-14.
- ♦ « La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires – Des arguments pour ? », *RFDA* 2018, p. 665-667.

Béatrice **DELZANGLES**

- ♦ « La typologie européenne des activités d'intérêt général : construction et déconstruction », *Mélanges en l'honneur du professeur Alain-Serge Meschierakoff, Service public, puissance publique : permanence et variations d'un couple mythique*, Bruylant, 2013 (282 p.), p. 71-85.

André **DEMICHEL**

- ♦ « Vers le self-service public », *D. 1970, Chron.*, p. 77-80.

Renaud **DENOIX de SAINT MARC**

- ♦ « La transparence : vertus et limites », in IFSA et CADA, *Transparence et secret, Colloque pour le XXV^e anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, La Documentation française, 2004 (334 p.), p. 11-17.

Florence **DESCAMPS**

- ♦ « La création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950 », *RFAP* 2007, hors-série, p. 27-43.

Gil **DESMOULIN**

- ♦ « La recherche de la performance des politiques publiques. De l'illusion à la raison ? », *AJDA* 2012, p. 894-899.

Thierry **DI MANNO**

- ♦ « Les quotas par sexe dans les jurys de concours et l'autorité de chose jugée des décisions du Conseil constitutionnel », *AJDA* 2003, p. 820-825.

Patrick **DIBOUT**

- ♦ « Pour un droit à la communication des documents administratifs », *Rev. adm.* 1976, n° 173, p. 493-510.

Frédéric **DIEU**

- ♦ « Le Conseil d'État et la laïcité négative », *JCP A* 2008, n° 13, p. 24-34.
- ♦ « Le droit de dévisager et l'obligation d'être dévisagé : vers une moralisation de l'espace public ? », *JCP A* 2010, n° 48, p. 35-42.
- ♦ « Le principe de laïcité n'a pas sa place dans l'entreprise : l'extension très limitée de l'application du principe de laïcité aux salariés de droit privé », *JCP A* 2013, n° 18, p. 44-50.
- ♦ « La loi de 1905 n'interdit pas de subventionner les activités et projets non culturels d'une communauté religieuse », *JCP A* 2013, n° 21, p. 14-20.
- ♦ « Le droit de dévisager et l'obligation d'être dévisageable, pour "vivre ensemble" », *JCP A* 2015, n° 7, p. 41-44.

Georges **DOLE**

- ♦ « Les aumôniers des services publics », *Rev. adm.* 1988, n° 243, p. 222-228.

Xavier **DOMINO** et Aurélie **BRETONNEAU**

- ♦ « Le sacré et le local », *AJDA* 2011, p. 1667-1681.

Olivier **DONGAR**

- ♦ « Faut-il repenser la notion de service public en France ? », *RRJ* 2013-2, p. 775-793.

Virginie **DONIER**

- ♦ « Égalité et services publics locaux », in Claude COURVOISIER et Patrick CHARLOT (dir.), *Actualité juridique et politique de l'égalité*, Éditions universitaires de Dijon, 2003 (258 p.), p. 149-194.

- ♦ « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219-1235.
- ♦ « Les droits de l'usager et ceux du citoyen », *RFDA* 2008, p. 13-19.
- ♦ « Le droit d'accès aux services publics dans la jurisprudence : une consécration en demi-teinte », *RDSS* 2010, p. 800-811.
- ♦ « La réforme de l'État territorial confrontée aux lois du service public », in *GRALE, Droit et gestion des collectivités territoriales, Les territoires de l'État*, éd. Le Moniteur, 2017 (808 p.), p. 213-221.

Marianne **DONY**

- ♦ « Clarification des concepts liés aux services d'intérêt général », in Jacques VANDAMME (dir.), *Les services d'intérêt général en Europe*, Étude du Groupe d'études politiques européennes pour le Comité européen des Régions (CdR E-3/2004), Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005 (224 p.), p. 9-137.
- ♦ « Les notions de "service d'intérêt général" et "service d'intérêt économique général" », in Jean-Victor LOUIS et Stéphane RODRIGUES (dir.), *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruylant, 2006 (XV-450 p.), p. 3-38.

Oliver **DORD**

- ♦ « Laïcité à l'école : l'obscur clarté de la circulaire "Fillon" du 18 mai 2004 », *AJDA* 2004, p. 1523-1529.

Lydie **DORÉ**

- ♦ « Le service minimum dans les services publics en cas de grève », *RDP* 2005, p. 885-917.

Jean-Claude **DOUENCE**

- ♦ « Les conventions entre personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos*, LGDJ, 1974 (597 p.), p. 113-134.

Guillaume **DRAGO**

- ♦ « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », *RIDC* 1994, p. 583-592.

Françoise **DREYFUS**

- ♦ « La révision générale des politiques publiques, une vision néolibérale du rôle de l'État ? », *RFAP* 2010, p. 857-864.

Jean-David **DREYFUS**

- ♦ « L'externalisation, éléments de droit public », *AJDA* 2002, p. 1214-1218.
- ♦ « Présence des services publics dans les territoires ruraux : l'émergence d'une "loi" de proximité », *AJDA* 2005, p. 1274-1278.
- ♦ « Externalisation et liberté d'organisation du service », *AJDA* 2009, p. 1529-1534.
- ♦ « La gestion d'un service public conditionne l'application des principes de neutralité et de laïcité aux organismes privés », *AJDA* 2013, p. 1069-1071.

Laëtitia **DRIGUEZ** et Stéphane **RODRIGUES**

- ♦ « Services sociaux d'intérêt général et droit communautaire. Entre spécificité et banalisation », *AJDA* 2008, p. 191-197.

Vincent **DUBOIS**

- ♦ « Politiques au guichet, politique du guichet », in Olivier BORRAZ et Virginie GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Presses de Sciences Po, coll. Sciences Po Gouvernances, 2010 (312 p.), p. 265-286.

Olivier **DUBOS**

- ♦ « L'exorbitance du droit de la fonction publique », in Fabrice MELLERAY (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2004 (312 p.), p. 243-276.
- ♦ « La subsidiarité », in AFDA, *La compétence*, LexisNexis-Litec, coll. Colloques et débats, 2008 (272 p.), p. 193-218.

Louis **DUBOUIS**

- ♦ « L'influence de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes sur l'ouverture de la fonction publique française en cours de carrière », *RFDA* 1998, p. 106-120.
- ♦ « Le reflet du double visage de l'hôpital public dans le droit communautaire », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007 (1122 p.), p. 449-466.

Jean-Baptiste **DUCLERCQ**

- ♦ « Le droit public à l'ère des algorithmes », *RDP* 2017, p. 1401-1433.
- ♦ « Les algorithmes en procès », *RFDA* 2018, p. 131-142.
- ♦ « L'automatisation algorithmique des décisions administratives individuelles », *RDP* 2019, p. 295-320.

Léon **DUGUIT**

- ♦ « De la situation des particuliers à l'égard des services publics (À propos d'un récent arrêt du Conseil d'État, 21 décembre 1906, Syndicat Croix de Seguey-Tivoli) », *RDP* 1907, p. 411-439.
- ♦ « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », *Mélanges Maurice Hauriou*, 1929 (832 p.), p. 251-284.

Agnès **DUPIÉ**

- ♦ « Le principe de continuité des services publics », in Marie-José GUÉDON (coord.), *Sur les services publics*, Economica, 1982 (141 p.), p. 39-54

Patrice **DURAN**

- ♦ « Les non-dits de l'évaluation », in Gérard TIMSIT, Alain CLAISSE et Nicole BELLOUBET-FRIER (dir.), *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1996 (231 p.), p. 161-186.

Claude **DURAND-PRINBORGNE**

- ♦ « La loi sur la laïcité, une volonté politique au centre de débats de société », *AJDA* 2004, p. 704-709.

Damien **DUTRIEUX**

- ♦ « Cimetières et cultes : la solution des carrés confessionnels illégaux dans les cimetières communaux », *AJCT* 2012, p. 298-301.

Gabriel **ECKERT**

- ♦ « De la candidature des personnes publiques à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public », *Contrats et Marchés publics* février 2001, p. 4-8.
- ♦ « Droit administratif et droit civil », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA, *Traité de droit administratif*, Tome 1, Dalloz, 2011 (XVII-841 p.), p. 601-649.
- ♦ « De la garantie implicite à la mise en cause explicite des EPIC », *JCP A* 2014, n° 21, p. 23-27.

Frédéric **EDEL**

- ♦ « Deux siècles de principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics », *RFAP* 2012, p. 339-367.

Pierre **ESPLUGAS-LABATUT**

- ♦ « Le service universel », *Dr. adm.* décembre 2002, p. 6-11.
- ♦ « L'externalisation des activités de service public et ses limites », in Charles-André DUBREUIL (dir.), *L'évolution du droit administratif en France et en Russie*, PUF, coll. Thémis Essais, 2016, article accessible en ligne sur publications.ut-capitole.fr/19695.

Gweltaz **ÉVEILLARD**

- ♦ « La citoyenneté administrative, vecteur de nouveaux droits publics subjectifs des administrés ? », in AFDA, *Les droits publics subjectifs des administrés*, LexisNexis-Litec, coll. Colloques et débats, 2011 (X-238 p.), p. 97-113.
- ♦ « La distinction entre le cultuel et le culturel », *Dr. adm.* juillet 2013, p. 42-45.
- ♦ « Abattage rituel et police administrative », *Dr. adm.* décembre 2013, p. 44-48.
- ♦ « Sécurité juridique et droit transitoire », *RDP* 2016, p. 741-764.
- ♦ « Sur l'obligation de modification des règlements illégaux », *Dr. adm.* août 2017, p. 77-80.

Jean-Michel **EYMERI**

- ♦ « La fonction publique française aux prises avec une double européanisation », *Pouvoirs* 2006, n° 117, p. 121-135.

Étienne **FATÔME**

- ♦ « Le régime juridique des biens affectés au service public. À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 14 avril 2005 », *AJDA* 2006, p. 178-183.

Louis **FAVOREU**

- ♦ « Service public et Constitution », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 16-19.
- ♦ « L'inconstitutionnalité des quotas par sexe (sauf pour les élections politiques) », *AJDA* 2003, p. 313-314.

Jean-Pierre **FERRIER**

- ♦ « La participation des administrés aux décisions de l'administration », *RDP* 1974, p. 663-690.

Jacques **FIALAIRE**

- ♦ « Les rapports entre les collectivités territoriales et les cultes. Quel nouveau cadre théorique forgé par la jurisprudence ? », *AJDA* 2012, p. 2305-2312.

Annie **FITTE-DUVAL**

- ♦ « Mutations et paradoxes de l'égalité dans la fonction publique », *AJFP* 2006, n° 1, p. 4-11.

Hugo **FLAVIER**

- ♦ « Le financement public des cultes en France et le principe de laïcité », *RDP* 2010, p. 1597-1615.

Louis **FOUGÈRE**

- ♦ « Les secrets de l'administration », *Bull. IIAP* 1967, n° 4, p. 21-30.

Norbert **FOULQUIER**

- ♦ « Le service public », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA, *Traité de droit administratif*, Tome 2, Dalloz, 2011 (XIII-711 p.), p. 45-111.

Michel **FRANC** et Michel **BOYON**

- ♦ « Chronique générale de jurisprudence administrative », *AJDA* 1974, p. 298-310.

Michel **FROMONT**

- ♦ « Le principe de proportionnalité », *AJDA* 1995, n° spécial, p. 156-166.

Olivier **FUCHS**

- ♦ « La conciliation des intérêts dans le contentieux administratif de la concurrence », *AJDA* 2006, p. 746-750.

Jean-Michel **GALLARDO**

- ♦ « La garantie indirecte du droit à un traitement différent dans la jurisprudence du Conseil d'État », *AJDA* 2003, p. 219-222.

Florence **GALLEMAND**

- ♦ « La politique rocardienne de modernisation administrative », in *CURAPP, La gouvernabilité*, PUF, 1996 (400 p.), p. 227-246.

Antoine **GARAPON**

- ♦ « Les enjeux de la justice prédictive », *JCP G* 2017, n° 1, p. 47-52.

Antoine **GARAPON** et Marc-Olivier **PADIS**

- ♦ « L'État entre efficacément et réaffirmation », *Esprit* février 2013, n° 392, p. 54-56.

Christian **GARBAR**

- ♦ « Performance et contractualisation de l'action publique », in Nathalie ALBERT (dir.), *Performance et droit administratif*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2010 (306 p.), p. 133-154.

Hervé de **GAUDEMAR**

- ♦ « Les sujétions de puissance publique », in AFDA, *La puissance publique*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2012 (X-314 p.), p. 197-208.

Paul Marie **GAUDEMET**

- ♦ « Le déclin de l'autorité hiérarchique », *D.* 1947, Chron., p. 137-140.

Yves **GAUDEMET**

- ♦ « Existe-t-il une "catégorie" d'agents publics contractuels de l'administration ? (Sur le degré d'originalité de recrutement par contrat dans la fonction publique) », *AJDA* 1977, p. 614-618.
- ♦ « Le service public à l'épreuve de l'Europe : vrais et faux procès », *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002 (720 p.), p. 473-485.
- ♦ « Libres propos sur la subsidiarité, spécialement en Europe », *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005 (857 p.), p. 315-329.
- ♦ « La justice à l'heure des algorithmes. À propos de la justice prédictive », *RDP* 2018, p. 651-664.

Jean-Baptiste **GEFFROY**

- ♦ « Service public et prérogatives de puissance publique. Réflexions sur les devoirs d'un couple célèbre », *RDP* 1987, p. 49-88.

Marie-Laure **GÉLY**

- ♦ « La question du financement des lieux de culte par les collectivités territoriales », *RDP* 2012, p. 1553-1572.

André **GERVAIS**

- ♦ Note sous CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene, D.* 1950, J., p. 538-542.

Jean-François **GIACCUZO**

- ♦ « L'individualisme dans l'œuvre de Roger Bonnard », *RFDA* 2015, p. 193-201.

Francis **GINSBOURGER**

- ♦ « Réinventer la relation de service public », *Esprit* février 2013, n° 392, p. 80-93.

Anne-Laure **GIRARD**

- ♦ « Le voile jeté sur les convictions des accompagnateurs scolaires », *D.* 2012, p. 72-75.

Thierry-Xavier **GIRARDOT** et Fabien **RAYNAUD**

- ♦ « Principe d'égalité des usagers devant le service public et différenciations tarifaires pour l'inscription dans les écoles de musique », *AJDA* 1998, p. 102-106.

Émile **GIRAUD**

- ♦ « Il faut enseigner l'administration », *RDP* 1951, p. 357-368.

Emmanuel **GLASER**

- ♦ « Actualité du droit de la concurrence et de la régulation », *AJDA* 2009, p. 2441-2443.

Grégory **GODIVEAU**

- ♦ « La place des services d'intérêt économique général parmi les valeurs de l'Union », in Laurence POTVIN-SOLIS (dir.), *Les valeurs communes dans l'Union européenne*, Bruylant, 2014 (441 p.), p. 379-413.

Gérard **GONZALEZ**

- ♦ « L'exigence de neutralité des services publics », in Gérard GONZALEZ (dir.), *Laïcité, liberté de religion et Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, coll. Droit et justice, 2006 (266 p.), p. 153-200.

Fanny **GRABIAS**

- ♦ « La transparence administrative, un nouveau principe ? », *JCP A* 2018, n° 50, p. 23-27.

Loïc **GRARD**

- ♦ « Les services d'intérêt économique général et le traité d'Amsterdam », *Rev. Aff. Euro.* 1999, p. 197-213.
- ♦ « Place et signification de la Charte des droits fondamentaux de l'Union pour le concept de service d'intérêt général », in Jacques VANDAMME et Stéphane RODRIGUES (dir.), *L'accès aux services d'intérêt économique général*, Éditions ASPE Europe, coll. ISUPE, 2003 (167 p.), p. 31-47.
- ♦ « Sécuriser le service public avec Lisbonne », *Politeia* 2008, p. 583-592.

Michel **GUÉNAIRE**

- ♦ « Le service public au cœur du modèle de développement français », *JCP A* 2005, n° 20, p. 789-794.

Gilles **GUGLIELMI**

- ♦ « L'introuvable principe de gratuité du service public », in Geneviève KOUBI et Gilles GUGLIELMI (dir.), *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003 (238 p.), p. 39-54.

- ♦ « Réflexions critiques sur la notion d'externalisation », *Dr. ouvr.* avril 2008, p. 175-179.
- ♦ « La continuité du service public, un principe de fonctionnement ou une essence première ? », in Geneviève KOUBI, Guillaume LE FLOCH et Gilles GUGLIELMI (dir.), *La notion de continuité, des faits au droit*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2011 (330 p.), p. 267-284.

Gilles **GUGLIELMI** et Geneviève **KOUBI**

- ♦ « Le droit, comme la langue, vit dans la conscience populaire », *AJDA* 2008, p. 1169.

Michel **GUIBAL**

- ♦ « De la proportionnalité », *AJDA* 1978, p. 477-487.

Didier **GUIGNARD**

- ♦ « Le droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique », *JCP A* 2018, n° 42, p. 53-56.

Olivier **GUILLAUMONT**

- ♦ « La neutralité du service public à l'épreuve des réseaux sociaux et des TIC », *Rev. Lamy CT* 2011, n° 74, p. 65-69.

André **GUILLOIS**

- ♦ « La question des économies », *RDP* 1924, p. 249-270.

Victor **GUSET**

- ♦ « Les aumôniers entre les Églises et l'État », *RFDA* 2018, p. 639-648.

Daniel **GUTMANN**

- ♦ « Droit subjectif », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, coll. Quadrige, 2003 (XXV-1649 p.), p. 529-533.

Mattias **GUYOMAR** et Pierre **COLLIN**

- ♦ « Le début d'une révolution pour la juridiction administrative », *AJDA* 2014, p. 99-100.

Delphine **HAUGE GEITHUS**

- ♦ « Les origines communautaires d'une définition légale des obligations de service public », in Loïc GRARD (dir.), *L'Europe et les services publics. Le retour de la loi*, PUB, 2007 (152 p.), p. 33-50.

Maurice **HAURIOU**

- ♦ Note sous T. confl., 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, S. 1900, III, p. 49-51.
- ♦ Note sous CE, 1^{er} février 1901, *Descroix*, S. 1901, III, p. 41-47.
- ♦ Note sous CE, 29 mars 1901, *Casanova*, S. 1901, III, p. 73-76.
- ♦ Note sous CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen*, S. 1902, III, p. 17-18.
- ♦ Note sous CE, 2 février 1906, *Chambre syndicale des propriétaires de bains de Paris et des départements*, S. 1907, III, p. 1-2.
- ♦ Note sous CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, S. 1907, III, p. 33-37.
- ♦ Note sous CE, 7 août 1909, *Winkell*, S. 1909, III, p. 145-147.
- ♦ Note sous CE, 20 janvier 1911, *Chapuis, Porteret et Pichon*, S. 1911, III, p. 49-50.

- ♦ Note sous CE, 18 juillet 1913, *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies*, S. 1914, III, p. 1-3.
- ♦ Note sous CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, S. 1922, III, p. 49-50.
- ♦ « Les idées de M. Duguit », article reproduit in Mathieu TOUZEIL-DIVINA (dir.), *Miscellanées Maurice Hauriou*, Éd. L'Épitoque, coll. Histoire(s) du Droit, 2013 (XII-362 p.), p. 1-22.

Maurice **HAURIOU** et Achille **MESTRE**

- ♦ « Analyses et comptes rendus. L'État, le droit objectif et la loi positive, par Léon Duguit », *RDP* 1902-1, p. 346-366.

Mathilde **HEITZMANN-PATIN**

- ♦ « Entre crèches et croix : à la recherche d'une cohérence dans l'application de la loi de 1905 », *RFDA* 2018, p. 624-631.

Stéphanie **HENNETTE-VAUCHEZ**

- ♦ « Discrimination indirecte, genre et liberté religieuse : encore un rebondissement dans les affaires du voile », *AJDA* 2012, p. 163-167.

Sylvie **HENNION**

- ♦ « Service public de santé et droit européen », *RDSS* 2013, p. 45-58.

Robert **HERTZOG**

- ♦ « Le prix du service public », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 55-68.

François **HERVOUËT**

- ♦ « Clarifier le régime du service public : la nécessité d'une directive-cadre ? », in Hélène PAULIAT (coord.), *Services publics, concurrence, régulation : le grand bouleversement en Europe ?*, PULIM, 2008 (178 p.), p. 131-140.

André **HOLLEAUX**

- ♦ « Les nouvelles lois françaises sur l'information du public », *RISA* 1981, p. 191-206.
- ♦ « Les lois de la troisième génération des droits de l'homme : ébauche d'étude comparative », *RFAP* 1980, p. 527-555.

Fabrice **HOURQUEBIE**

- ♦ « Les droits publics subjectifs : échec de l'importation d'une théorie allemande en droit administratif français ? » in Fabrice MELLERAY (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruylant, coll. Droit administratif, 2007 (374 p.), p. 203-228.

Sébastien **HOURSON**

- ♦ « Quand le principe d'égalité limite l'exercice du pouvoir discrétionnaire : le précédent administratif », *RFDA* 2013, p. 743-754.

Jérôme **HUET**

- ♦ « La détermination des clauses abusives dans les contrats de service public et les moyens de leur élimination : quel droit ? quels juges ? », *LPA* 1998, n° 16, p. 7-12.

Laurence **IDOT**

- ♦ « Nouvelle invasion ou confirmation du domaine du droit de la concurrence. À propos de quelques développements récents », *Europe* janvier 1996, p. 1-5.

- ♦ « La notion d'entreprise en droit de la concurrence, révélateur de l'ordre concurrentiel », *L'ordre concurrentiel. Mélanges en l'honneur d'Antoine Pirovano*, Éditions Frison-Roche, 2003 (688 p.), p. 523-545.

Pascale **IDOUX**

- ♦ « La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire », *Dr. adm.* janvier 2019, p. 15-18.

Jean-Jacques **ISRAËL**

- ♦ « Les contrôles et les sanctions du comportement des opérateurs publics sur le marché », *LPA* 1988, n° 100, p. 23-42.

Marie-Laure **IZORCHE**

- ♦ « Les fondements de la sanction de la concurrence déloyale et du parasitisme », *RTD com.* 1998, p. 17-52.

Laetitia **JANICOT**

- ♦ « Le principe d'égalité devant le service public », *RFDA* 2013, p. 722-726.
- ♦ « Le droit à l'erreur », *JCP A* 2018, n° 42, p. 50-52.

Didier **JEAN-PIERRE**

- ♦ « Les religions du fonctionnaire : le fonctionnaire et la foi », *AJFP* 2001, n° 3, p. 31-35.
- ♦ « Les religions du fonctionnaire et la République », *AJFP* 2001, n° 4, p. 41-44.
- ♦ « La loi du 12 mars 2012 et la consécration du dualisme statutaire dans la fonction publique », *JCP A* 2012, n° 36, p. 24-28.
- ♦ « Le principe de laïcité des agents publics », *JCP A* 2015, n° 43, p. 32-36.

Yves **JÉGOUZO**

- ♦ « L'administration contractuelle en question », *Mouvement du droit public. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004 (1264 p.), p. 543-556.
- ♦ « De la "participation du public" à la "démocratie participative" ? », *AJDA* 2006, p. 2314-2315.

Gaston **JÈZE**

- ♦ Note sous CE, 11 mars 1910, *Ministre des Travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways*, *RDP* 1910, p. 270-290.
- ♦ Note sous CE, 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges*, *RDP* 1914, p. 145-153.

Benoît **JORION**

- ♦ « Égalité et non-discrimination en droit public français », in Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI (dir.), *L'égalité des chances : Analyses, évolutions, perspectives*, La Découverte, coll. Recherche, 2000 (267 p.), p. 141-155.

Olivier **JOUANJAN**

- ♦ « L'émergence de la notion de droits publics subjectifs dans la doctrine de langue allemande », in AFDA, *Les droits publics subjectifs des administrés*, Lexis-Nexis-Litec, coll. Colloques et débats, 2011 (X-238 p.), p. 25-32.
- ♦ « Réflexions sur l'égalité devant la loi », *Droits* 1991, n° 16, p. 131-140.

Philippe **JOURDAN**

- ♦ « La formation du concept de service public », *RDP* 1987, p. 89-118.

Pierre **JUSTON**

- ♦ « La laïcité à l'épreuve des parents d'élèves accompagnateurs des sorties scolaires », in Hiam MOUANNÈS (dir.), *La laïcité à l'œuvre et à l'épreuve*, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2017 (185 p.), p. 145-174.

Nicolas **KADA**

- ♦ « Service public et religion : du renouveau du principe de neutralité », *AJFP* 2004, n° 5, p. 249-254.

Grégory **KALFLÈCHE**

- ♦ « Les crèches : entre symbole religieux et culture laïque », in Hiam MOUANNÈS (dir.), *La laïcité à l'œuvre et à l'épreuve*, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2017 (185 p.), p. 29-44.

Christos **KALOUDAS**

- ♦ « La conception française du service public à l'épreuve du droit de l'Union européenne », *Revue de l'UE* 2013, p. 156-181.

Michaël **KARPENSCHIF**

- ♦ « Vers une définition communautaire du service public ? », *RFDA* 2008, p. 58-66.

Katazyrna **KMONK**

- ♦ « Les "carrés confessionnels" : requiem pour la neutralité des cimetières publics ? », *RFDA* 2016, p. 1201-1211.

Sébastien **KOTT**

- ♦ « La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances », *RFAP* 2010, p. 881-893.

Geneviève **KOUBI**

- ♦ « Autorisation d'absence et liberté de conscience des fonctionnaires », *Rev. adm.* 1987, n° 236, p. 133-138.
- ♦ « La responsabilisation du fonctionnaire dans le renouveau du service public », *LPA* 1995, n° 11, p. 14-18.
- ♦ « Vers l'égalité des chances : quelles chances en droit ? », in Geneviève KOUBI et Gilles GUGLIELMI (dir.), *L'égalité des chances : Analyses, évolutions, perspectives*, La Découverte, coll. Recherches, 2000 (267 p.), p. 69-89.
- ♦ « La décomposition de la notion de gratuité en droit administratif français », *JCP A* 2003, n° 24, p. 769-772.
- ♦ « Le principe d'indifférenciation républicain. Entre égalité et non-discrimination », in Geneviève KOUBI et Isabelle MULLER-QUOY (dir.), *Sur les fondements du droit public. De l'anthropologie au droit*, Bruylant, 2003 (294 p.), p. 269-290.
- ♦ « L'idéologie du service public », in AFDA, *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014 (VI-262 p.), p. 41-53.
- ♦ « Quelle "responsabilisation" des usagers du service public ? », *JCP A* 2015, n° 43, p. 37-42.

Jean-Philippe **KOVAR**

- ♦ « Où en est la liberté du commerce et de l'industrie ? », *Dr. adm.* décembre 2007, p. 7-13.

Robert **KOVAR**

- ♦ « Droit communautaire et service public : esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée », *RTDE* 1996, p. 215-242 et p. 493-533.

Jean-Patrice de **LA LAURENCIE**

- ♦ « Les comportements de l'opérateur public sur le marché au regard des règles de la concurrence », *LPA* 1988, n° 100, p. 11-17.

Jean-François **LACHAUME**

- ♦ « L'évolution du contrat administratif en droit français », in *L'évolution contemporaine du droit des contrats, Journées René Savatier (Poitiers, 24 et 25 octobre 1985)*, PUF, 1986 (238 p.), p. 61-72.
- ♦ « La loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 et le service public », *RFDA* 1995, p. 893-904.
- ♦ « Maire de village : témoignage », *Pouvoirs* 1995, n° 73, p. 19-28.
- ♦ « Service public, service d'intérêt économique général, service universel : une mutation communautaire ? », in Hélène PAULIAT (coord.), *L'avenir des missions de service public en Europe*, PULIM, 1998 (250 p.), p. 25-48.
- ♦ « Participation et services publics locaux », in *Les collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2002 (491 p.), p. 233-242.
- ♦ « Brèves remarques sur les services publics à double visage », *RFDA* 2003, p. 362-364.
- ♦ « Réflexions naïves sur l'avenir du service public », *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007 (XXX-882 p.), p. 519-535.
- ♦ « La définition du droit administratif », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA, *Traité de droit administratif*, Tome 1, Dalloz, 2011 (XVII-841 p.), p. 101-143.
- ♦ « Quels droits publics subjectifs pour les usagers des services publics ? », in *AFDA, Les droits publics subjectifs des administrés*, LexisNexis-Litec, coll. Colloques et débats, 2011 (X-238 p.), p. 115-129.

François **LAFARGE**

- ♦ « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *RFAP* 2010, p. 755-774.

Robert **LAFORE**

- ♦ « Solidarité et doctrine publiciste. Le "solidarisme juridique" hier et aujourd'hui », in Maryvone HECQUARD-THÉRON (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, LGDJ, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2009 (374 p.), p. 47-82.

Aurore **LAGET-ANNAMAYER**

- ♦ « Le nouveau pacte ferroviaire. D'un groupe à l'autre », *RFDA* 2018, p. 857-865.

Maurice **LAGUEUX**

- ♦ « Analyse économique et principe de rationalité », *Revue de synthèse* 1993, n° 1, p. 9-31.

Élisabeth **LANDROS**

- ♦ « La facturation des activités de police administrative de l'État. Variations sur le relatif déclin de la gratuité du service public de la police », *JCP A* 2010, n° 20, p. 39-45.

Olivia **LANGLOIS**

- ♦ « Une lecture du service public au XIX^e siècle par les économistes libéraux », in Gilles GUGLIELMI (dir.), *Histoire et service public*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 2004 (443 p.), p. 59-82.

Maximilien **LANNA**

- ♦ « Données publiques et protection des données personnelles : le cadre européen », *RFAP* 2018, p. 501-511.

Roger **LATOURNERIE**

- ♦ « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ? », *EDCE* 1960, n° 14, p. 61-159.

André de **LAUBADÈRE**

- ♦ « Réflexions sur la crise du droit administratif français », *D.* 1952, p. 5-8.
- ♦ « Revalorisations récentes de la notion de service public en droit administratif français », *AJDA* 1961, p. 591-599.
- ♦ « L'administration concertée », *Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos*, LGDJ, 1974 (597 p.), p. 407-424.

Ambroise **LAURENT**

- ♦ « Le contrôle de gestion dans l'entreprise et l'administration », *RFAP* 1991, p. 427-434.

Mickaël **LAVAINÉ**

- ♦ « Contrat et police : la facturation des activités des forces de l'ordre à des personnes privées », *AJDA* 2018, p. 2226-2233.
- ♦ « L'anonymat n'exonère pas de l'obligation de réserve », *AJDA* 2018, p. 2260-2263.
- ♦ « La continuité territoriale en droit public français », *RDP* 2018, p. 457-473.

Jean **LAVEISSIÈRE**

- ♦ « En marge de la transparence administrative : le statut juridique du secret », in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992 (XXI-811 p.), p. 181-205.

Christophe **LE BERRE**

- ♦ « La logique économique dans la définition du service public », *RFDA* 2008, p. 50-57.
- ♦ « L'analyse économique du service public », in *AFDA, Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014 (VI-262 p.), p. 93-106.

Anne-Marie **LE BOS-LE POURHIET**

- ♦ « Les emplois à la discrétion », *Pouvoirs* 1987, n° 40, p. 121-133.

Jacques **LE CACHEUX**

- ♦ « L'évolution du rôle économique des États », *Cahiers français* 2010, n° 357, p. 57-61.

Anne-Marie **LE POURHIET**

- ♦ « Discriminations positives ou injustice ? », *RFDA* 1998, p. 519-525.

Mylène **LE ROUX**

- ♦ « Usager du service public et laïcité », *RFDA* 2013, p. 727-731.

Olivier **LECLERC**

- ♦ « L'encadrement législatif de l'exercice du droit de grève. Observations à partir de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles pendant le temps scolaire », *Rev. dr. trav.* 2008, p. 674-677.

Claude **LECLERCQ**

- ♦ « La mission de service public », *D.* 1966, p. 9-14.

Jeanne **LEMASURIER**

- ♦ « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé », *RD* 1980, p. 1239-1269.

Jean-Michel **LEMOYNE de FORGES**

- ♦ « Quelle influence communautaire sur l'avenir du modèle français de fonction publique ? », *RFAP* 2009, p. 701-710.

Koen **LENAERTS**

- ♦ « L'égalité en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples », *Cah. dr. euro.* 1991, p. 3-41.

Florence **LERIQUE**

- ♦ « Un droit social qui ne coule pas de source : le droit à l'eau », *RDSS* 2015, p. 1097-1105.

Jean **LESSI** et Louis **DUTHEILLET de LAMOTHE**

- ♦ « Fin d'un splendide isolement : l'abandon de la jurisprudence *Entreprise Peyrot* », *AJDA* 2015, p. 1204-1209.

Maxime **LETOURNEUR**

- ♦ « Les "principes généraux du droit" dans la jurisprudence du Conseil d'État », *EDCE* 1951, n° 5, p. 19-31.

Françoise **LEURQUIN-de VISSCHER**

- ♦ « Existe-t-il un principe de subsidiarité ? », in Francis DELPÉRÉE (dir.), *Le principe de subsidiarité*, LGDJ, Bruylant, 2002 (538 p.), p. 21-45.

Anne **LEVADE**

- ♦ « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français », *Pouvoirs* 2004, n° 111, p. 55-71.

François **LICHÈRE** et Alexandre **VIALA**

- ♦ « La légalité des quotas par sexe (pour certains jurys de concours) », *AJDA* 2003, p. 817-820.

Daniel **LIGOU**

- ♦ « L'évolution des cimetières », *Archives de Sciences Sociales des Religions* 1975, n° 39, p. 61-77.

Florian **LINDITCH**

- ♦ « La puissance publique à l'épreuve de l'externalisation », in AFDA, *La puissance publique*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2012 (X-314 p.), p. 77-90.

François **LLORENS**

- ♦ Note sous CE, 8 novembre 1985, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Rudent*, *RD* 1986, p. 244-254.

François **LLORENS** et Pierre **SOLER-COUTEAUX**

- ♦ « De l'exception d'inexécution et de quelques tendances du droit des contrats administratifs », *Contrats et Marchés publics* décembre 2014, p. 1-2.

Danièle **LOCHAK**

- ♦ « Les problèmes juridiques posés par la concurrence des services publics et des activités privées », *AJDA* 1971, p. 261-273.
- ♦ « Réflexions sur la notion de discrimination », *Dr. soc.* 1987, p. 778-790.

- ♦ « Emplois discrétionnaires », in Olivier DUHAMEL et Yves MÉNY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992 (VI-1112 p.), p. 400-401.

Martine **LOMBARD**

- ♦ « À propos de la liberté de concurrence entre opérateurs publics et opérateurs privés », *D.* 1994, p. 163-169.
- ♦ « Service public et service universel, ou la double inconstance », *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002 (720 p.), p. 507-521.
- ♦ « L'établissement public industriel et commercial est-il condamné ? », *AJDA* 2006, p. 79-84.
- ♦ « L'impact du droit communautaire sur le service public », in Jean-Bernard AUBY et Jacqueline DUTHEIL de la ROCHÈRE (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2007 (VI-1122 p.), p. 969-982.
- ♦ « Mots et valeurs du service public », *AJDA* 2008, p. 1225.

Marceau **LONG**

- ♦ « Principe d'égalité et tarification des services publics locaux », *LPA* 1995, n° 58, p. 4-12.
- ♦ « Service public, services publics : déclin ou renouveau ? », *RFDA* 1995, p. 497-503.
- ♦ « Service public et réalités économiques du XIX^e siècle au droit communautaire », *RFDA* 2001, p. 1161-1168.

Martine **LONG**

- ♦ « Discrimination positive et accès à Sciences-Po », *AJDA* 2004, p. 688-694.
- ♦ « Quel avenir pour le prix des services publics dans un contexte financier contraint ? », *RFAP* 2012, p. 953-963.

François **LUCHAIRE**

- ♦ « Un Janus constitutionnel : l'égalité », *RDP* 1986, p. 1229-1274.

Antoine **LYON-CAEN**

- ♦ « Les services publics et l'Europe : quelle union ? », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 33-36.
- ♦ « Propositions pour une justification de l'action publique au niveau communautaire », in Antoine LYON-CAEN et Véronique CHAMPEIL-DESPLATS (dir.), *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2001 (214 p.), p. 87-99.

Jean-Pierre **MACHELON**

- ♦ « L'idée de nationalisation en France de 1840 à 1914 », in Michel BRUGUIÈRE, Jean CLINQUART, Micheline GUILLAUME-HOFNUNG et alii, *Administration et contrôle de l'économie (1800-1914)*, Librairie Droz, coll. Hautes Études médiévales et modernes, 1985 (167 p.), p. 1-46.

Yves **MADIOT**

- ♦ « Service public et aménagement du territoire », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 83-89.

Denis **MAGUAIN**

- ♦ « Les théories de la justice distributive post-rawlsiennes. Une revue de la littérature », *Revue économique* 2002, n° 2, p. 165-199.

Dominique **MAILLARD DESGRÉES du LOÛ**

- ♦ « Police et gratuité », in Geneviève KOUBI et Gilles GUGLIELMI (dir.), *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003 (238 p.), p. 217-230.

Véronique **MALLERET**

- ♦ « Contrôle de gestion et mesure de la qualité du service », *Économies et sociétés*, série *Économies et Gestion des services*, mai 1999, p. 71-94.

Florence **MALVASIO**

- ♦ « Les catégories du droit administratif économique et du service public », in Jean-Bernard AUBY, *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010 (XI-990p.), p. 739-776.

Stéphane **MANSON**

- ♦ « La mise à disposition de leurs données publiques par les collectivités territoriales », *AJDA* 2016, p. 97-101.

Jennifer **MARCHAND**

- ♦ « Réflexions sur le principe de transparence », *RDP* 2014, p. 677-703.

Gérard **MARCOU**

- ♦ « Maintenir l'expression et la notion de service public », *AJDA* 2008, p. 833.

Jean-Paul **MARKUS**

- ♦ « La continuité de l'État en droit public interne », *RDP* 1999, p. 1067-1107.
- ♦ « Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers », *RFDA* 2001, p. 589-604.

Céline **MARQUIS**

- ♦ « La prévention des conflits à la RATP », *Dr. soc.* 2003, p. 583-590.

Grégory **MARSON**

- ♦ « La neutralisation des distorsions de concurrence devant le juge fiscal : l'analyse économique, facteur de modernisation du contrôle juridictionnel », *RFDA* 2008, p. 785-794.

Jean-Arnaud **MAZÈRES**

- ♦ « Duguit et Hauriou ou la clé cachée », in Fabrice MELLERAY (dir.), *Autour de Léon Duguit*, Bruylant, 2011 (386 p.), p. 115-138.

Fabrice **MELLERAY**

- ♦ « École de Bordeaux, école du service public et école duguiste. Proposition de distinction », *RDP* 2001, p. 1887-1905.
- ♦ « L'exorbitance du droit administratif en question(s) », *AJDA* 2003, p. 1961-1964.
- ♦ « Fonction publique et service public : le cas de France Télécom », *AJDA* 2003, p. 2078-2082.
- ♦ « On instaure une discrimination positive valorisant l'échec », *AJDA* 2005, p. 60.
- ♦ « Un exemple de service public non libéralisé : la distribution et l'assainissement de l'eau », in Loïc GRARD (dir.), *L'Europe et les services publics. Le retour de la loi, PUB*, 2007 (152 p.), p. 127-141.
- ♦ « Retour sur les lois de Rolland », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, coll. Études, mélanges, travaux, 2007 (1122 p.), p. 709-722.

- ♦ « La loi du 21 août 2007 sur le dialogue social ou l'introuvable service minimum », *AJDA* 2007, p. 1752-1755.
- ♦ « Que sont devenues les écoles de Duguit ? », in Fabrice MELLERAY (dir.), *Au tour de Léon Duguit*, Bruylant, 2011 (386 p.), p. 373-386.
- ♦ « L'impossible codification de l'obligation de réserve des fonctionnaires ? », *AJDA* 2013, p. 1593.
- ♦ « En relisant la décision Conseil de la Concurrence », *AJDA* 2017, p. 91-94.
- ♦ « La justice administrative doit-elle craindre la "justice prédictive" ? », *AJDA* 2017, p. 193.
- ♦ « Requiem pour le vice de procédure ? », *AJDA* 2018, p. 1241.
- ♦ « Vers un élargissement du recours au contrat dans la fonction publique », *AJDA* 2019, p. 25-29.

François-Xavier **MERRIEN**

- ♦ « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques* 1999, n° 41, p. 95-103.

Alain-Serge **MESCHERIAKOFF**

- ♦ « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence récente », *AJDA* 1976, p. 596-610.
- ♦ « L'arrêt du Bac d'Eloka. Légende et réalité d'une gestion privée de la Puissance publique », *RDP* 1988, p. 1059-1081.
- ♦ « Léon Blum pionnier de la gestion privée du secteur public », *Droit et économie. Interférences et interactions. Études en l'honneur du professeur M. Bazex*, Litec, 2009 (368 p.), p. 231-243.
- ♦ « Service public et marché, histoire d'un couple. Ou vie et mort du service public à la française », in AFDA, *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014 (VI-262 p.), p. 3-17.

Achille **MESTRE**

- ♦ Note sous CE, Ass., 2 avril 1943, *Bouguen*, S. 1944, III, p. 1-3.

Jean-Louis **MESTRE**

- ♦ « La notion de service public d'après les débats de l'Assemblée nationale constituante », *EDCE* 1989, n° 40, p. 187-209.
- ♦ « L'emploi de l'expression "service public" sous l'Ancien Régime », in Gilles GUGLIELMI (dir.), *Histoire et Service public*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 2004 (443 p.), p. 21-36.

Valérie **MICHEL**

- ♦ « La subsidiarité », in Jean-Bernard AUBY, *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010 (XI-990 p.), p. 621-621.

François **MICLO**

- ♦ « Le principe d'égalité et la constitutionnalité des lois », *AJDA* 1982, p. 115-131.

Éric **MITARD**

- ♦ « L'impartialité administrative », *AJDA* 1999, p. 478-495.

Franck **MODERNE**

- ♦ « Existe-t-il un principe de subsidiarité fonctionnelle ? (À propos des rapports entre initiative économique publique et initiative économique privée dans les États européens) », *RFDA* 2001, p. 563-588.

- ♦ « Le principe de subsidiarité fonctionnelle », in Francis DELPÉRÉE (dir.), *Le principe de subsidiarité*, LGDJ, Bruylant, 2002 (538 p.), p. 395-442.
- ♦ « Conception et élaboration de la loi du 17 juillet 1978 », in IFSA et CADA, *Transparence et secret. Colloque pour le XXV^e anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, La Documentation française, 2004 (334 p.), p. 19-50.

Carole **MONIOLLE**

- ♦ « Le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique (PACTE) », *AJDA* 2006, p. 648-651.

Anne **MONPION**

- ♦ « Le contrôle de l'interventionnisme économique public : l'affaiblissement du principe de liberté du commerce et de l'industrie », *AJDA* 2008, p. 232-239.

Pierre de **MONTALIVET**

- ♦ « Les objectifs de valeur constitutionnelle », *Cah. Cons. const.* juin 2006, n° 20, en ligne sur conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-20/les-objectifs-de-valeur-constitutionnelle.50643.html.

Jacqueline **MORAND-DEVILLER**

- ♦ « Les mécanismes de la réforme administrative », *RIDC* 1986, p. 675-687.

Georges **MORANGE**

- ♦ « Le déclin de la notion juridique de service public », *D.* 1947, p. 45-48.
- ♦ « La liberté d'opinion des fonctionnaires publics », *D.* 1953, p. 153-156.
- ♦ « Le secret en droit public français », *D.* 1978, *Chron.*, p. 1-6.

Jean **MORANGE**

- ♦ « La liberté du Professeur des facultés de droit », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, coll. Études, mélanges, travaux, 2007 (1122 p.), p. 755-775.
- ♦ « La dissociation fonctionnelle d'un bien affecté au culte », *RFDA* 2012, p. 826-832.
- ♦ « Le "mystère" de la laïcité française », *RDP* 2013, p. 507-531.
- ♦ « Les crèches de Noël. Entre cultuel et culturel », *RFDA* 2017, p. 127-134.

Jean-Baptiste **MOREL**

- ♦ « L'externalisation par le recours aux contrats publics d'affaires : quelques éléments de réflexion », *Contrats et Marchés publics* novembre 2013, p. 6-13.

Laurence **MORGANA**

- ♦ « Un précurseur du New Public Management : Henri Fayol (1841-1925) », *Gestion et management public* décembre 2012, n° 2, p. 4-21.

Camille **MORIO**

- ♦ « Quelle place pour l'administré dans l'administration augmentée ? », *JCP A* 2018, n° 50, p. 27-31.

Isabelle **MULLER-QUOY**

- ♦ « Le "PACTE" : une voie contractuelle d'intégration à la fonction publique », *AJFP* 2007, n° 3, p. 129-132.

Sophie **NICINSKI**

- ♦ « Les évolutions du droit administratif de la concurrence », *AJDA* 2004, p. 751-760.

- ♦ « Actualité du droit de la régulation et de la concurrence », *AJDA* 2011, p. 649-652.
- ♦ « Les droits exclusifs », *AJDA* 2018, p. 479-486.
- ♦ « Les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs », *RFDA* 2018, p. 882-887.

Florence **NICOUD**

- ♦ « Les collectivités confrontées aux exigences culturelles communautaires », *JCP A* 2013, n° 18, p. 40-44.

Carole **NIVARD**

- ♦ « La garantie d'un accès à l'eau devant le Conseil constitutionnel », *AJDA* 2015, p. 1704-1708.

Lucien **NIZARD**

- ♦ « À propos de la notion de service public : mythes étatiques et représentations sociales », *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Éditions Cujas, 1975 (X-467 p.), p. 91-98.

Rozen **NOGUELLOU**

- ♦ « L'office du juge de la régulation économique », *RDP* 2014, p. 229-239.

Henri **OBERDORFF**

- ♦ « Signification de la notion de service public à la française », in Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome 2, *Approche transversale et conclusions*, La Documentation française, 1998 (515 p.), p. 89-102.

Anne-Marie **OLIVA**

- ♦ « Émissions religieuses et service public audiovisuel », *Droit et cultures* 2006, n° 1, p. 103-112.

Norbert **OLSZAK** et Serge **SCHAEFFER**

- ♦ « L'accord sur l'amélioration du dialogue social et la prévention des conflits à la SNCF : un modèle pour la réduction des grèves dans les services publics ? », *JCP A* 2005, n° 29, p. 1156-1163.

Alain **ONDOUA**

- ♦ « Le service public à l'épreuve de la laïcité : à propos de la neutralité religieuse dans les services publics », *Dr. adm.* décembre 2008, p. 11-16.

Paul **ORIANNE**

- ♦ « Droit et gestion publique », *Bulletin international de l'administration publique* octobre-décembre 1975, n° 36, p. 39-75.

François **OST**

- ♦ « Le rôle du droit : de la vérité révélée à la réalité négociée », in Gérard TIMSIT, Alain CLAISSE et Nicole BELLOUBET-FRIER (dir.), *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1996 (231 p.), p. 73-84.

Bruno **PALIER**

- ♦ « Les désajustements de l'État-providence », *Cahiers français* 2010, n° 357, p. 62-66.

Stéphane **PAPI**

- ♦ « Neutralité dans les cimetières : carrés confessionnels et inhumations religieuses », *AJCT* 2017, p. 363-366.

Hélène **PAULIAT**

- ♦ « L'accès aux services d'intérêt économique général et la cohésion territoriale et sociale », in Jacques VANDAMME et Stéphane RODRIGUES (dir.), *L'accès aux services d'intérêt économique général*, Éditions ASPE Europe, coll. ISUPE, 2003 (167 p.), p. 93-106.
- ♦ « Chronique de jurisprudence administrative », *RDP* 2011, p. 555-576.
- ♦ « Appréciation de la RGPP : la France doit aller plus loin ! », *JCP A* 2012, n° 10-11, p. 4-5.
- ♦ « L'évolution des modes de gestion des services publics locaux : un retour à la gestion publique ? », *JCP A* 2012, n° 44-45, p. 45-48.
- ♦ « La modernisation de l'action publique réside-t-elle désormais dans la mesure de la qualité des services publics ? », *JCP A* 2012, n° 46, p. 2-3.
- ♦ « Le silence gardé par l'administration vaut acceptation : un principe en trompe-l'œil ? », *JCP A* 2013, n° 38, p. 3-4.
- ♦ « La liberté d'expression des universitaires », in Hélène PAULIAT, Éric NÉGRON et Laurent BERTHIER (coord.), *Justice et liberté d'expression*, PULIM, coll. Entretiens d'Aguesseau, 2014 (197 p.), p. 89-105.
- ♦ « La réponse du Conseil d'État au Défenseur des droits : il n'existe pas de "participants au service public" », *JCP A* 2014, n° 1-2, p. 43-46.
- ♦ « La déconcentration nouvelle est arrivée ! », *JCP A* 2015, n° 24, p. 31-32.
- ♦ « Coupures d'eau : une interdiction constitutionnelle spécifique ? », *JCP A* 2015, n° 25, p. 2-3.
- ♦ Rapport de synthèse, Colloque EUROPA « Transports et mobilité en Europe : innover pour rapprocher les territoires », Limoges, 30 novembre 2018.
- ♦ « L'évolution de la pensée du juge administratif en matière de laïcité », *Les cah. de la justice* 2018, p. 455-466.
- ♦ « La décision administrative et les algorithmes : une loyauté à consacrer », *RDP* 2018, p. 641-650.

Jean-Claude **PAYE**

- ♦ « L'encadrement institutionnel de l'économie de marché », *RFAP* 1992, p. 19-23.

Gilles **PELLISSIER**

- ♦ « Le principe d'égalité, vecteur d'une exigence de cohérence dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire », *JCP A* 2011, n° 15, p. 21-25.

Fabienne **PERALDI-LENEUF**

- ♦ « Le consommateur-citoyen et la mutation des obligations de service public », in Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome 2, *Approche transversale et conclusions*, La Documentation française, 1998 (515 p.), p. 373-396.

Sylvande **PERDU**

- ♦ « Le juge administratif et la protection des consommateurs », *AJDA* 2004, p. 481-489.

Franck **PETIT**

- ♦ « Le droit de grève dans les services publics : un puzzle à recomposer ? », *Dr. soc.* 2017, p. 503-508.

Yves **PETIT**

- ♦ « Le projet de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) entre l'Union européenne et les États-Unis : une nouvelle bataille pour davantage de libre-échange ? », *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, 2015 (829 p.), p. 737-752.

Mathilde **PHILIP-GAY**

- ♦ « L'ostentatoire dans l'application du principe de laïcité », *RFDA* 2018, p. 613-623.

Étienne **PICARD**

- ♦ « L'impuissance publique en droit », *AJDA* 1999, p. 11-21.

Fabrice **PICOD**

- ♦ « Vers une meilleure conciliation des services d'intérêt économique général avec la concurrence et le marché intérieur », *L'identité du droit de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, 2015 (829 p.), p. 767-782.

Antoine **PIROVANO**

- ♦ « La concurrence déloyale en droit français », *RIDC* 1974, p. 467-504.

Évelyne **PISIER**

- ♦ « Service public et libertés publiques », *Pouvoirs* 1986, n° 36, p. 143-154.

Pascal **PLANCHET**

- ♦ « Les garanties morales requises des candidats à la fonction publique », *AJDA* 2005, p. 1016-1021.

Benoît **PLESSIX**

- ♦ « L'éternelle jouvence du service public », *JCP A* 2005, n°s 43-44, p. 1613-1616.
- ♦ « L'EPIC de nouveau en danger », *Dr. adm.* novembre 2018, p. 1-2.
- ♦ « Le droit à l'erreur et le droit au contrôle », *RFDA* 2018, p. 847-855.

Marcel **POCHARD**

- ♦ « La modernisation du service public », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 123-127.

Yves **POIRMEUR**

- ♦ « Le double jeu de la notion d'égalité des chances », in Geneviève KOUBI et Gilles GUGLIELMI (dir.), *L'égalité des chances : Analyses, évolutions, perspectives*, La Découverte, coll. Recherches, 2000 (267 p.), p. 91-114.

Jean-Marc **POISSON**

- ♦ « La fin des avantages exclusifs accordés aux femmes dans la fonction publique », *RDP* 2003, p. 239-281.

Jean-Marie **PONTIER**

- ♦ « La subsidiarité en droit administratif », *RDP* 1986, p. 1515-1537.
- ♦ « Sur la conception française du service public », *D.* 1996, p. 9-14.
- ♦ « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *D.* 1998, p. 327-333.
- ♦ « La démocratie de proximité : les citoyens, les élus locaux et les décisions locales », *Rev. adm.* 2002, n° 327, p. 160-168.
- ♦ « Performance et simplification », in Nathalie ALBERT (dir.), *Performance et droit administratif*, LexisNexis, coll. Colloques et débats, 2010 (306 p.), p. 89-118.

Nadine **POULET**

- ♦ « Le concept de qualité », in Hélène PAULIAT (coord.), *La qualité : une exigence pour l'action publique en Europe ?*, PULIM, 2004 (223 p.), p. 17-33.

Pierre-Henri **PRÉLOT**

- ♦ « Définir juridiquement la laïcité », in Gérard GONZALEZ (dir.), *Laïcité, liberté de religion et Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, coll. Droit et justice, 2006 (266 p.), p. 115-149.
- ♦ « L'université publique et la laïcité », *AJDA* 2017, p. 1375-1380.

Bernard **QUIRINY**

- ♦ « Actualité du principe général d'impartialité administrative », *RDP* 2006, p. 375-400.

Philippe **RAIMBAULT**

- ♦ « Petite histoire d'une appropriation du droit par les citoyens : la subjectivation des "lois du service public" », in Jacques KRYNEN et Maryvonne HECQUARD-THÉRON (dir.), *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, Tome 2, *Réformes-Révolutions*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005 (795 p.), p. 523-541.
- ♦ « Un droit d'accueil pour la rentrée », *AJDA* 2008, p. 1949-1954.
- ♦ « La reconnaissance d'un droit subjectif à la scolarisation des enfants handicapés », *D.* 2009, p. 1508-1511.

Alain **RAMIN**

- ♦ « La grève dans les services publics en France : quelques réflexions sur la situation de l'utilisateur », *Dr. soc.* 1985, p. 33-44.

François **RANGEON**

- ♦ « L'accès à l'information administrative », in CURAPP, *Information et transparence administratives*, PUF, 1988 (280 p.), p. 79-110.
- ♦ « La notion d'évaluation », in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, PUF, 1993 (191 p.), p. 11-33.

Lucien **RAPP**

- ♦ « Les conséquences de la grève dans les services publics : réflexions sur l'utilisateur », *RFDA* 1988, p. 832-841.

Serge **REGOURD**

- ♦ « Le service public et la doctrine : pour un plaidoyer dans le procès en cours », *RDP* 1987, p. 5-48.

Didier **RENARD**

- ♦ « Assistance publique et bienfaisance privée, 1885-1914 », *Politiques et management public* 1987, vol. 5, n° 2, p. 107-128.

Hervé **RIHAL**

- ♦ « L'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique après la loi du 11 février 2005 », *RDSS* 2005, p. 394-404.
- ♦ « La responsabilité de l'État du fait des difficultés d'accès des lieux de travail d'un auxiliaire de justice handicapé », *RDSS* 2011, p. 151-160.

Dominique **RITLENG**

- ♦ « Financement du service public et aide d'État », *AJDA* 2004, p. 1011-1020.

Jean **RIVERO**

- ♦ Note sous CE, Sect., 7 février 1936, *Jamart*, S. 1937, III, p. 113-118.
- ♦ « Vers la fin du droit de la fonction publique ? », *D.* 1947, Chron., p. 149-152.
- ♦ « La notion juridique de laïcité », *D.* 1949, Chron., p. 137-140.
- ♦ « Le droit positif de la grève dans les services publics d'après la jurisprudence du Conseil d'État », *Dr. soc.* 1951, p. 591-598.
- ♦ « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *RDP* 1953, p. 279-296.
- ♦ « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », *EDCE* 1955, n° 5, p. 27-36.
- ♦ « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », *L'évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*, Sirey, 1956 (574 p.), p. 461-471.
- ♦ « Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », in Association Henri Capitant, *Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international*, Tome 14, Dalloz, 1965 (842 p.), p. 343-360.
- ♦ « Sur l'obligation de réserve », *AJDA* 1977, p. 580-583.
- ♦ « Laïcité scolaire et signes d'appartenance religieuse », *RFDA* 1990, p. 1-9.

Jacques **ROBERT**

- ♦ « La liberté religieuse », *RIDC* 1994, p. 629-644.

Stéphane **RODRIGUES**

- ♦ « Comment intégrer les principes du service public dans le droit positif communautaire », *RFDA* 1995, p. 335-342.
- ♦ « Les services publics et le traité d'Amsterdam. Genèse et portée juridique du projet de nouvel article 16 du traité CE », *RMCUE* 1998, p. 37-46.
- ♦ « Quel cadre législatif pour les SI(E)G ? », in Jacques VANDAMME (dir.), *Les services d'intérêt général en Europe*, Étude du Groupe d'études politiques européennes pour le Comité européen des Régions (CdR E-3/2004), Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005 (224 p.), p. 165-194.
- ♦ « Les qualifications concurrentes des activités d'intérêt général en droit communautaire », *AJDA* 2006, p. 84-90.
- ♦ « Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne – Acquis et perspectives », in Jean-Victor LOUIS et Stéphane RODRIGUES (dir.), *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruylant, 2006 (XV-450 p.), p. 421-440.
- ♦ « La nouvelle approche communautaire : vers une loi-cadre ? », in Loïc GRARD (dir.), *L'Europe et les services publics. Le retour de la loi*, PUB, 2007 (152 p.), p. 51-71.

Louis **ROLLAND**

- ♦ « Chronique administrative. Les Décrets des 1^{er} juillet 1913 et 21 février 1914, relatifs au choix des manuels scolaires », *RDP* 1914, p. 410-433.

Luc **ROUBAN**

- ♦ « La réforme de l'État et son contexte. Réformer l'État : pourquoi et pour quoi ? », *Cahiers français* 2008, n° 346, p. 3-7.

Cédric **ROULHAC**

- ♦ « La mutation du contrôle des mesures de police administrative – Retour sur l'appropriation du "triple test de proportionnalité" par le juge administratif », *RFDA* 2018, p. 343-356.

Sophie **ROUSSEL** et Charline **NICOLAS**

- ♦ « Contentieux des actes réglementaires : bouquet final », *AJDA* 2018, p. 1206-1212.

Hélène **RUIZ FABRI** et Jean-Philippe **CRONTIRAS**

- ♦ « L'Organisation mondiale du commerce et les services publics », *Les rapports de l'IDDRI*, 2003, n° 2, 64 p.

Paul **SABOURIN**

- ♦ « Réflexions sur les rapports des citoyens et de l'administration », *D.* 1978, Chron., p. 61-68.

Pierre **SADRAN**

- ♦ « Le miroir sans tain. Réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », in *Religion, société et politique. Mélanges en hommage à Jacques Ellul*, PUF, 1983 (XIV-866 p.), p. 797-807.

Élodie **SAILLANT-MARRAGHNI**

- ♦ « Les frontières de la laïcité », *AJDA* 2017, p. 1381-1387.

Johanne **SAISON** et Christophe **MONDOU**

- ♦ « L'administration augmentée », *JCP A* 2018, n° 50, p. 13-18.

Pierre **SANDEVOIR**

- ♦ « Les vicissitudes de la notion de service public industriel et commercial », *Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos*, LGDJ, 1974 (597 p.), p. 317-336.

Sébastien **SAUNIER**

- ♦ « Solidarité et services publics », in Maryvone HECQUARD-THÉRON (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, LGDJ, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2009 (374 p.), p. 255-296.
- ♦ « La notion de remunicipalisation », *JCP A* 2014, n° 10, p. 19-26.
- ♦ « L'association du public aux décisions prises par l'administration », *AJDA* 2015, p. 2426-2432.
- ♦ « La laïcité dans le code des relations entre le public et l'administration », in Hiam MOUANNÈS (dir.), *La laïcité à l'œuvre et à l'épreuve*, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2017 (185 p.), p. 91-103.

Jean-Marc **SAUVÉ**

- ♦ « La notion de service d'intérêt économique général, cadre européen et régimes nationaux. Allocution d'ouverture », in Jean-Louis DEWOST (coord.), *Les services d'intérêt économique général et le marché intérieur : régimes nationaux et cadre juridique européen*, Société de législation comparée, coll. Colloques, 2012 (174 p.), p. 13-25.
- ♦ « Les ressources de la culture politique française », *Esprit* février 2013, n° 392, p. 57-68.
- ♦ « Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés », Intervention à l'Institut Portalis, Aix-en-Provence, 17 mars 2017, en ligne sur conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-principe-de-proportionnalite-protecteur-des-libertes#_ftn29.
- ♦ « Transparence et efficacité de l'action publique », Intervention lors de l'assemblée générale de l'Inspection générale de l'administration, juillet 2017, disponible en ligne sur conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/transparence-et-efficacite-de-l-action-publique.

Robert **SAVY**

- ♦ « La protection des consommateurs en France », *RIDC* 1974, p. 591-625.

Jean-Éric **SCHOETTL**

- ♦ « Examen de la constitutionnalité de la loi du 30 juin 1999 portant création d'une couverture maladie universelle », *AJDA* 1999, p. 700-711.

Olivier **SCHRAMMECK**

- ♦ « Fonction publique de l'État : influences politiques et garanties juridiques », *AJDA* 1994, p. 429-435.
- ♦ « Laïcité, neutralité et pluralisme », *Mélanges Jacques Robert. Libertés*, Montchrestien, 1998 (XXXI-569 p.), p. 195-205.

Rémy **SCHWARTZ**

- ♦ « Le pouvoir d'organisation du service », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 47-54.
- ♦ « Laïcité et enseignement public », *CFP* février 1999, p. 14-18.

Arnaud **SÉE** et Romain **RAMBAUD**

- ♦ « Peut-on se passer de la notion de régulation ? », in *AFDA, Les controverses en droit administratif français*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2017 (239 p.), p. 129-168.

Bertrand **SEILLER**

- ♦ « L'érosion de la distinction SPA-SPIC », *AJDA* 2005, p. 417-422.
- ♦ « Contribution à la résolution de quelques incohérences de la formulation prétorienne du principe d'égalité », in *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007 (1122 p.), p. 979-1000.
- ♦ « Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », *RFDA* 2014, p. 35-42.

Jean-François **SESTIER**

- ♦ « Les nouvelles dispositions relatives aux relations *in house* et aux coopérations "publiques/public" », *BJCP* 2014, p. 170-177.

Jean-Ludovic **SILICANI**

- ♦ « Actualité de la réforme de l'État en France », *RFAP* 1996, p. 179-187.

Patrick **SIMON**

- ♦ « Benchmarking : l'utilisation du chiffre dans la gestion de l'État. Entretien avec Emmanuel Didier », *Mouvements* 2010, n° 63, p. 155-161.

Jean **SIRINELLI**

- ♦ « Règles de concurrence et actes des personnes publiques en droit administratif et européen », *RJEP* décembre 2014, p. 5-12.
- ♦ « Pourquoi un Code des relations entre le public et l'administration et non une Charte des droits fondamentaux des administrés ? », *Dr. adm.* août 2016, p. 43-48.

Jean **SOLCHANY**

- ♦ « Vertus et limites du déconstructivisme », *La Vie des idées*, 3 juillet 2012 (lavedesidees.fr/Vertus-et-limites-du.html).

Jean de **SOTO**

- ♦ « Les fonctionnaires contractuels », in *L'évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*, Sirey, 1956 (574 p.), p. 493-512.

Patrick **STAES** et Nick **THIJS**

- ♦ « Le management de la qualité : un instrument de réglementation européenne "par le bas" », *RFAP* 2006, p. 493-513.

Bernard **STIRN**

- ♦ « La conception française du service public », *CJEG* 1993, p. 299-305.

Nelly **SUDRES**

- ♦ « Le droit administratif français après le traité de Lisbonne », *Dr. adm.* décembre 2008, p. 17-27.

Jean-Jacques **SUEUR**

- ♦ « "Réforme" de l'État : histoire d'un mot », in Jean-Jacques PARDINI et Claude DEVÈS (dir.), *La réforme de l'État*, Bruylant, 2005 (289 p.), p. 23-32.

Anthony **TAILLEFAIT**

- ♦ « Accompagnement des sorties scolaires par les parents d'élèves et port du voile religieux », *Dr. adm.* février 2012, p. 42-46.

Laurence **TARTOUR**

- ♦ « Le principe de protection de la confiance légitime en droit public français », *RDP* 2013, p. 307-327.

Emmanuel **TAWIL**

- ♦ « Fait religieux et services publics locaux : quelle marge de manœuvre pour les collectivités territoriales ? », *JCP A* 2006, n° 44-45, p. 1431-1435.

Philippe **TERNEYRE**

- ♦ « Le déclenchement de la grève dans les services publics », *RFDA* 1988, p. 815-824.
- ♦ « La loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs : laboratoire d'une ambition plus vaste ou expérience isolée ? », *RJEP* décembre 2007, p. 391-398.

Laurent **THÉVENOT**

- ♦ « Les justifications du service public peuvent-elles contenir le marché ? », in Antoine LYON-CAEN et Véronique CHAMPEIL-DESPLATS (dir.), *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2001 (214 p.), p. 127-143.

Isabelle **THOMAS**

- ♦ « Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics », *RFDA* 2004, p. 330-345.

Guy **THUILLIER**

- ♦ « La Commission de révision des services administratifs (1871-1873) », *RDP* 1976, p. 957-976.

Gérard **TIMSIT**

- ♦ « La réforme de l'État. Le choix de la focale », *Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009 (798 p.), p. 175-186.

Bernard **TOULEMONDE**

- ♦ « L'accès à l'instruction et la gratuité de l'école publique », in Geneviève KOUBI et Gilles GUGLIELMI (dir.), *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003 (238 p.), p. 67-77.

- ♦ « La discrimination positive dans l'éducation : des ZEP à Sciences Po », *Pouvoirs* 2004, n° 111, p. 87-99.

Maxime **TOURBE**

- ♦ « Service public versus service universel : une controverse infondée ? », *Critique internationale* 2004/3, p. 21-28.

Florence **TOURETTE**

- ♦ « Le principe d'égalité, la tarification des services publics et les ressources des usagers », *Gaz. Pal.* 10 et 11 novembre 1999, n° spécial, p. 15-22.

Mathieu **TOUZEIL-DIVINA**

- ♦ « Laïcité latitudinaire », *D.* 2011, p. 2375-2378.
- ♦ « Ceci n'est pas une crèche ! », *JCP A* 2016, n° 45, p. 2-3.
- ♦ « Louis Rolland, le méditerranéen d'Alger, promoteur et sauveteur du service public », in Mathieu TOUZEIL-DIVINA et Anne LEVADE (dir.), *Revue Méditerranéenne de Droit Public n° 4 – Journées (I et II) Louis Rolland, le Méditerranéen*, Lex-tenso-L'Épitoge, 2016 (210 p.), p. 17-32.
- ♦ « La puissance publique – après 2 mois – peut se moquer de l'État de droit : RIP l'exception d'illégalité », *JCP A* 2018, n° 21, p. 8-9.

Jérôme **TRAVARD**

- ♦ « Jean RIVERO et les lois du service public », *AJDA* 2010, p. 987-993.

Didier **TRUCHET**

- ♦ « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut de service public », *AJDA* 1982, p. 427-439.
- ♦ « Les personnes publiques disposent-elles, en droit français, de la liberté d'entreprendre ? », *D. aff.* 1996, p. 731-735.
- ♦ « Unité et diversité des "grands principes" du service public », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 38-46.
- ♦ « La dualité égalité et équité dans le service public », in CERAP, *Égalité et équité, antagonisme ou complémentarité ?*, Economica, 1999 (146 p.), p. 83-91.
- ♦ « Avons-nous encore besoin du droit administratif ? », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, coll. Études, mélanges, travaux, 2007 (1122 p.), p. 1039-1052.
- ♦ « Renoncer à l'expression "service public" », *AJDA* 2008, p. 553.
- ♦ « La subsidiarité vue par un administrativiste français », *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, 2015 (829 p.), p. 531-538.

Thierry **TUOT**

- ♦ « De l'audace et du service public », *AJDA* 2003, p. 250-253.

Élise **UNTERMAIER-KERLÉO**

- ♦ « Les nouveaux visages de la décision administrative : d'une administration assistée à une administration automatisée », *JCP A* 2018, n° 50, p. 19-22.

Vincent **VALENTIN**

- ♦ « Le néo-libéralisme comme fiction », *La Vie des idées*, 3 juillet 2012 (lavedesidees.fr/Le-neo-liberalisme-comme-fiction.html).
- ♦ « Laïcité et neutralité », *AJDA* 2017, p. 1388-1394.

Agathe **VAN LANG**

- ♦ « Réflexions sur l'application du droit de la consommation par le juge administratif », *RDP* 2004, p. 1015-1049.

Raymonde **VATINET**

- ♦ « Sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs (L. n° 2007-1224, 21 août 2007) », *JCP A* 2007, n° 39, p. 31-40.

Georges **VEDEL**

- ♦ « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE* 1954, n° 8, p. 21-53.
- ♦ « L'égalité », in *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ses origines, sa pérennité*, La Documentation française, 1990 (316 p.), p. 171-180.
- ♦ « Service public "à la française" ? Oui. Mais lequel ? », *Le Monde* du 22 novembre 1995.

Henri **VERDIER** et Suzanne **VERGNOLLE**

- ♦ « L'État et la politique d'ouverture en France », *AJDA* 2016, p. 92-96.

Jean-Maurice **VERDIER**

- ♦ « Aspects inattendus de la loi du 31 juillet 1963 : préavis de grève et droit syndical », *D.* 1963, *Chron.*, p. 269-272.

Michel **VERPEAUX**

- ♦ « La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité », *RFDA* 2003, p. 261-269.
- ♦ « Accueil minimum des élèves : le partage des rôles entre l'État et les communes », *AJDA* 2008, p. 2410-2413.

Ariane **VIDAL-NAQUET**

- ♦ « La transparence », in Jean-Bernard AUBY (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010 (XI-990 p.), p. 639-654.

Jean-Christophe **VIDELIN**

- ♦ « La remunicipalisation des services publics : apparence ou réalité ? », *JCP A* 2014, n° 10, p. 14-19.
- ♦ « La loi pour un nouveau pacte ferroviaire : une vraie réforme... toute en retenue », *JCP A* 2018, n° 37, p. 24-32.
- ♦ « Le nouveau pacte ferroviaire. Les biens », *RFDA* 2018, p. 896-902.

Julien **VIEIRA**

- ♦ « Le numérique, catalyseur du principe de participation ? », *Politeia* 2017, p. 209-230.

Charles-Louis **VIER**

- ♦ « L'opérateur public et l'accès au marché », *LPA* 1988, n° 100, p. 18-22.

Jacques **VIGUIER**

- ♦ « Faut-il interdire le voile islamique à l'université ? », *AJDA* 2015, p. 545.

Vincent **VILLETTE**

- ♦ « Laïcité et fonction publique : la menace fantôme ? », *AJDA* 2017, p. 1395-1401.

Vincent **VIOUJAS**

- ♦ « La résurrection du service public hospitalier », *AJDA* 2016, p. 1272-1279.

Michèle **VOISSET**

- ♦ « Le service public autrement. De quelques effets du droit communautaire sur le droit français des services publics industriels et commerciaux », *RFDA* 1995, p. 304-319.
- ♦ « Qualité, adaptabilité, mutabilité », in Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome 2, *Approche transversale et conclusions*, La Documentation française, 1998 (515 p.), p. 397-406.
- ♦ « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, p. 743-749.

Anne **WACHSMANN** et Frédérique **BERROD**

- ♦ « Les critères de justification des monopoles : un premier bilan après l'affaire *Corbeau* », *RTDE* 1994, p. 39-61.

Charles **WALINE** et Pascal **DESROUSSEAUX**

- ♦ « La LOLF et l'amélioration de la gestion publique », *RJEP* novembre 2009, p. 3-7.

Jean **WALINE**

- ♦ « Collaborateurs bénévoles et collaborateurs occasionnels du service public », *JCP A* 2012, n° 46, p. 38-42.

Marcel **WALINE**

- ♦ « Vicissitudes récentes de la notion de Service Public », *Rev. adm.* 1948, n° 5, p. 23-25.
- ♦ Note sous CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, *RDP* 1950, p. 691-702.
- ♦ « Gratuité ou rémunération des services publics. Arrêtés de police et arrêtés intéressant le recouvrement des recettes publiques (Cass. crim., 11 janvier 1951, *Daronat*) », *RDP* 1951, p. 497-506.
- ♦ « La liberté politique des Fonctionnaires », *Rev. adm.* 1958, n° 61, p. 5-8.

Philippe **WARIN**

- ♦ « Les services publics : modernisation, découverte de l'utilisateur et conversion libérale », in Philippe WARIN (dir.), *Quelle modernisation des services publics ?*, La Découverte, 1997 (355 p.), p. 81-101.

Alain **WERNER**

- ♦ « Le précédent administratif, source de légalité. Vers une reconnaissance du principe d'égalité », *AJDA* 1987, p. 435-441.

Jean-Marie **WOEHLING**

- ♦ « L'interdiction pour l'État de reconnaître et de financer un culte : quelle valeur juridique aujourd'hui ? », *RDP* 2006, p. 1633-1669.

Georges **XYNOPOULOS**

- ♦ « Proportionnalité », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, coll. *Quadrige*, 2003 (XXV-1649 p.), p. 1251-1253.

Philippe **YOLKA**

- ♦ « Sur l'externalisation en matière administrative », Dossier « Externalisation des propriétés publiques. Pratiques, techniques et résultats », *JCP A* 2012, n° 17, p. 13-19.

Alexis **ZARCA**

- ♦ « L'imprégnation française de la discrimination positive : de l'obligation de favoriser l'accès des néo-calédoniens à la fonction publique locale », *AJFP* 2015, n° 4, p. 193-196.

Salim **ZIANI**

- ♦ « Redevance et concurrence », *Contrats et Marchés publics* avril 2010, p. 6-11.
- ♦ « Les services d'intérêt général : catégorie globale d'un droit économique », *RJC* 2015, p. 76-90.

Jacques **ZILLER**

- ♦ « Le principe de proportionnalité », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 185-188.
- ♦ « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe », *RFAP* 2003, p. 67-79.

V | CONCLUSIONS

Yann **AGUILA**

- ♦ Conclusions sur CE, 10 juillet 1995, *Contremoulin*, *AJDA* 1995, p. 925-927.

Léon **AUCOC**

- ♦ Conclusions sur CE, 20 février 1869, *Pinard, Lebon* p. 188.

Catherine **BERGEAL**

- ♦ Conclusions sur CE, Avis, 8 novembre 2000, *Société Jean-Louis Bernard Consultants, Lebon* p. 495-502.
- ♦ Conclusions sur CE, Sect., 11 juillet 2001, *Société des eaux du Nord, Lebon* p. 351-359.
- ♦ Conclusions sur CE, 27 juillet 2001, *CAMIF, BJCP* 2001, p. 497-511.

Louis **BERTRAND**

- ♦ Conclusions sur CE, Sect., 26 janvier 1968, *Maron, AJDA* 1968, p. 293-295.
- ♦ Conclusions sur CE, Sect., 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France, Lebon* p. 750-759.

Léon **BLUM**

- ♦ Conclusions sur CE, 11 mars 1910, *Ministre des Travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways, Lebon* p. 216-224.
- ♦ Conclusions sur CE, 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges c/ ville de Lille, Lebon* p. 909-912.

Émilie **BOKDAM-TOGNETTI**

- ♦ Conclusions sur CE, Ass., 18 mai 2018, *Société Engie et ANODE, RFDA* 2018, p. 669-681.

Guy **BRAIBANT**

- ♦ Conclusions sur CE, 29 avril 1970, *Société Unipain, D.* 1970, II, p. 430-431.

Aurélie **BRETONNEAU**

- ♦ Conclusions sur CE, Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, RFDA 2018, p. 649-659.

Bernard **CHENOT**

- ♦ Conclusions sur CE, Sect., 5 mai 1944, *Compagnie maritime de l'Afrique orientale*, RDP 1944, p. 241-245.

Michel **COMBARNOUS**

- ♦ Conclusions sur CE, Sect., 24 avril 1964, *Société anonyme de livraisons industrielles et commerciales*, AJDA 1964, p. 308-312.

Jean-Denis **COMBREXELLE**

- ♦ Conclusions sur CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la cour de Paris*, AJDA 1998, p. 362-367.

Louis-François **CORNEILLE**

- ♦ Conclusions sur CE, 7 avril 1916, *Astruc*, RDP 1916, p. 368-377.

Edmond **DAVID**

- ♦ Conclusions sur T. confl., 8 février 1873, *Blanco*, D. 1873, III, p. 20-22.

Francis **DONNAT**

- ♦ Conclusions sur CE, 27 juillet 2005, *Commune de Sainte-Anne*, RFDA 2005, p. 1137-1140.

Gaëlle **DUMORTIER**

- ♦ Conclusions sur CE, Sect., 30 décembre 2010, *Ministre du Logement et de la Ville, Lebon* p. 534-544.

François **GAZIER**

- ♦ Conclusions sur CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, RDP 1950, p. 702-708.

Jacques-Édouard **HELBRONNER**

- ♦ Conclusions sur CE, 10 mai 1912, *Abbé Bouteyre, Lebon* p. 553-661.
- ♦ Conclusions sur CE, 18 juillet 1913, *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies*, S. 1914, III, p. 2-5.

Bruno **LASSERRE**

- ♦ Conclusions sur CE, Sect., 26 avril 1985, *Ville de Tarbes, Lebon* p. 120-125.

Roger **LATOURNERIE**

- ♦ Conclusions sur CE, Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire Aide et protection*, D. 1939, III, p. 65-72.

Pierre **LAURENT**

- ♦ Conclusions sur CE, Ass., 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, D. 1956, p. 759-761.

Maxime **LETOURNEUR**

- ♦ Conclusions sur CE, Sect., 9 mars 1951, *Société des Concerts du conservatoire*, Dr. soc. 1951, p. 368-371.

Paul **MATTER**

- ♦ Conclusions sur T. confl., 22 janvier 1921, *Colonie de la Côte d'Ivoire c/ Société commerciale de l'Ouest-Africain*, S. 1924, III, p. 34-37.

Virginie **RESTINO**

- ♦ Conclusions sur TA Montreuil, 22 novembre 2011, *Osman*, JCP A 2011, n° 49, p. 36-40.

René **RIVET**

- ♦ Conclusions sur CE, 25 novembre 1921, *Savonneries Henri Olive*, RDP 1922, p. 107-114.
- ♦ Conclusions sur CE, 23 juin 1933, *Planche, S.* 1933, III, p. 81-86.

Cyril **ROGER-LACAN**

- ♦ Conclusions sur CE, Ass., 22 octobre 2010, *Bleitrach, Lebon* p. 405-419.

Jean **ROMIEU**

- ♦ Conclusions sur CE, 6 février 1903, *Terrier, S.* 1903, III, p. 25-29.
- ♦ Conclusions sur CE, 29 décembre 1905, *Bardy c/ ville de Bergerac, S.* 1907, III, p. 158-160.
- ♦ Conclusions sur CE, 4 mai 1906, *Babin, Lebon* p. 362-365.
- ♦ Conclusions sur CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du Quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, D.* 1907, III, p. 41-43.

Rémy **SCHWARTZ**

- ♦ Conclusions sur CE, Avis, 3 mai 2000, *Marteaux, RFDA* 2001, p. 146-151.
- ♦ Conclusions sur CE, 13 mars 2002, *Union fédérale des consommateurs et Koua Poirrez, BJCP* 2002, p. 230-238.

André **SÉGALAT**

- ♦ Conclusions sur CE, Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt, S.* 1942, III, p. 37-40.

Jacques-Henri **STAHL**

- ♦ Conclusions sur CE, Sect., 3 novembre 1997, *Société Million et Marais, Lebon* p. 395-405.
- ♦ Conclusions sur CE, Sect., 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers et Commune de Nanterre, RFDA* 1998, p. 539-545.
- ♦ Conclusions sur CE, Sect., 26 mars 1999, *Société EDA, Lebon* p. 98-107.

Bernard **STIRN**

- ♦ Conclusions sur T. confl., 6 juin 1989, *Préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, RFDA* 1989, p. 457-465.

Jacques **TARDIEU**

- ♦ Conclusions sur CE, 7 août 1909, *Winkell, S.* 1909, III, p. 146-151.

Giuseppe **TESAURO**

- ♦ Conclusions sur CJCE, 19 janvier 1994, *SAT Fluggesellschaft c/ Eurocontrol, Rec. CJCE*, I, p. 45-54.

VI | DOCUMENTS, DISCOURS OFFICIELS

A | TEXTES

1 | TEXTES DE DROIT INTERNE

► LOIS CONSTITUTIONNELLES

- ♦ Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes (*JORF* n° 157 du 9 juillet 1999, p. 10175)
- ♦ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (*JORF* n° 75 du 29 mars 2003, p. 5568, texte n° 1)
- ♦ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République (*JORF* n° 171 du 24 juillet 2008, p. 11890, texte n° 2)

► LOIS ORGANIQUES

- ♦ Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (*JORF* du 12 mars 1988, p. 3288)
- ♦ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (*JORF* n° 177 du 2 août 2001, p. 12480, texte n° 1)
- ♦ Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (*JORF* n° 75 du 30 mars 2011, p. 5497, texte n° 1)
- ♦ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (*JORF* n° 294 du 18 décembre 2012, p. 19816, texte n° 1)
- ♦ Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (*JORF* n° 238 du 12 octobre 2013, p. 16824, texte n° 1)
- ♦ Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature (*JORF* n° 186 du 11 août 2016, texte n° 1)

► LOIS ORDINAIRES

- 1800 -

- ♦ Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux (*JORF* du 29 août 1871, p. 3041)
- ♦ Loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires (*JORF* n° 183 du 6 juillet 1877, p. 5053)
- ♦ Loi du 27 février 1880 relative au Conseil supérieur de l'instruction publique et aux conseils académiques (*JORF* du 28 février 1880, p. 2305)
- ♦ Loi du 8 juillet 1880 relative à l'abrogation de la loi des 20 mai et 3 juin 1874 sur l'aumônerie militaire (*JORF* du 10 juillet 1880, p. 7849)
- ♦ Loi du 14 novembre 1881 ayant pour objet l'abrogation de l'article 15 du décret du 23 prairial an XII, relatif aux cimetières (*JORF* du 15 novembre 1881, p. 6345)
- ♦ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale (*JORF* du 6 avril 1884, p. 1557)

- ♦ Loi du 30 octobre 1886 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire (*JORF* 31 octobre 1886, p. 4999)

- ♦ Loi du 15 juillet 1893 relative à l'Assistance médicale gratuite (*JORF* du 18 juillet 1893, p. 3681)

- 1900 -

- ♦ Loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905 (*Rec. Duvergier* p. 268)

- ♦ Loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services (*JORF* du 5 août 1905, p. 4813)

- ♦ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État (*JORF* du 11 décembre 1905, p. 7205)

- ♦ Loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie (*JORF* du 17 juin 1906, p. 4105)

- 1920 -

- ♦ Loi du 3 août 1926 portant ouverture de crédits supplémentaires au titre du budget général de l'exercice 1926 et création de nouvelles ressources fiscales pour la couverture de ces dépenses et la dotation d'une caisse d'amortissement (*JORF* du 4 août 1926, p. 8786)

- ♦ Décret-loi du 5 novembre 1926 de décentralisation et déconcentration administrative (*JORF* du 7 novembre 1926, p. 11894)

- ♦ Décret-loi du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales réglementant le fonctionnement des entreprises exploitées par les communes ou dans lesquelles elles ont une participation financière (*JORF* du 31 décembre 1926, p. 13742)

- 1930 -

- ♦ Loi du 20 juin 1936 apportant des aménagements aux décrets-lois pris en vertu des lois des 28 février 1934 et 8 juin 1935 qui instituent des prélèvements sur les traitements, salaires, indemnités et retraites des fonctionnaires de l'État, des départements et des communes et des agents des services publics et concédés ; supprimant les cumuls de rémunération de retraites ou de fonctions, contraires à la bonne gestion administrative et financière du pays (*JORF* du 21 juin 1936, p. 6482)

- ♦ Loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (*JORF* n° 163 du 13 juillet 1938, p. 8330)

- 1940 -

- ♦ Loi du 16 août 1940 concernant l'organisation provisoire de la production industrielle (*JORF* du 18 août 1940, p. 4731)

- ♦ Loi du 2 décembre 1940 relative à l'organisation corporative de l'agriculture (*JORF* du 7 décembre 1940, p. 6005)

- ♦ Loi du 28 juin 1941 portant fixation du budget de l'exercice 1941 (*JORF* du 1^{er} juillet 1941, p. 2759)

- ♦ Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz (*JORF* du 9 avril 1946, p. 2951)

- ♦ Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires (*JORF* n° 246 du 20 octobre 1946, p. 8910)

- ♦ Loi n° 47-2384 du 27 décembre 1947 portant réorganisation des compagnies républicaines de sécurité (*JORF* du 28 décembre 1947, p. 12494)

♦ Loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police (*JORF* du 29 septembre 1948, p. 9532)

- 1950 -

♦ Loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques (*JORF* du 8 juin 1951, p. 6013)

♦ Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés (*JORF* du 3 janvier 1960, p. 66)

- 1960 -

♦ Loi de finances rectificative pour 1963 n° 63-628 du 2 juillet 1963 portant maintien de la stabilité économique et financière (*JORF* du 3 juillet 1963, p. 5915)

♦ Loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics (*JORF* n° 180 du 2 août 1963, p. 7156)

♦ Loi de finances rectificative pour 1968 n° 68-695 du 31 juillet 1968 (*JORF* du 2 août 1968, p. 7515)

♦ Loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur, dite loi Edgar FAURE (*JORF* du 13 novembre 1968, p. 10579)

- 1970 -

♦ Loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière (*JORF* du 3 janvier 1971, p. 67)

♦ Loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme (*JORF* n° 154 du 2 juillet 1972, p. 6803)

♦ Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République (*JORF* du 4 janvier 1973, p. 164)

♦ Loi n° 75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de la grossesse (*JORF* du 18 janvier 1975, p. 739)

♦ Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées (*JORF* du 1^{er} juillet 1975, p. 6596)

♦ Loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation (*JORF* du 12 juillet 1975, p. 7180)

♦ Loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante (*JORF* du 20 juillet 1977, p. 3833)

♦ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (*JORF* du 7 janvier 1978, p. 227)

♦ Loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services (*JORF* du 11 janvier 1978, p. 301)

♦ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (*JORF* du 18 juillet 1978, p. 2851)

♦ Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives (*JORF* du 5 janvier 1979, p. 43)

♦ Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (*JORF* du 12 juillet 1979, p. 1711)

♦ Loi n° 79-634 du 26 juillet 1979 modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail (*JORF* du 27 juillet 1979, p. 1950)

- 1980 -

- ♦ Loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur (*JORF* du 16 juillet 1980, p. 1783)
- ♦ Loi n° 80-572 du 25 juillet 1980 sur la protection et le contrôle des matières nucléaires (*JORF* du 26 juillet 1980, p. 1882)
- ♦ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (*JORF* du 3 mars 1982, p. 730)
- ♦ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (*JORF* du 31 décembre 1982, p. 4004)
- ♦ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires (*JORF* du 14 juillet 1983, p. 2174)
- ♦ Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public (*JORF* du 27 juillet 1983, p. 2325)
- ♦ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (*JORF* du 12 janvier 1984, p. 271)
- ♦ Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur (*JORF* du 27 janvier 1984, p. 431)
- ♦ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (*JORF* du 27 janvier 1984, p. 441)
- ♦ Loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 abrogeant certaines dispositions des lois n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne et n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile, et relative à l'exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne (*JORF* du 1^{er} janvier 1985, p. 9)
- ♦ Loi n° 85-1408 du 30 décembre 1985 portant amélioration de la concurrence (*JORF* du 31 décembre 1985, p. 15513)
- ♦ Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (*JORF* du 11 janvier 1986, p. 535)
- ♦ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (*JORF* du 1^{er} octobre 1986, p. 11755)
- ♦ Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire (*JORF* du 23 juin 1987, p. 6775)
- ♦ Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés (*JORF* du 12 juillet 1987, p. 7822)
- ♦ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (*JORF* du 12 mars 1988, p. 3290)
- ♦ Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation (*JORF* du 14 juillet 1989, p. 8860)

- 1990 -

- ♦ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 modifiée, visant à la mise en œuvre du droit au logement (*JORF* du 2 juin 1990, p. 6551)
- ♦ Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom (*JORF* n° 157 du 8 juillet 1990, p. 8069)
- ♦ Loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public (*JORF* n° 167 du 19 juillet 1991, p. 9531)

- ♦ Loi n° 92-10 du 4 janvier 1992 relative aux recours en matière de passation de certains contrats et marchés de fournitures et de travaux (*JORF* n° 5 du 7 janvier 1992, p. 327)
- ♦ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (*JORF* n° 33 du 8 février 1992, p. 2064)
- ♦ Loi n° 92-684 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes (*JORF* n° 169 du 23 juillet 1992, p. 9857)
- ♦ Loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 modifiant le titre VI du livre III du code des communes et relative à la législation dans le domaine funéraire (*JORF* n° 7 du 9 janvier 1993, p. 499)
- ♦ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (*JORF* n° 25 du 30 janvier 1993, p. 1588)
- ♦ Loi n° 95-96 du 1^{er} février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial (*JORF* n° 28 du 2 février 1995, p. 1755)
- ♦ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 31 du 5 février 1995, p. 1973)
- ♦ Loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social (*JORF* n° 31 du 5 février 1995, p. 1992)
- ♦ Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public (*JORF* n° 34 du 9 février 1995, p. 2186)
- ♦ Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications (*JORF* n° 174 du 27 juillet 1996, p. 11384)
- ♦ Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (*JORF* n° 266 du 15 novembre 1996, p. 16656)
- ♦ Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire (*JORF* n° 39 du 15 février 1997, p. 2592)
- ♦ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (*JORF* n° 175 du 31 juillet 1998, p. 11679)
- ♦ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515, texte n° 2)

- 2000 -

- ♦ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (*JORF* n° 35 du 11 février 2000, p. 2143, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (*JORF* n° 88 du 13 avril 2000, p. 5646, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (*JORF* n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19777, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception (*JORF* n° 156 du 7 juillet 2001, p. 10823, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel (*JORF* n° 164 du 18 juillet 2001, p. 11496, texte n° 1)

- ♦ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (*JORF* du 28 février 2002, p. 3801, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (*JORF* du 5 mars 2002, p. 4118, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (*JORF* du 10 septembre 2002, p. 14934, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (*JORF* n° 66 du 19 mars 2003, p. 4761, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 modifiée, relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom (*JORF* n° 1 du 1^{er} janvier 2004, p. 9, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics (*JORF* n° 65 du 17 mars 2004, p. 5190, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (*JORF* n° 143 du 22 juin 2004, p. 11168, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières (*JORF* n° 185 du 11 août 2004, p. 14256, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*JORF* n° 190 du 17 août 2004, p. 14545, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (*JORF* n° 36 du 12 février 2005, p. 2353, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (*JORF* n° 46 du 24 février 2005, p. 3073, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires (*JORF* n° 72 du 26 mars 2005, p. 5098, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports (*JORF* n° 93 du 21 avril 2005, p. 6969, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (*JORF* n° 96 du 24 avril 2005, p. 7166, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales (*JORF* n° 117 du 21 mai 2005, p. 8825, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique (*JORF* n° 173 du 27 juillet 2005, p. 12183, texte n° 3)
- ♦ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (*JORF* n° 163 du 16 juillet 2006, p. 10662, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie (*JORF* n° 284 du 8 décembre 2006, p. 18531, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique (*JORF* n° 31 du 6 février 2007, p. 2160, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (*JORF* n° 44 du 21 février 2007, p. 3041, texte n° 1)

- ♦ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (*JORF* n° 55 du 6 mars 2007, p. 4190, texte n° 4)
- ♦ Loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs (*JORF* n° 193 du 22 août 2007, p. 13956, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit (*JORF* n° 296 du 21 décembre 2007, p. 20639, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (*JORF* n° 181 du 5 août 2008, p. 12471, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire (*JORF* n° 194 du 21 août 2008, p. 13076, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (*JORF* n° 167 du 22 juillet 2009, p. 12184, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (*JORF* n° 180 du 6 août 2009, p. 13116, texte n° 4)
- ♦ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (*JORF* n° 273 du 25 novembre 2009, p. 20192, texte n° 1)

- 2010 -

- ♦ Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales (*JORF* n° 34 du 10 février 2010, p. 2321, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales (*JORF* n° 122 du 29 mai 2010, p. 9697, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (*JORF* n° 237 du 12 octobre 2010, p. 18344, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (*JORF* n° 75 du 30 mars 2011, p. 5504, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (*JORF* n° 115 du 18 mai 2011, p. 8537, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2011-103 du 27 juillet 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle (*JORF* n° 23 du 28 juillet 2011, p. 1680, texte n° 2)
- ♦ Loi 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 (*JORF* n° 62 du 13 mars 2012, p. 4498, texte n° 4)
- ♦ Loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports (*JORF* n° 68 du 20 mars 2012, p. 5026, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives (*JORF* n° 71 du 23 mars 2012, p. 5226, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (*JORF* n° 89 du 16 avril 2013, p. 6208, texte n° 1)

- ♦ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (*JORF* n° 157 du 9 juillet 2013, p. 11379, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (*JORF* n° 238 du 12 octobre 2013, p. 16829, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (*JORF* n° 263 du 13 novembre 2013, p. 18407, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées (*JORF* n° 159 du 11 juillet 2014, p. 11494, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire (*JORF* n° 179 du 5 août 2014, p. 12930, texte n° 3)
- ♦ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (*JORF* n° 179 du 5 août 2014, p. 12949, texte n° 4)
- ♦ Loi n° 2015-988 du 5 août 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées et visant à favoriser l'accès au service civique pour les jeunes en situation de handicap (*JORF* n° 180 du 6 août 2015, p. 13482, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (*JORF* n° 181 du 7 août 2015, p. 13537, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (*JORF* n° 182 du 8 août 2015, p. 13705, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (*JORF* n° 189 du 18 août 2015, p. 14263, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française (*JORF* n° 297 du 23 décembre 2015, p. 23805, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (*JORF* n° 301 du 29 décembre 2015, p. 24319, texte n° 4)
- ♦ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (*JORF* n° 22 du 27 janvier 2016, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (*JORF* n° 94 du 21 avril 2016, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (*JORF* n° 184 du 9 août 2016, texte n° 3)
- ♦ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (*JORF* n° 235 du 8 octobre 2016, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (*JORF* n° 287 du 10 décembre 2016, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (*JORF* n° 24 du 28 janvier 2017, texte n° 1)

- ♦ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (*JORF* n° 51 du 1^{er} mars 2017, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (*JORF* n° 217 du 16 septembre 2017, texte n° 2)
- ♦ Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles (*JORF* n° 141 du 21 juin 2018, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (*JORF* n° 147 du 28 juin 2018, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination (*JORF* n° 179 du 5 août 2018, texte n° 3)
- ♦ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (*JORF* n° 184 du 11 août 2018, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (*JORF* n° 205 du 6 septembre 2018, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (*JORF* n° 253 du 1^{er} novembre 2018, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (*JORF* n° 302 du 30 décembre 2018, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales (*JORF* n° 115 du 18 mai 2019, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (*JORF* n° 169 du 23 juillet 2019, texte n° 1)
- ♦ Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (*JORF* n° 172 du 26 juillet 2019, texte n° 3)
- ♦ Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance (*JORF* n° 174 du 28 juillet 2019, texte n° 3)
- ♦ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (*JORF* n° 182 du 7 août 2019, texte n° 1)

► ORDONNANCES

- ♦ Ordonnance n° 45-1483 du 13 juin 1945 relative aux prix (*JORF* du 8 juillet 1945, p. 4150)
- ♦ Ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire (*JORF* du 7 août 1958, p. 7423)
- ♦ Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (*JORF* du 23 décembre 1958, p. 11551)
- ♦ Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique des lois de finances (*JORF* du 3 janvier 1959, p. 180)
- ♦ Ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services (*JORF* du 8 janvier 1959, p. 548)
- ♦ Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (*JORF* n° 33 du 8 février 1959, p. 1747)

- ♦ Ordonnance n° 67-835 du 28 septembre 1967 relative au respect de la loyauté en matière de concurrence (*JORF* du 29 septembre 1967, p. 9592)
- ♦ Ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence (*JORF* du 9 décembre 1986, p. 14773)
- ♦ Ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée (*JORF* n° 98 du 25 avril 1996, p. 6324)
- ♦ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 modifiée (*JORF* n° 141 du 19 juin 2004, p. 10994, texte n° 2)
- ♦ Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques (*JORF* n° 131 du 7 juin 2005, p. 10022, texte n° 13)
- ♦ Ordonnance n° 2005-866 du 28 juillet 2005 transformant le groupement d'intérêt public dénommé « Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies » en société anonyme (*JORF* n° 175 du 29 juillet 2005, p. 12370, texte n° 48)
- ♦ Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État (*JORF* n° 179 du 3 août 2005, p. 12720, texte n° 60)
- ♦ Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie (*JORF* n° 108 du 10 mai 2011, p. 7954, texte n° 56)
- ♦ Ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 relative aux communications électroniques (*JORF* n° 197 du 26 août 2011, p. 14473, texte n° 49)
- ♦ Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées (*JORF* n° 224 du 7 septembre 2014, p. 15732, texte n° 35)
- ♦ Ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (*JORF* n° 258 du 7 novembre 2014, p. 18780, texte n° 8)
- ♦ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (*JORF* n° 169 du 24 juillet 2015, p. 12602, texte n° 38)
- ♦ Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration (*JORF* n° 248 du 25 octobre 2015, p. 19872, texte n° 2)
- ♦ Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession (*JORF* n° 25 du 30 janvier 2016, texte n° 66)
- ♦ Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique (*JORF* n° 281 du 5 décembre 2018, texte n° 20)
- ♦ Ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel (*JORF* n° 288 du 13 décembre 2018, texte n° 5)

► DÉCRETS

- 1920 -

- ♦ Décret du 14 mars 1920 (*JORF* du 15 mars 1920, p. 4278)
- ♦ Décret du 1^{er} août 1922 (*JORF* du 4 août 1922, p. 8115)

- 1930 -

- ♦ Décret du 22 octobre 1932 portant création d'un comité supérieur d'économies et de commissions tripartites d'économies (*JORF* du 23 octobre 1932, p. 11355)
- ♦ Décret du 30 juillet 1937 relatif aux services industriels des départements et des communes (*JORF* du 31 juillet 1937, p. 8664)
- ♦ Décret du 12 novembre 1938 relatif à la réorganisation administrative (*JORF* du 13 novembre 1938, p. 12888)

- 1940 -

- ♦ Décret n° 46-1786 du 9 août 1946 portant création d'un comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (*JORF* du 11 août 1946, p. 7117)

- 1950 -

- ♦ Décret n° 53-704 du 9 août 1953 dit décret anti-trust réglementant les ententes professionnelles et rétablissant la libre concurrence (*JORF* du 10 août 1953, p. 7045)
- ♦ Décret n° 53-914 du 26 septembre 1953 portant simplifications de formalités administratives (*JORF* du 27 septembre 1953, p. 8502)
- ♦ Décret n° 59-587 du 29 avril 1959 modifié, relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales (*JORF* du 2 mai 1959, p. 4723)

- 1960 -

- ♦ Décret n° 60-391 du 22 avril 1960 relatif à l'enseignement religieux et aux aumôneries dans l'enseignement public (*JORF* du 24 avril 1960, p. 3831)
- ♦ Décret n° 64-498 du 1^{er} juin 1964 modifié, portant règlement d'administration publique relatif aux ministres du culte attachés aux forces armées (*JORF* du 5 juin 1964, p. 4802)
- ♦ Décret n° 68-968 du 8 novembre 1968 relatif aux conseils des établissements d'enseignement public du niveau du second degré (*JORF* du 9 novembre 1968, p. 10497)

- 1970 -

- ♦ Décret n° 74-27 du 14 janvier 1974 relatif aux règles de fonctionnement des centres hospitaliers et des hôpitaux locaux (*JORF* du 16 janvier 1974, p. 603)

- 1980 -

- ♦ Décret n° 83-221 du 22 mars 1983 relatif aux offices d'habitations à loyer modéré (*JORF* du 24 mars 1983, p. 898)
- ♦ Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers (*JORF* du 3 décembre 1983, p. 3492)
- ♦ Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement (*JORF* du 27 juillet 1985, p. 8535)
- ♦ Décret n° 85-909 du 28 août 1985 modifiant le décret n° 77-1189 du 19 juillet 1977 fixant les conditions d'application de la loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 relative au contrôle de la

concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante (*JORF* du 30 août 1985, p. 10015)

- ♦ Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié, relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation (*JORF* du 5 novembre 1985, p. 12775)

- ♦ Décret n° 85-1332 du 17 décembre 1985 modifié, portant application de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 (*JORF* du 18 décembre 1985, p. 14735)

- ♦ Décret n° 86-442 du 14 mars 1986 modifié, relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires (*JORF* du 16 mars 1986, p. 4258)

- 1990 -

- ♦ Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques (*JORF* n° 20 du 24 janvier 1990, p. 952)

- ♦ Décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant « charte de la déconcentration » (*JORF* n° 154 du 4 juillet 1992, p. 8898)

- 2000 -

- ♦ Décret n° 2002-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs (*JORF* n° 96 du 24 avril 2002, p. 7316, texte n° 50)

- ♦ Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet (*JORF* du 9 août 2002, p. 13655, texte n° 5)

- ♦ Décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 modifié, relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité (*JORF* n° 86 du 10 avril 2004, p. 6773, texte n° 2)

- ♦ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements (*JORF* n° 102 du 30 avril 2004, p. 7755, texte n° 6)

- ♦ Décret n° 2005-1069 du 30 août 2005 approuvant les statuts de la société « RTE EDF Transport » (*JORF* n° 202 du 31 août 2005, p. 14096, texte n° 25)

- ♦ Décret d'application n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 (*JORF* n° 304 du 31 décembre 2005, p. 20827, texte n° 119)

- ♦ Décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 modifié, relatif au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (*JORF* n° 104 du 4 mai 2006, p. 6599, texte n° 25)

- ♦ Décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 relatif à l'accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation (*JORF* n° 115 du 18 mai 2006, p. 7308, texte n° 17)

- ♦ Décret n° 2006-1239 du 11 octobre 2006 relatif à la contribution de La Poste à l'aménagement du territoire (*JORF* n° 237 du 12 octobre 2006, p. 15160, texte n° 11)

- ♦ Décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste et modifiant le code des postes et des communications électroniques (*JORF* n° 6 du 7 janvier 2007, p. 397, texte n° 11)

- ♦ Décret n° 2008-146 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de commerce (*JORF* n° 41 du 17 février 2008, p. 2920, texte n° 4)

- ♦ Décret n° 2008-514 du 29 mai 2008 modifiant le siège et le ressort des conseils de prud'hommes (*JORF* n° 127 du 1^{er} juin 2008, p. 9070, texte n° 8)

- ♦ Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 modifié, relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau (*JORF* n° 189 du 14 août 2008, p. 12877, texte n° 3)
- ♦ Décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance (*JORF* n° 255 du 31 octobre 2008, p. 16537, texte n° 20)
- ♦ Décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires (*JORF* n° 287 du 10 décembre 2008, p. 18777, texte n° 2)
- ♦ Décret n° 2008-1524 du 30 décembre 2008 modifié, relatif aux aumôniers militaires (*JORF* n° 304 du 31 décembre 2008, texte n° 148)

- 2010 -

- ♦ Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 modifié, relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État (*JORF* n° 174 du 30 juillet 2010, texte n° 22)
- ♦ Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques (*JORF* n° 44 du 22 février 2011, p. 3248, texte n° 2)
- ♦ Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs (*JORF* n° 123 du 27 mai 2011, p. 9139, texte n° 3)
- ♦ Décret n° 2011-2006 du 28 décembre 2011 fixant les conditions d'autorisation des établissements d'abattage à déroger à l'obligation d'étourdissement des animaux (*JORF* n° 301 du 29 décembre 2011, p. 22614, texte n° 66)
- ♦ Décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 modifié, relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique (*JORF* n° 103 du 2 mai 2012, texte n° 22)
- ♦ Décret n° 2012-1163 du 17 octobre 2012 portant création d'une prime de service public de proximité en faveur des débiteurs de tabac (*JORF* n° 244 du 19 octobre 2012, p. 16295, texte n° 27)
- ♦ Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (*JORF* n° 254 du 31 octobre 2012, texte n° 2)
- ♦ Décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (*JORF* n° 254 du 31 octobre 2012, texte n° 3)
- ♦ Décret n° 2013-368 du 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types des établissements pénitentiaires (*JORF* n° 103 du 3 mai 2013, p. 7609, texte n° 2)
- ♦ Décret n° 2013-908 du 10 octobre 2013 relatif aux modalités de désignation des membres des jurys et des comités de sélection pour le recrutement et la promotion des fonctionnaires relevant de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière (*JORF* n° 238 du 12 octobre 2013, texte n° 24)
- ♦ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié, portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État (*JORF* n° 118 du 22 mai 2014, texte n° 46)
- ♦ Décret n° 2014-1321 du 4 novembre 2014 relatif au schéma directeur d'accessibilité – agenda d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des services de transport public de voyageurs (*JORF* n° 257 du 6 novembre 2014, p. 18713, texte n° 3)

- ♦ Décret n° 2014-1327 du 5 novembre 2014 relatif à l’agenda d’accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public (*JORF* n° 257 du 6 novembre 2014, p. 18732, texte n° 30)
- ♦ Décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l’appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux (*JORF* n° 292 du 18 décembre 2014, texte n° 58)
- ♦ Décret n° 2015-416 du 14 avril 2015 modifié et complété, fixant la liste des collectivités territoriales et de leurs groupements retenus pour participer à l’expérimentation en vue de favoriser l’accès à l’eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l’eau (*JORF* n° 89 du 16 avril 2015, p. 6745, texte n° 4)
- ♦ Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration (*JORF* n° 107 du 8 mai 2015, texte n° 23)
- ♦ Décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l’organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités (*JORF* n° 67 du 19 mars 2016, texte n° 10)
- ♦ Décret n° 2016-402 du 4 avril 2016 pris pour l’application de l’article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire (*JORF* n° 81 du 6 avril 2016, texte n° 25)
- ♦ Décret n° 2016-529 du 27 avril 2016 relatif aux contrôles et aux sanctions applicables aux schémas directeurs d’accessibilité – agendas d’accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des transports publics de voyageurs (*JORF* n° 102 du 30 avril 2016, texte n° 6)
- ♦ Décret n° 2016-555 du 6 mai 2016 relatif au chèque énergie (*JORF* n° 117 du 8 mai 2016, texte n° 2)
- ♦ Décret n° 2016-578 du 11 mai 2016 relatif aux contrôles et aux sanctions applicables aux agendas d’accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public (*JORF* n° 111 du 13 mai 2016, texte n° 24)
- ♦ Décret n° 2016-663 du 24 mai 2016 portant création d’un comité d’audition pour la nomination des directeurs d’administration centrale (*JORF* n° 120 du 25 mai 2016, texte n° 43)
- ♦ Décret n° 2016-1491 du 4 novembre 2016 relatif aux exceptions à l’application du droit des usagers de saisir l’administration par voie électronique concernant les démarches effectuées auprès des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ou des établissements publics de coopération intercommunale (*JORF* n° 259 du 6 novembre 2016, texte n° 4)
- ♦ Décret n° 2016-1870 du 26 décembre 2016 relatif au service universel des communications électroniques (*JORF* n° 301 du 28 décembre 2016, texte n° 22)
- ♦ Décret n° 2017-63 du 23 janvier 2017 relatif à l’appréciation de la valeur professionnelle de certains fonctionnaires territoriaux (*JORF* n° 21 du 25 janvier 2017, texte n° 26)
- ♦ Décret n° 2017-330 du 14 mars 2017 relatif aux droits des personnes faisant l’objet de décisions individuelles prises sur le fondement d’un traitement algorithmique (*JORF* n° 64 du 16 mars 2017, texte n° 1)
- ♦ Décret n° 2017-431 du 28 mars 2017 relatif au registre public d’accessibilité et modifiant diverses dispositions relatives à l’accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public (*JORF* n° 76 du 30 mars 2017, texte n° 45)

- ♦ Décret n° 2017-756 du 3 mai 2017 relatif aux aumôniers militaires, hospitaliers et pénitentiaires et à leur formation civile et civique (*JORF* n° 106 du 5 mai 2017, texte n° 105)
- ♦ Décret n° 2017-1239 du 4 août 2017 modifié, portant création d'une prime de diversification des activités à destination des débiteurs de tabacs (*JORF* n° 183 du 6 août 2017, texte n° 16)
- ♦ Décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet (*JORF* n° 305 du 31 décembre 2017, texte n° 33)
- ♦ Décret n° 2018-694 du 3 août 2018 modifiant le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement (*JORF* n° 178 du 4 août 2018, texte n° 14)
- ♦ Décret n° 2018-1047 du 28 novembre 2018 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires (*JORF* n° 277 du 30 novembre 2018, texte n° 45)
- ♦ Décret n° 2018-1243 du 26 décembre 2018 relatif à l'application des articles L. 2121-2 et L. 2121-12 du Code des transports (*JORF* n° 299 du 27 décembre 2018, texte n° 48)
- ♦ Décret n° 2019-452 du 13 mai 2019 autorisant la création d'un moyen d'identification électronique dénommé « Authentification en ligne certifiée sur mobile » (*JORF* n° 113 du 16 mai 2019, texte n° 41)
- ♦ Décret n° 2019-646 du 26 juin 2019 fixant le délai de mise en conformité avec les obligations de déclaration d'emploi des travailleurs handicapés dans le secteur public (*JORF* n° 147 du 27 juin 2019, texte n° 26)
- ♦ Décret n° 2019-769 du 24 juillet 2019 relatif au comité interministériel régional de transformation des services publics (*JORF* n° 171 du 25 juillet 2019, texte n° 39)

► ARRÊTÉS

- ♦ Arrêté du 8 août 1960 précisant l'application des dispositions de l'article 3 du décret n° 60-391 du 22 avril 1960 (*JORF* du 27 août 1960, p. 7965)
- ♦ Arrêté ministériel du 13 mai 1968 portant création d'une mission auprès du ministre de l'Économie et des Finances, pour la rationalisation des choix budgétaires (*JORF* du 15 mai 1968, p. 4863)
- ♦ Arrêté du 12 septembre 2006 relatif à l'organisation de la classe préparatoire au concours externe d'accès au corps des commissaires de police (*JORF* n° 224 du 27 septembre 2006, texte n° 5)
- ♦ Arrêté du 5 juillet 2007 fixant le montant de la subvention versée aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État (*JORF* n° 165 du 19 juillet 2007, p. 12180, texte n° 46)
- ♦ Arrêté du 22 mai 2008 modifié, relatif à l'organisation de la classe préparatoire au premier concours d'accès à l'École nationale de la magistrature (*JORF* n° 121 du 24 mai 2008, p. 8478, texte n° 18)
- ♦ Arrêté du 18 mai 2009 modifié, relatif à la mise en place d'une classe préparatoire pour l'accès aux concours externes ou aux troisièmes concours des instituts régionaux d'administration (*JORF* n° 124 du 30 mai 2009, p. 8946, texte n° 32)
- ♦ Arrêté du 18 mai 2009 modifié, relatif à la mise en place d'une classe préparatoire pour l'accès au concours externe de l'École nationale d'administration (*JORF* n° 128 du 5 juin 2009, p. 9239, texte n° 37)

- ♦ Arrêté du 15 juin 2012 portant organisation des aumôneries militaires (*JORF* n° 145 du 23 juin 2012, texte n° 21)
- ♦ Arrêté du 31 juillet 2012 relatif aux conditions de délivrance du certificat de compétence concernant la protection des animaux dans le cadre de leur mise à mort (*JORF* n° 193 du 21 août 2012, p. 13627, texte n° 19)
- ♦ Arrêté du 8 décembre 2014 modifié, fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R. 111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret n° 2006-555 (*JORF* n° 288 du 13 décembre 2014, p. 20916, texte n° 49)
- ♦ Arrêté du 19 avril 2017 fixant le contenu et les modalités de diffusion et de mise à jour du registre public d'accessibilité (*JORF* n° 95 du 22 avril 2017, texte n° 37)
- ♦ Arrêté du 20 avril 2017 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public lors de leur construction et des installations ouvertes au public lors de leur aménagement (*JORF* n° 98 du 26 avril 2017, texte n° 29)
- ♦ Arrêté du 4 août 2017 modifié, portant modalités d'application du décret n° 2017-1239 du 4 août 2017 relatif à la prime de diversification des activités des ruralistes et déterminant l'offre de services et de produits ouvrant droit à ladite prime (*JORF* n° 183 du 6 août 2017, texte n° 16)
- ♦ Arrêté du 27 novembre 2017 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du Code des postes et des communications électroniques (*JORF* n° 282 du 3 décembre 2017, texte n° 13)
- ♦ Arrêté du 8 novembre 2018 relatif au téléservice dénommé « FranceConnect » créé par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (*JORF* n° 264 du 15 novembre 2018, texte n° 3)

► CIRCULAIRES

- 1960 -

- ♦ Circulaire ministérielle FP n° 901 du ministre d'État chargé de la fonction publique et de la réforme administrative Edmond MICHELET du 23 septembre 1967 relative aux congés pouvant être accordés aux fonctionnaires pour participation à des cérémonies religieuses

- 1980 -

- ♦ Circulaires n° 81-238 du ministre de l'Éducation nationale Alain SAVARY du 1^{er} juillet 1981 relative aux zones prioritaires (*BO de l'Éducation nationale* n° 27 du 9 juillet 1981, p. 2077) et n° 81-536 du 28 décembre 1981 relative aux zones prioritaires et aux programmes d'éducation prioritaires (*BO spécial de l'Éducation nationale* n° 1 du 21 janvier 1982, p. 6)
- ♦ Circulaire n° 88-112 du ministre de l'Éducation nationale René MONORY du 22 avril 1988 sur l'enseignement religieux et les aumôneries dans l'enseignement public (*BO de l'Éducation nationale* n° 16 du 28 avril 1988, p. 1063)
- ♦ Circulaire du Premier ministre Michel ROCARD du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du gouvernement (*JORF* du 27 mai 1988, p. 7381)
- ♦ Circulaire du Premier ministre Michel ROCARD 23 février 1989 relative au renouveau du service public (*JORF* du 24 février 1989, p. 2526)
- ♦ Circulaire du ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports Lionel JOSPIN du 12 décembre 1989 relative à la laïcité, au port de signes religieux

par les élèves et au caractère obligatoire des enseignements (*JORF* du 15 décembre 1989, p. 15577)

- 1990 -

- ♦ Circulaire du Premier ministre Pierre BÉRÉGOVOY du 18 septembre 1992 relative à la déconcentration et la simplification des structures administratives (*JORF* n° 236 du 10 octobre 1992, p. 14129)
- ♦ Circulaires n°s 3866 et 3957/SG du Premier ministre Édouard BALLADUR des 10 mai et 29 octobre 1993 relatives à la politique des services publics en milieu rural (*BO des services du Premier ministre* n° 93/2, p. 13 et n° 93/4, p. 3)
- ♦ Circulaire n° 93-316 du ministre de l'Éducation nationale François BAYROU du 26 octobre 1993 sur le respect de la laïcité (*BO de l'Éducation nationale* n° 93 du 18 novembre 1993)
- ♦ Circulaire n° 1649 du ministre de l'Éducation nationale François BAYROU du 20 septembre 1994 relative au port de signes ostentatoires dans les établissements scolaires (*BO de l'Éducation nationale* n° 35 du 29 septembre 1994)
- ♦ Circulaire du Premier ministre Alain JUPPÉ du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics (*JORF* n° 174 du 28 juillet 1995, p. 11217)

- 2000 -

- ♦ Circulaires du Premier ministre Lionel JOSPIN du 7 juillet 2000 relatives à la coordination de l'évolution de l'implantation territoriale des services publics : mise en œuvre de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire modifiant la loi n° 95-115 du 4 février 1995 et des dispositions des décrets du 20 octobre 1999 modifiant les décrets n° 82-389 et n° 82-390 du 10 mai 1982 relatifs, respectivement, aux pouvoirs du préfet et aux pouvoirs des préfets de région (*JORF* n° 160 du 12 juillet 2000, p. 10545, texte n° 2 et p. 10546, texte n° 3)
- ♦ Circulaire du Premier ministre Jean-Pierre RAFFARIN du 2 mars 2004 relative à la charte de l'accueil des usagers (*JORF* n° 53 du 3 mars 2004, p. 4272, texte n° 2)
- ♦ Circulaire n° 2004-084 du ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche François FILLON du 18 mai 2004 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics (*JORF* n° 118 du 22 mai 2004, p. 9033, texte n° 10)
- ♦ Circulaire n° DHOS/G/2005/57 du ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille Philippe DOUSTE-BLAZY du 27 février 2005 relative à la laïcité dans les établissements publics hospitaliers
- ♦ Circulaire du Premier ministre Jean-Pierre RAFFARIN du 3 mars 2005 relative au service public en milieu rural (*JORF* n° 54 du 5 mars 2005, p. 3826, texte n° 4)
- ♦ Circulaire du Premier ministre Dominique de VILLEPIN du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation (*JORF* n° 231 du 4 octobre 2005, texte n° 2)
- ♦ Circulaire n° DHOS/E1/DGS/SD1B/SD1C/SD4A/2006/90 du ministre de la Santé et des Solidarités Xavier BERTRAND du 2 mars 2006 relative aux droits des personnes hospitalisées
- ♦ Circulaire du 13 juillet 2006 relative à la conduite des audits de modernisation (*JORF* n° 197 du 26 août 2006, texte n° 1)

- ♦ Circulaire n° DHOS/P1/2006/538 du ministre de la Santé et des Solidarités Xavier BERTRAND du 20 décembre 2006 relative aux aumôniers des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière
- ♦ Circulaire n° 5209/SG du Premier ministre Dominique de VILLEPIN du 13 avril 2007 relative à la Charte de la laïcité dans les services publics
- ♦ Circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales Michèle ALLIOT-MARIE du 19 février 2008 relative à la police des lieux de sépulture
- ♦ Circulaire n° 2008-111 du ministre de l'Éducation nationale Xavier DARCOS et de la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales Michèle ALLIOT-MARIE du 26 août 2008 sur la mise en œuvre de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 créant un droit d'accueil au profit des élèves des écoles maternelles et élémentaires (*BO de l'Éducation nationale* n° 33 du 4 septembre 2008)

- 2010 -

- ♦ Circulaire du Premier ministre François FILLON du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations (*JORF* n° 16 du 20 janvier 2010, p. 1138, texte n° 1)
- ♦ Circulaire du ministre du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique Éric WOERTH du 19 mai 2010 relative aux classes préparatoires intégrées
- ♦ Circulaire du Premier ministre François FILLON du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (*JORF* n° 52 du 3 mars 2011, p. 4128, texte n° 1)
- ♦ Circulaire du Premier ministre François FILLON du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques (*JORF* n° 123 du 27 mai 2011, p. 9140, texte n° 5)
- ♦ Circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration Claude GUÉANT du 16 août 2011 rappelant les règles afférentes au principe de laïcité en matière de demandes de régimes alimentaires particuliers dans les services de restauration collective du service public
- ♦ Circulaire n° DGOS/ RH4/2011/356 du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé Xavier BERTRAND du 5 septembre 2011 relative à la charte des aumôneries dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière
- ♦ Circulaire du ministre de la Fonction publique François SAUVADET du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions
- ♦ Circulaire n° 2012-056 du ministre de l'Éducation nationale Luc CHATEL du 27 mars 2012 « Orientations et instructions pour la préparation de la rentrée 2012 » (*BO de l'Éducation nationale* n° 13 du 29 mars 2013)
- ♦ Circulaire n° 5629 du Premier ministre Jean-Marc AYRAULT du 7 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique et aux suites du comité interministériel du 18 décembre 2012
- ♦ Circulaire n° 5630/SG du Premier ministre Jean-Marc AYRAULT du 9 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique

- ♦ Circulaire n° 2014-077 du ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Benoît HAMON du 4 juin 2014 relative à la refondation de l'école prioritaire (*BO de l'Éducation nationale* n° 23 du 5 juin 2014)
- ♦ Circulaire n° 5745/SG du Premier ministre Manuel VALLS du 15 octobre 2014 relative à la création de Maisons de l'État
- ♦ Circulaire n° 5784/SG du Premier ministre Manuel VALLS du 27 avril 2015 relative à la mise en œuvre des Agendas d'Accessibilité Programmée dans les établissements de l'État recevant du public
- ♦ Circulaire n° 5811-SG du Premier ministre Manuel VALLS du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations
- ♦ Circulaire n° 5823/SG du Premier ministre Manuel VALLS du 5 novembre 2015 relative à l'adaptation de l'implantation des services publics de l'État dans les territoires
- ♦ Circulaire de la ministre de la Fonction publique Annick GIRARDIN du 8 mars 2016 relative au renforcement du dispositif des classes préparatoires intégrées
- ♦ Circulaire de la ministre de la Fonction publique Annick GIRARDIN du 11 avril 2016 relative à l'application du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique
- ♦ Circulaire de la ministre de la Fonction publique Annick GIRARDIN du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique
- ♦ Circulaire n° 5968/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 26 septembre 2017 relative au Programme « Action publique 2022 »
- ♦ Circulaire d'application n° 6007/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 9 avril 2018
- ♦ Circulaire n° 6029/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics
- ♦ Circulaire n° 60/92/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (*JORF* n° 135 du 13 juin 2019, texte n° 2)
- ♦ Circulaire du ministre de l'Intérieur Christophe CASTANER et du ministre de l'Action et des Comptes publics Gérald DARMANIN du 20 juin 2019 relative à la mise en œuvre des allocations pour la diversité dans la fonction publique pour la campagne 2019-2020
- ♦ Circulaire n° 6094/SG du Premier ministre Édouard PHILIPPE du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France Services

2 | TEXTES DE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

► RÈGLEMENTS

- ♦ Règlement n° 1191/69/CEE du 26 juin 1969 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (*JOCE* n° L-156 du 28 juin 1969, p. 1)
- ♦ Règlement n° 3906/89/CEE du Conseil du 18 décembre 1989, relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne (*JOCE* n° L 375 du 23 décembre 1989, p. 11)

- ♦ Règlement n° 3577/92/CEE du Conseil du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (*JOCE* n° L-364 du 12 décembre 1992, p. 7)
- ♦ Règlement n° 1467/97/CE du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (*JOCE* n° L-209 du 2 août 1997, p. 6)
- ♦ Règlement n° 1056/2005/CE du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement n° 1467/97 (*JOCE* n° L-174 du 7 juillet 2005, p. 5)
- ♦ Règlement n° 1998/2006/CE de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (*JOCE* n° L-379 du 28 décembre 2006, p. 5)
- ♦ Règlement n° 1370/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements n° 1191/69 et n° 1107/70 du Conseil (*JOUE* n° L-315 du 3 décembre 2007, p. 1)
- ♦ Règlement n° 1008/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (*JOUE* n° L-293 du 31 octobre 2008, p. 3)
- ♦ Règlement n° 1099/2009/CE du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort (*JOUE* n° L-303 du 18 novembre 2009, p. 1)
- ♦ Règlement n° 360/2012/UE de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (*JOUE* n° L-114 du 26 avril 2012, p. 8)
- ♦ Règlement n° 2016/679/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 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, et abrogeant la directive n° 95/46/CE (*JOUE* n° L-119 du 4 mai 2016, p. 1)

► DIRECTIVES

- ♦ Directive n° 76/207/CEE du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (*JOCE* n° L-39 du 14 février 1976, p. 40)
- ♦ Directive n° 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires (*JOCE* n° L-237 du 24 août 1991, p. 25)
- ♦ Directive n° 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (*JOCE* n° L-95 du 21 avril 1993, p. 29)
- ♦ Directive n° 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (*JOCE* n° L-27 du 30 janvier 1997, p. 20)
- ♦ Directive n° 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux (*JOCE* n° L-15 du 21 janvier 1998, p. 14)
- ♦ Directive n° 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminé (*JOCE* n° L-175 du 10 juillet 1999, p. 43)

- ♦ Directive n° 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive n° 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (*JOCE* n° L-193 du 29 juillet 2000, p. 75)
- ♦ Directive n° 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (*JOCE* n° L-303 du 2 décembre 2000, p. 16)
- ♦ Directive n° 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires (*JOCE* n° L-75 du 15 mars 2001, p. 1)
- ♦ Directive n° 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (*JOCE* n° L-108 du 24 avril 2002, p. 51)
- ♦ Directive n° 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (*JOCE* n° L 176 du 5 juillet 2002, p. 21)
- ♦ Directive n° 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive n° 96/92/CE (*JOCE* n° L-176 du 15 juillet 2003, p. 37)
- ♦ Directive n° 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (*JOCE* n° L-345 du 31 décembre 2003, p. 90)
- ♦ Directive n° 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (*JOCE* n° L-318 du 17 novembre 2006, p. 17)
- ♦ Directive n° 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (*JOUE* n° L-52 du 27 février 2008, p. 3)
- ♦ Directive n° 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, et abrogeant la directive n° 2003/54/CE (*JOUE* n° L-211 du 14 août 2009, p. 55)
- ♦ Directive n° 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz, et abrogeant la directive n° 2003/55/CE (*JOUE* n° L-211 du 14 août 2009, p. 94)
- ♦ Directive n° 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (*JOUE* n° L-343 du 14 décembre 2012, p. 32)
- ♦ Directive n° 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (*JOUE* n° L-94 du 28 mars 2014, p. 1)
- ♦ Directive n° 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive n° 2004/18/CE (*JOUE* n° L-94 du 28 mars 2014, p. 65)
- ♦ Directive n° 2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive n° 2004/17/CE (*JOUE* n° L-94 du 28 mars 2014, p. 243)
- ♦ Directive n° 2016/2370/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 (*JOUE* n° L-352 du 23 décembre 2016, p. 1)

♦ Directive n° 2018/1972/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (JOUE n° L-321 du 17 décembre 2018, p. 36)

► DÉCISIONS

♦ Décision n° 2000/407/CE de la Commission du 19 juin 2000 concernant l'équilibre entre les hommes et les femmes au sein des comités et des groupes d'experts qu'elle établit (JOCE n° L-154 du 27 juin 2000, p. 34)

♦ Décision n° 2005/145/CE de la Commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières (JOUE n° L-49 du 22 février 2005, p. 49)

♦ Décision n° 2007/217/CE de la Commission du 22 novembre 2006 concernant des aides d'État mises à exécution par la France en faveur du Laboratoire national de métrologie et d'essais (JOUE n° L-95 du 5 avril 2007, p. 25)

♦ Décision n° C(2010) 7018 de la Commission du 5 octobre 2010, « Aide d'État N 159/2010 – France – Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certaines catégories de personnes ayant leur résidence habituelle dans l'une des collectivités suivantes : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna » (JOUE n° C-40 du 9 février 2011, p. 1)

♦ Décision n° 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JOUE n° L-7 du 11 janvier 2012, p. 3)

♦ Décision de la Commission du 12 février 2015, « Aide d'État SA.39987 (2014/N) – France – Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certains résidents des collectivités d'outre-mer français » (JOUE n° C-169 du 22 mai 2015, p. 6)

B | RAPPORTS, ÉTUDES, AUTRES PUBLICATIONS

Christian **BLANC**

♦ *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, Rapport de la Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 », La Documentation française, 1993, 135 p.

Jean-Marie **BOCKEL** et Mathieu **DARNAUD**

♦ *Réduire le poids des normes en aval de leur production : interprétation facilitatrice et pouvoir de dérogation aux normes*, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, 11 juin 2019, 93 p.

François **BROTTE**

♦ Rapport n° 199 fait au nom de la commission des Affaires économiques sur la proposition de loi instaurant une tarification progressive de l'énergie, Assemblée nationale, 19 décembre 2012, 227 p.

Claire-Lise **CAMPION**

- ♦ Rapport n° 460 fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées, Sénat, 16 avril 2014, 327 p.

Yves **CANNAC**

- ♦ *La qualité des services publics*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2004, 211 p.

Jean-Paul **CHARIÉ**

- ♦ Rapport n° 1775 fait au nom de la commission de la Production et des Échanges sur le projet de loi, adopté par le Sénat, concernant les clauses abusives, la présentation des contrats, le démarchage, les activités ambulantes, le marquage communautaire des produits et les marchés de travaux privés, Assemblée nationale, 7 décembre 1994.

Jeremy **CLIFT** (dir.)

- ♦ *Qu'est-ce que le Fonds monétaire international ?*, Guide du FMI, 2004, 52 p.

Comité action publique 2022

- ♦ *Service public, se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle*, Rapport au président de la République et au Premier ministre, juin 2018, 113 p.

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

- ♦ *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers*, Rapport au Premier ministre, janvier 2001, 101 p.

Comité interministériel de la transformation publique

- ♦ Dossier de presse du premier Comité interministériel de la transformation publique du 1^{er} février 2018, 16 p.
- ♦ *Notre stratégie pour la transformation de l'action publique*, Document stratégique du 29 octobre 2018, accessible en ligne à partir de modernisation.gouv.fr/action-publique-2022, 44 p.

Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique

- ♦ Relevé de décisions du premier Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012, accessible en ligne sur modernisation.gouv.fr, 48 p.
- ♦ Relevé de décisions du troisième Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013, accessible en ligne sur modernisation.gouv.fr, 18 p.
- ♦ Relevé de décisions du quatrième Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2013, accessible en ligne sur modernisation.gouv.fr, 20 p.

Comité national de l'eau

- ♦ *Rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau*, avril 2017, 44 p.

Comité technique pour la réforme de l'État

- ♦ *La France de demain*, Sirey, 1936, 291 p.

Commissariat général à l'égalité des territoires

- ♦ *Cahier des charges pour la création et la labellisation par l'État des maisons de services au public*, 30 mars 2015, accessible en ligne à partir de maisondeservicesaupublic.fr/content/les-modalites-de-creation-dune-maison-de-services-au-public.
- ♦ *Rapport d'activité 2018, 2019*, 48 p.

Commissariat général du Plan

- ♦ *La France de l'an 2000*, Rapport au Premier ministre, O. Jacob, La Documentation française, 1994, 320 p.

Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République

- ♦ *Laïcité et République*, Rapport au président de la République, 11 décembre 2003, 78 p.

Commission européenne

- ♦ Communication du 14 juin 1985, *Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur*, COM(85) 310 final
- ♦ Communication du 30 juin 1987, *Vers une économie européenne dynamique, Livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications*, COM(87) 290 final
- ♦ Communication du 11 juin 1992, *Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux*, COM(92) 476 final
- ♦ Déclaration n° 94/C48/06 concernant la résolution du Conseil sur les principes en matière de service universel dans le secteur des télécommunications (JOCE n° C-48 du 16 février 1994, p. 8)
- ♦ Communication du 23 décembre 1994, *Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté* (JOCE n° C-368 du 23 décembre 1994, p. 12)
- ♦ Communication du 11 septembre 1996, *Les services d'intérêt général en Europe*, COM(96) 443 final
- ♦ Communication du 11 mars 2000 sur l'application des articles 87 et 88 TCE aux aides d'État sous forme de garanties (JOCE n° C-71 du 11 mars 2000, p. 14)
- ♦ Communication du 20 septembre 2000, *Les services d'intérêt général en Europe* (JOCE n° C-17 du 19 janvier 2001, p. 4)
- ♦ Communication du 21 mai 2003, *Livre vert sur les services d'intérêt général* (JOCE n° C-76 du 25 mars 2004, p. 18)
- ♦ Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 12 mai 2004, *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, COM(2004) 374 final
- ♦ Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 novembre 2007, *Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen*, accompagnant la communication *Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle*, COM(2007) 725 final
- ♦ Communication du 20 juin 2008 sur l'application des articles 87 et 88 TCE aux aides d'État sous forme de garanties (JOUE n° C-155 du 20 juin 2008, p. 10)
- ♦ Communication du 20 décembre 2011, *Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public* (JOUE n° C-8 du 11 janvier 2012, p. 15)
- ♦ Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 décembre 2011, *Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe*, COM(2011) 900 final

- ♦ Communication du 11 janvier 2012 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (JOUE n° C-8 du 11 janvier 2012, p. 4)
- ♦ Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 30 janvier 2013, *Quatrième paquet ferroviaire – Achèvement de l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes*, COM(2013) 25 final
- ♦ Communication du 4 avril 2014, *Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes* (JOUE n° C-99 du 4 avril 2014, p. 3)
- ♦ Communication du 31 juillet 2014, *Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers* (JOUE n° C-249 du 31 juillet 2014, p. 1)
- ♦ Communication du 16 juillet 2016 relative à la notion d'aide d'État visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JOUE n° C-262 du 19 juillet 2016, p. 1)

CNIL

- ♦ *Comment permettre à l'homme de garder la main ? Les enjeux éthiques des algorithmes et de l'intelligence artificielle*, Synthèse du débat public animé par la CNIL dans le cadre de la mission de réflexion éthique confiée par la loi pour une République numérique, décembre 2017, 75 p.
- ♦ Délibération n° 2018-342 du 18 octobre 2018 portant avis sur projet de décret autorisant la création d'un traitement automatisé permettant d'authentifier une identité numérique par voie électronique dénommé « Application de lecture de l'identité d'un citoyen en mobilité » (ALICEM) et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, demande d'avis n° 18008244 (JORF n° 113 du 16 mai 2019, texte n° 81)

Conseil d'État

- ♦ *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?*, Rapport public de 1994, La Documentation française, EDCE 1995, n° 46, 129 p.
- ♦ *La transparence et le secret*, Rapport public de 1995, La Documentation française, EDCE 1996, n° 47 (617 p.), p. 13-179.
- ♦ *Sur le principe d'égalité*, Rapport public de 1996, La Documentation française, EDCE 1997, n° 48, 245 p.
- ♦ *Pour une meilleure transparence de l'administration*, La Documentation française, coll. Les études du Conseil d'État, 1998, 123 p.
- ♦ *L'intérêt général*, Rapport public de 1999, La Documentation française, EDCE 1999, n° 50, 449 p.
- ♦ *Publication et entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2001, 69 p.
- ♦ *Collectivités publiques et concurrence*, Rapport public de 2002, La Documentation française, EDCE 2002, n° 53, 465 p.
- ♦ *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, La Documentation française, coll. Les études du Conseil d'État, 2002, 103 p.
- ♦ *Un siècle de laïcité*, Rapport public de 2004, La Documentation française, EDCE 2004, n° 55, 479 p.
- ♦ *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national*, La Documentation française, coll. Les Études du Conseil d'État, 2007, 87 p.

- ♦ *Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, Rapport public de 2008, La Documentation française, EDCE 2008, n° 59, 397 p.
- ♦ *Les établissements publics*, La Documentation française, coll. Les Études du Conseil d'État, 2010, 133 p.
- ♦ *Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral*, Rapport adopté par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État, La Documentation française, 25 mars 2010, 46 p.
- ♦ *Consulter autrement, Participer effectivement*, Rapport public de 2011, La Documentation française, EDCE 2011, n° 62, 226 p.
- ♦ *Étude demandée par le Défenseur des droits le 20 septembre 2013 (art. 19 de la loi organique du 29 mars 2011)*, Étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État, 19 décembre 2013, 35 p.
- ♦ *Le numérique et les droits fondamentaux*, Rapport public de 2014, La Documentation française, Les rapports du Conseil d'État, 2014, n° 65, 446 p.
- ♦ *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, Rapport public de 2017, La Documentation française, Les rapports du Conseil d'État, 2017, n° 68, 190 p.

Conseil de l'Europe

- ♦ Recommandation Rec (2003) 3 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 12 mars 2003 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique

Conseil de la concurrence

- ♦ Avis n° 03-A-21 du 31 décembre 2003

Conseil de modernisation des politiques publiques

- ♦ Dossier de presse « L'administration au service du public, Qualité et efficacité », 5 juillet 2010, accessible en ligne à partir de economie.gouv.fr, 25 p.

Conseil supérieur de l'aviation civile

- ♦ *Rapport sur le maillage aéroportuaire français*, janvier 2017, 82 p.

François CORNUT-GENTILE

- ♦ *Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs*, Rapport remis au ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État en mars 2010, 93 p.

Cour des comptes

- ♦ *Rapport public annuel 2015*, Tome 1, *Les observations*, vol. 1, *Les finances et les politiques publiques*, La Documentation française, février 2015, 571 p.
- ♦ *Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016, 129 p.
- ♦ Référé sur la modernisation du réseau La Poste du 25 février 2016 (n° S 2016-0028)
- ♦ *L'État actionnaire*, Rapport public thématique, janvier 2017, 271 p.
- ♦ *Le rapport public annuel 2018*, Tome 1, *Les observations*, La Documentation française, février 2018, 624 p.
- ♦ *L'éducation prioritaire*, Rapport d'évaluation d'une politique publique, octobre 2018, 197 p.

- ♦ *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019, 154 p.

Défenseur des droits

- ♦ Rapport relatif à la législation funéraire, 2012, 34 p.
- ♦ *L'égal accès des enfants à la cantine des écoles primaires*, Rapport du 23 mars 2013, 61 p.
- ♦ Avis n° 15-24 du 26 novembre 2015 relatif à la garantie du droit d'accès à la restauration scolaire.
- ♦ Rapport annuel d'activité 2016, 150 p.
- ♦ Avis n°s 16-01 et 16-09 du 6 janvier et du 7 avril 2016 relatifs au projet de loi pour une République numérique.
- ♦ Avis n° 2018-01 au Parlement du 10 janvier 2018 relatif au projet de loi pour un État au service d'une société de confiance.
- ♦ *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, Rapport du 16 janvier 2019, 70 p.

Renaud DENOIX DE SAINT MARC

- ♦ *Le service public*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, coll. des rapports officiels, 1996, 88 p.

Direction interministérielle de la transformation publique

- ♦ *Les citoyens acteurs du service public : quelles initiatives pour les associer davantage ?*, avril 2019, accessible en ligne sur modernisation.gouv.fr/etudes-et-referentiels/une-etude-pour-explorer-la-participation-citoyenne-au-service-public, 28 p.

Philippe DURON

- ♦ *TET : agir pour l'avenir*, Rapport au secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, 25 mai 2015, 117 p.

Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

- ♦ Rapport annuel pour 2017, accessible en ligne à partir de fiphfp.fr/Le-FIPHFP/Presentation/Rapport-annuel, 20 p.

Jean-Charles GODARD

- ♦ *La Rationalisation des Choix Budgétaires (La méthode RCB)*, Rapport présenté au nom du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 1970, 69 p.

Groupe Indépendant d'Évaluation

- ♦ *Réforme du secteur public : qu'est-ce qui fonctionne et pour quelle raison ? Une évaluation de l'aide de la Banque mondiale par l'IEG*, Éd. de la Banque mondiale, 2008, 23 p.

Françoise GUÉGOT

- ♦ *L'égalité professionnelle homme-femme dans la fonction publique*, Rapport au président de la République, La Documentation française, 2011, 69 p.

HALDE

- ♦ Délibération n° 2007-117 du 14 mai 2007.

Claude HENRY et Élie COHEN

- ♦ *Service public, secteur public*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 1997, 105 p.

Inspection générale de l'administration et autres

- ♦ *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, Rapport au Premier ministre, 25 septembre 2012, La Documentation française, 367 p.

Sébastien **JUMEL**

- ♦ Rapport n° 2178 fait au nom de la commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005, Sénat, 18 juillet 2019, 483 p.

Jacques **KOSSOWSKI** et Maxime **BONO**

- ♦ Rapport d'information n° 1502 déposé par la commission des Affaires économiques, de l'Environnement et du Territoire sur la mise en application de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, Assemblée nationale, 4 mars 2009, 84 p.

Yannick **L'HORTY**

- ♦ *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*, Rapport au Premier ministre, juin 2016, 103 p.

Alain **LAMBERT** et Didier **MIGAUD**

- ♦ *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, Rapport au Gouvernement, 2006, 182 p.

Jean **LAUNAY**

- ♦ Rapport d'information n° 2495 fait au nom de la commission des Finances, de l'Économie générale et du contrôle budgétaire sur les conditions du maintien de services publics dans les territoires et la contribution que La Poste pourrait y apporter, Assemblée nationale, 14 janvier 2015, 75 p.

Antoine **LYON-CAEN**

- ♦ *Le service public et l'Europe*, Étude réalisée à la demande du Commissariat du plan, de la DATAR et du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, 2 volumes, 1996, 27 p.

Jean-Pierre **MACHELON**

- ♦ *Les relations des cultes avec les pouvoirs publics*, Rapport de la Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, La Documentation française, septembre 2006, 85 p.

Dieudonné **MANDELKERN**

- ♦ Rapport de la Commission pour la continuité des Services Publics dans les transports terrestres de voyageurs, Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, juillet 2004, 117 p.

Hervé **MARSEILLE**

- ♦ Rapport d'information n° 420 fait au nom de la commission des Finances sur la réforme de l'administration sous-préfectorale et sa contribution au maintien de la présence de l'État dans les territoires, Sénat, 15 février 2017, 175 p.

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

- ♦ *Éléments de cadrage national des attendus pour les mentions de licence*, 2017, 48 p.

Ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires

- ♦ *Qu'est-ce qu'une solution d'effet équivalent ?*, avril 2018, note accessible en ligne à partir de ecologie-solidaire.gouv.fr/laccessibilite-des-etablissements-recevant-du-public-erp#e0.

Ministère du Budget

- ♦ *Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale*, 2007, 170 p.

Simon NORA

- ♦ *Rapport sur les entreprises publiques*, Rapport au Premier ministre présenté au nom du Groupe de travail du Comité interministériel des entreprises publiques, 1967, 76 p.

OCDE

- ♦ *La Gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, 1995, 191 p.
- ♦ *Préparation des administrations publiques à l'espace administratif européen*, Éditions OCDE, Documents SIGMA n° 23, 1998, 204 p.
- ♦ *Principes européens d'administration publique*, Éditions OCDE, Documents SIGMA n° 27, 1999, 30 p.
- ♦ *Moderniser l'État. La route à suivre*, Éditions OCDE, 2005, 265 p.
- ♦ *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France. Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques*, Éditions OCDE, 28 février 2012, 280 p.
- ♦ *Redresser les finances publiques*, Éditions OCDE, 2013, 276 p.
- ♦ *Ensemble pour améliorer les services publics, Partenariat avec les citoyens et la société civile*, Éditions OCDE, 2014, 135 p.

Parlement Européen

- ♦ Résolution du 5 juillet 2011 concernant l'avenir des services sociaux d'intérêt général (JOUÉ n° C-33 E du 5 février 2013, p. 65).

Isabelle PASQUET et Marc LAMÉNIE

- ♦ *Renforcer le dialogue social dans les transports : le meilleur service à rendre aux usagers*, Rapport d'information n° 88 fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application des dispositions de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, Sénat, 17 octobre 2013, 137 p.

Michel PÉBEREAU

- ♦ *Rompre avec la facilité de la dette publique*, Rapport au ministre des Finances, La Documentation française, 2006, 189 p.

Jean PICQ

- ♦ *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1995, 143 p.

Olivier ROUSSELLE

- ♦ *Les écoles de service public et la diversité*, Rapport au Premier ministre, février 2017, 74 p.

Service Central d'Organisation et Méthodes

- ♦ *Bulletin Organisation et Méthodes*, 1961, n° 1.

Jean-Ludovic **SILICANI**

- ♦ *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La Documentation française, 2008, 238 p.

Jean-Cyril **SPINETTA**

- ♦ *L'avenir du Transport ferroviaire*, Rapport au Premier ministre, février 2018, 127 p.

Jean-Pierre **SUEUR** et Jean-René **LECERF**

- ♦ *Sérénité des vivants et respect des défunts*, Rapport d'information n° 372 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale par la mission d'information sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire, Sénat, 2006, 104 p.

Catherine **TASCA**

- ♦ *Les services d'intérêt général après le traité de Lisbonne*, Rapport d'information n° 376 fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne, Sénat, 4 juin 2008, 33 p.

Cédric **VILLANI** et Gérard **LONGUET**

- ♦ *Les algorithmes au service de l'action publique. Compte rendu de l'audition publique du 16 novembre 2017 et de la présentation des conclusions des 8 et 15 février 2018*, Rapport fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Assemblée nationale et Sénat, 15 février 2018, 83 p.

Patrick **VIVERET**

- ♦ *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au Premier ministre, juin 1989, 106 p.

C | DISCOURS

Jean-Marc **AYRAULT**

- ♦ Discours du Premier ministre lors de l'ouverture du Séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique, Paris, le 1^{er} octobre 2012.

Xavier **DARCOS**

- ♦ Discours du ministre de l'Éducation nationale présentant le projet de loi relatif au service minimum d'accueil dans les écoles maternelles et primaires en cas de grève des enseignants devant le Sénat en séance, le 26 juin 2008 (discours.vie-publique.fr/notices/083002116.html).

François **FILLON**

- ♦ Déclaration du Premier ministre sur le lancement de la Révision générale des politiques publiques, 10 juillet 2007.

Marylise **LEBRANCHU**

- ♦ Discours du ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, « Moderniser l'action publique avec les agents », 1^{er} mars 2013.

Emmanuel **MACRON**

- ♦ Discours du président de la République prononcé lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes, Paris, le 22 janvier 2018.

- ♦ Conférence de presse du président de la République donnée à l'issue du Grand Débat national à l'Élysée, le 25 avril 2019.

Édouard **PHILIPPE**

- ♦ Discours du Premier ministre prononcé à l'occasion du lancement du programme « Action publique 2022 », Paris, le 13 octobre 2017.
- ♦ Discours du Premier ministre, Conclusion de la 1^{re} séquence des assises de l'eau Chaillol, 29 août 2018.

Nicolas **SARKOZY**

- ♦ Discours du président de la République sur son projet de modernisation de la Fonction publique, Nantes, le 19 septembre 2007.

Manuel **VALLS**

- ♦ Discours du Premier ministre aux cadres des services de l'État, Dijon, le 13 novembre 2015.

VII | JURISPRUDENCE

A | JURISPRUDENCE INTERNE

1 | JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

- 1970 -

- ♦ Cons. const., 27 décembre 1973, *Loi de finances pour 1974* (n° 73-51 DC ; Rec. Cons. const. p. 25)
- ♦ Cons. const., 23 juillet 1975, *Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale* (n° 75-56 DC ; Rec. Cons. const. p. 22)
- ♦ Cons. const., 15 juillet 1976, *Loi modifiant l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires* (n° 76-67 DC ; Rec. Cons. const. p. 35)
- ♦ Cons. const., 20 juillet 1977, *Loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961, décision dite obligation de service des fonctionnaires* (n° 77-83 DC ; Rec. Cons. const. p. 39)
- ♦ Cons. const., 23 novembre 1977, *Loi complémentaire à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée par la loi n° 71-400 du 1^{er} juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement* (n° 77-87 DC ; Rec. Cons. const. p. 42)
- ♦ Cons. const., 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales* (n° 79-107 DC ; Rec. Cons. const. p. 31)
- ♦ Cons. const., 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail* (n° 79-105 DC ; Rec. Cons. const. p. 33)

- 1980 -

- ♦ Cons. const., 22 juillet 1980, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires* (n° 80-117 DC ; Rec. Cons. const. p. 42)
- ♦ Cons. const., 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation* (n° 81-132 DC ; Rec. Cons. const. p. 18)

- ♦ Cons. const., 18 novembre 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* (n° 82-146 DC ; Rec. Cons. const. p. 66)
- ♦ Cons. const., 14 janvier 1983, *Loi relative au statut général des fonctionnaires* (n° 82-153 DC ; Rec. Cons. const. p. 35)
- ♦ Cons. const., 20 juillet 1983, *Loi relative à la démocratisation du secteur public* (n° 83-162 DC ; Rec. Cons. const. p. 49)
- ♦ Cons. const., 20 janvier 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur* (n° 83-165 DC ; Rec. Cons. const. p. 30)
- ♦ Cons. const., 12 septembre 1984, *Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public* (n° 84-179 DC ; Rec. Cons. const. p. 73)
- ♦ Cons. const., 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social* (n° 86-207 DC ; Rec. Cons. const. p. 61)
- ♦ Cons. const., 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication* (n° 86-217 DC ; Rec. Cons. const. p. 141)
- ♦ Cons. const., 23 janvier 1987, *Loi transférant le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence à la juridiction judiciaire* (n° 86-224 DC ; Rec. Cons. const. p. 8)
- ♦ Cons. const., 28 juillet 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social* (n° 87-230 DC ; Rec. Cons. const. p. 48)

- 1990 -

- ♦ Cons. const., 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier* (n° 91-298 DC ; Rec. Cons. const. p. 82)
- ♦ Cons. const., 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* (n° 92-316 DC ; Rec. Cons. const. p. 14)
- ♦ Cons. const., 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel* (n° 93-322 DC ; Rec. Cons. const. p. 204)
- ♦ Cons. const., 13 janvier 1994, *Loi relative à l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales* (n° 93-329 DC ; Rec. Cons. const. p. 9)
- ♦ Cons. const., 2 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal* (n° 94-343/344 DC ; Rec. Cons. const. p. 100)
- ♦ Cons. const., 6 juillet 1994, *Loi relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux* (n° 94-341 DC ; Rec. Cons. const. p. 88)
- ♦ Cons. const., 21 juillet 1994, *Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public* (n° 94-346 DC ; Rec. Cons. const. p. 96)
- ♦ Cons. const., 23 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom* (n° 96-380 DC ; Rec. Cons. const. p. 107)
- ♦ Cons. const., 30 décembre 1996, *Loi de finances pour 1997* (n° 96-385 DC ; Rec. Cons. const. p. 145)
- ♦ Cons. const., 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail* (n° 98-401 DC ; Rec. Cons. const. p. 258)
- ♦ Cons. const., 18 décembre 1998, *Loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999* (n° 98-404 DC ; Rec. Cons. const. p. 774)

♦ Cons. const., 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes* (n° 99-421 DC ; Rec. Cons. const. p. 136)

- 2000 -

♦ Cons. const., 19 décembre 2000, *Loi de financement pour la Sécurité sociale pour 2001* (n° 2000-437 DC ; Rec. Cons. const. p. 190)

♦ Cons. const., 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000* (n° 2000-441 DC ; Rec. Cons. const. p. 201)

♦ Cons. const., 19 juin 2001, *Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature* (n° 2001-445 DC ; Rec. Cons. const. p. 63)

♦ Cons. const., 27 juin 2001, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception* (n° 2001-446 DC ; Rec. Cons. const. p. 74)

♦ Cons. const., 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel* (n° 2001-450 DC ; Rec. Cons. const. p. 82)

♦ Cons. const., 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale* (n° 2001-455 DC ; Rec. Cons. const. p. 49)

♦ Cons. const., 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice* (n° 2002-461 DC ; Rec. Cons. const. p. 204)

♦ Cons. const., 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004* (n° 2003-489 DC ; Rec. Cons. const. p. 487)

♦ Cons. const., 5 août 2004, *Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières* (consid. 6, n° 2004-501 DC ; Rec. Cons. const. p. 134)

♦ Cons. const., 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique* (n° 2004-496 DC ; Rec. Cons. const. p. 101)

♦ Cons. const., 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* (n° 2004-505 DC ; Rec. Cons. const. p. 173)

♦ Cons. const., 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports* (n° 2005-513 DC ; Rec. Cons. const. p. 67)

♦ Cons. const., 16 mars 2006, *Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes* (n° 2006-533 DC ; Rec. Cons. const. p. 39)

♦ Cons. const., 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances* (n° 2006-535 DC ; Rec. Cons. const. p. 50)

♦ Cons. const., 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie* (n° 2006-543 DC, Rec. Cons. const. p. 120)

♦ Cons. const., 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs* (n° 2007-556 DC ; Rec. Cons. const. p. 319)

♦ Cons. const., 15 novembre 2007, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile* (n° 2007-557 DC ; Rec. Cons. const. p. 360)

♦ Cons. const., 13 décembre 2007, *Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008* (n° 2007-558 DC ; Rec. Cons. const. p. 448)

♦ Cons. const., 7 août 2008, *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire* (n° 2008-569 DC ; Rec. Cons. const. p. 359)

♦ Cons. const., 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires* (n° 2009-584 DC ; Rec. Cons. const. p. 140)

- 2010 -

- ♦ Cons. const., 9 juillet 2010, *M... [Pension militaire d'invalidité]* (n° 2010-11 QPC ; Rec. Cons. const. p. 136)
- ♦ Cons. const., 6 août 2010, *C... et autres [Loi Université]* (n° 2010-20/21 QPC ; Rec. Cons. const. p. 203)
- ♦ Cons. const., 17 décembre 2010, *Région Centre et région Poitou-Charentes [AFPA - Transfert de biens publics]* (n° 2010-67 QPC ; Rec. Cons. const. p. 403)
- ♦ Cons. const., 28 décembre 2010, *Loi de finances pour 2011* (n° 2010-622 DC ; Rec. Cons. const. p. 416)
- ♦ Cons. const., 28 janvier 2011, *Casanovas [Nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique]* (n° 2010-94 QPC ; Rec. Cons. const. p. 91)
- ♦ Cons. const., 29 avril 2011, *Syndicat CGT et autre* (n° 2011-112 QPC ; Rec. Cons. const. p. 210)
- ♦ Cons. const., 12 mai 2011, *Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit* (n° 2011-629 DC ; Rec. Cons. const. p. 228)
- ♦ Cons. const., 17 juin 2011, *S... [Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers]* (n° 2011-137 QPC, Rec. Cons. const. p. 288)
- ♦ Cons. const., 5 octobre 2012, *Bouillon [Condition de bonne moralité pour devenir magistrat]* (n° 2012-278 QPC ; Rec. Cons. const. p. 511)
- ♦ Cons. const., 24 octobre 2012, *Loi portant création des emplois d'avenir* (n° 2012-656 ; Rec. Cons. const. p. 560)
- ♦ Cons. const., 21 février 2013, *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle]* (n° 2012-297 QPC ; Rec. Cons. const. p. 293)
- ♦ Cons. const., 18 octobre 2013, *M... et autres [Célébration du mariage - Absence de « clause de conscience » de l'officier de l'état civil]* (n° 2013-353 QPC ; Rec. Cons. const. p. 1002)
- ♦ Cons. const., 19 décembre 2013, *Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2014* (n° 2013-682 DC ; Rec. Cons. const. p. 1094)
- ♦ Cons. const., 7 août 2014, *Loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales* (n° 2014-696 DC ; JORF du 17 août 2014, p. 13659, texte n° 2)
- ♦ Cons. const., 21 novembre 2014, *Loi du pays relative à l'accès à l'emploi titulaire des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie* (n° 2014-4 LP ; JORF n° 271 du 23 novembre 2014, p. 19674, texte n° 28)
- ♦ Cons. const., 24 avril 2015, *Conférence des présidents d'université [Composition de la formation restreinte du conseil académique]* (n° 2015-465 QPC ; JORF n° 98 du 26 avril 2015, p. 7355, texte n° 24)
- ♦ Cons. const., 29 mai 2015, *Société SAUR SAS [Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales]* (n° 2015-470 QPC ; JORF n° 124 du 31 mai 2015, p. 9051, texte n° 36)
- ♦ Cons. const., 21 octobre 2016, *B... [Recours en récupération des frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées]* (n° 2016-592 QPC ; JORF du 23 octobre 2016, texte n° 39)
- ♦ Cons. const., 17 novembre 2016, *Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle* (n° 2016-739 DC ; JORF n° 269 du 19 novembre 2016, texte n° 4)

- ♦ Cons. const., 24 mai 2017, *Association pour la gratuité du pont de l'île d'Oléron* [Droit départemental de passage sur les ponts reliant une île maritime au continent] (n° 2017-631 QPC ; JORF du 25 mai 2017, texte n° 65)
- ♦ Cons. const., 21 décembre 2017, *Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018* (n° 2017-756 DC, JORF n° 305 du 31 décembre 2017, texte n° 7)
- ♦ Cons. const., 29 mars 2018, *B... et autre* [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme] (n° 2017-695 QPC)
- ♦ Cons. const., 12 juin 2018, *Loi relative à la protection des données personnelles* (n° 2018-765 DC ; JORF n° 141 du 21 juin 2018, texte n° 2)
- ♦ Cons. const., 21 décembre 2018, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019* (n° 2018-776 DC ; JORF n° 297 du 23 décembre 2018, texte n° 6)
- ♦ Cons. const., 10 mai 2019, *M...* [Sanctions disciplinaires au sein de l'administration pénitentiaire] (n° 2019-781 QPC ; JORF n° 109 du 11 mai 2019, texte n° 107)
- ♦ Cons. const., 11 octobre 2019, *Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres* [Droits d'inscription pour l'accès aux établissements publics d'enseignement supérieur] (n° 2019-809 QPC)

2 | JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL DES CONFLITS

- ♦ T. confl., 8 février 1873, *Blanco* (Lebon 1^{er} supplt, p. 61, concl. DAVID)
- ♦ T. confl., 24 novembre 1894, *Loiseleur* (Lebon p. 631)
- ♦ T. confl., 29 février 1908, *Feutry* (Lebon p. 208, concl. TEISSIER)
- ♦ T. confl., 11 avril 1908, *Fonscolombe c/ ville de Marseille* (Lebon p. 448)
- ♦ T. confl., 23 mai 1908, *Joullié c/ association du canal de Gignac* (Lebon p. 569)
- ♦ T. confl., 2 juin 1908, *Girodet c/ Morizot* (Lebon p. 597)
- ♦ T. confl., 4 juin 1910, *Compagnie d'assurances Le Soleil* (Lebon p. 446, concl. FEUILLOLEY)
- ♦ T. confl., 22 janvier 1921, *Colonie de la Côte d'Ivoire c/ Société commerciale de l'Ouest Africain* (Lebon p. 91)
- ♦ T. confl., 11 juillet 1933, *Mélinette* (Lebon p. 1237, concl. ROUCHON-MAZERAT)
- ♦ T. confl., 24 juin 1954, *Galland et autres* (Lebon p. 717)
- ♦ T. confl., 22 janvier 1955, *Naliato* (Lebon p. 614)
- ♦ T. confl., 28 mars 1955, *Effimieff* (Lebon p. 617)
- ♦ T. confl., 22 février 1960, *Société Pétronaphthe* (Lebon p. 857)
- ♦ T. confl., 17 décembre 1962, *Bertrand* (Lebon p. 831, concl. CHARDEAU)
- ♦ T. confl., 10 juin 1963, *Préfet de la Seine* (Lebon p. 784)
- ♦ T. confl., 8 juillet 1963, *Société entreprise Peyrot c/ Société de l'autoroute Estérel Côte-d'Azur* (Lebon p. 787)
- ♦ T. confl., 17 octobre 1966, *Canasse c/ SNCF* (Lebon p. 834)
- ♦ T. confl., 6 novembre 1967, *Sebie* (Lebon tables, n° 01906)
- ♦ T. confl., 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c/ Barbier* (Lebon p. 789, concl. KAHN)
- ♦ T. confl., 24 juin 1968, *Ursot* (Lebon p. 798)
- ♦ T. confl., 20 janvier 1986, *Ville de Paris c/ SA Roblot* (Lebon p. 289)
- ♦ T. confl., 6 juin 1989, *Préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris* (Lebon p. 293)
- ♦ T. confl., 22 novembre 1993, *Matisse* (Lebon p. 410)

- ♦ T. confl., 25 mars 1996, *Berkani c/ Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Lyon-Saint-Etienne* (Lebon p. 535, concl. MARTIN)
- ♦ T. confl., 4 novembre 1996, *Société Datasport c/ LNF* (Lebon p. 552)
- ♦ T. confl., 18 octobre 1999, *Préfet de la Région d'Ile-de-France, Préfet de Paris* (Lebon p. 469, concl. SCHWARTZ)
- ♦ T. confl., 21 mars 2005, *Alberti-Scott* (Lebon p. 651)
- ♦ T. confl., 4 mai 2009, *Garde des sceaux, ministre de la Justice, Société éditions Jean-Paul Gisserot c/ Centre des monuments nationaux* (Lebon p. 582)
- ♦ T. confl., 28 mars 2011, *Groupement forestier de Beaume Haie c/ Office national des forêts* (Lebon tables, n° C3787)
- ♦ T. confl., 9 mars 2015, *Rispal c/ Société des Autoroutes du Sud de la France* (Lebon p. 499)
- ♦ T. confl., 11 janvier 2016, *Comité d'établissement de l'unité clients et fournisseurs Ile-de-France des sociétés ERDF et GRDF* (Lebon p. 581)
- ♦ T. confl., 3 juillet 2017, *R... c/ Commune de Fontaine-le-Comte et ONF* (n° C4084)

3 | JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

► JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

- 1800 -

- ♦ CE, Sect., 5 juillet 1851, *Rouget* (Lebon p. 498)
- ♦ CE, Avis, 7 juin 1877, *Régie du gaz de la ville de Tourcoing* (*Annales des sciences politiques* 1905, n° 1, p. 201)
- ♦ CE, 20 mai 1881, *Ville de Crest* (Lebon p. 522)
- ♦ CE, 6 juillet 1883, *Ministre du Commerce* (D. 1883, III, p. 42)
- ♦ CE, 6 décembre 1891, *Compagnie du gaz de Saint-Étienne* (Lebon p. 789, concl. VALABRÈGUE)
- ♦ CE, Avis, 2 août 1894, *Pharmacie municipale de Roubaix* (D. 1898, III, p. 3)
- ♦ CE, 21 juin 1895, *Cames* (Lebon p. 509, concl. ROMIEU)
- ♦ CE, 7 août 1896, *Bonnardot* (Lebon p. 642)

- 1900 -

- ♦ CE, Avis, 1^{er} et 15 mars 1900, *Les vidanges lilloises* (*Revue générale d'administration* 1900, Tome 1, p. 433)
- ♦ CE, 22 juin 1900, *Commune de Maromme* (Lebon p. 415)
- ♦ CE, 22 janvier 1901, *Pagès* (Lebon p. 315)
- ♦ CE, 1^{er} février 1901, *Descroix* (Lebon p. 105)
- ♦ CE, 29 mars 1901, *Casanova* (Lebon p. 333)
- ♦ CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* (Lebon p. 5)
- ♦ CE, 2 février 1906, *Chambre syndicale des propriétaires de bains de Paris et des départements* (Lebon p. 91)
- ♦ CE, 4 mai 1906, *Babin* (Lebon p. 362, concl. ROMIEU)
- ♦ CE, 31 mai 1907, *Deplanque* (Lebon p. 513, concl. ROMIEU)
- ♦ CE, 26 juillet 1907, *Espagnol* (Lebon p. 727)
- ♦ CE, 19 février 1909, *Abbé Olivier* (Lebon p. 181)

- ♦ CE, 7 août 1909, *Winkell* (Lebon p. 826 et 1296, concl. TARDIEU)

- 1910 -

- ♦ CE, 4 mars 1910, *Thérond* (Lebon p. 193, concl. PICHAT)
- ♦ CE, 11 mars 1910, *Ministre des Travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways* (Lebon p. 216, concl. BLUM)
- ♦ CE, 6 août 1910, *Amalric, Privat, Porte, Flandrin et Cheyssière* (Lebon p. 720)
- ♦ CE, 20 janvier 1911, *Chapuis, Porteret et Pichon* (Lebon p. 68, concl. PICHAT)
- ♦ CE, 3 février 1911, *Commune de Mesle-sur-Sarthe* (Lebon p. 136, concl. BLUM)
- ♦ CE, 29 décembre 1911, *Chomel* (Lebon p. 1265)
- ♦ CE, 1^{er} mars 1912, *Tichit, Guibert, Salles, Camboulas, Mondot, Courtade et Giraud* (Lebon p. 302)
- ♦ CE, 10 mai 1912, *Abbé Bouteyre* (Lebon p. 553, concl. HELBRONNER)
- ♦ CE, 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges c/ ville de Lille* (Lebon p. 909, concl. BLUM)
- ♦ CE, 17 janvier 1913, *Lachaize* (Lebon p. 80)
- ♦ CE, 18 juillet 1913, *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies* (Lebon p. 875)
- ♦ CE, 6 mars 1914, *Syndicat de la boucherie de la Ville de Châteauroux* (Lebon p. 308)
- ♦ CE, 14 janvier 1916, *Association des pères de famille de Gamarde-les-Bains* (Lebon p. 30)
- ♦ CE, 30 mars 1916, *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux* (Lebon p. 125, concl. CHARDENET)
- ♦ CE, 28 juin 1918, *Heyriès* (Lebon p. 651)
- ♦ CE, 10 août 1918, *Société Cinéma National* (Lebon p. 853)

- 1920 -

- ♦ CE, 30 juillet 1920, *Bouteyre* (Lebon p. 793)
- ♦ CE, 21 janvier 1921, *Syndicat des agents généraux des compagnies d'assurances du Territoire de Belfort* (Lebon p. 82)
- ♦ CE, 24 juin 1921, *Nos et autres* (Lebon p. 620)
- ♦ CE, 23 décembre 1921, *Société générale d'armement* (Lebon p. 1109)
- ♦ CE, 26 janvier 1923, *Robert Lafrégeyre* (Lebon p. 67)
- ♦ CE, 21 janvier 1925, *Valès* (Lebon p. 93)
- ♦ CE, 11 juin 1926, *Raynaud* (Lebon p. 591)
- ♦ CE, 10 février 1928, *Chambre syndicale des propriétaires marseillais* (Lebon p. 222)

- 1930 -

- ♦ CE, Sect., 10 janvier 1930, *Despujol* (Lebon p. 30)
- ♦ CE, 26 mai 1930, *Viette* (Lebon p. 564)
- ♦ CE, Sect., 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* (Lebon p. 583)
- ♦ CE, Sect., 18 juillet 1930, *Rouché* (Lebon p. 771)
- ♦ CE, Sect., 27 février 1931, *Giaccardi* (Lebon p. 225)
- ♦ CE, 6 mai 1931, *Tondut* (Lebon p. 477)
- ♦ CE, Sect., 29 janvier 1932, *Société des Autobus antibois* (Lebon p. 117)
- ♦ CE, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary* (Lebon p. 595)

- ♦ CE, Ass., 9 décembre 1932, *Compagnie des tramways de Cherbourg* (Lebon p. 1050, concl. JOSSE)
- ♦ CE, 12 mai 1933, *Compagnie générale des eaux c/ ville de la Seyne* (Lebon p. 508)
- ♦ CE, 19 mai 1933, *Benjamin* (Lebon p. 541)
- ♦ CE, 23 juin 1933, *Lavabre* (Lebon p. 677)
- ♦ CE, 23 juin 1933, *Planche* (Lebon p. 682)
- ♦ CE, Ass., 24 novembre 1933, *Zénard* (Lebon p. 1100)
- ♦ CE, Sect., 11 janvier 1935, *Bouzanquet* (Lebon p. 44)
- ♦ CE, Sect., 25 janvier 1935, *Defrance* (Lebon p. 105)
- ♦ CE, Sect., 12 avril 1935, *SA des glaciers toulousaines et du Bazacle* (Lebon p. 511)
- ♦ CE, Sect., 22 novembre 1935, *Chouard, Lévy et autres* (Lebon p. 1080)
- ♦ CE, Ass., 20 décembre 1935, *Établissements Vézia* (Lebon p. 1212)
- ♦ CE, 3 janvier 1936, *Roussel* (Lebon p. 3)
- ♦ CE, Sect., 7 février 1936, *Jamart* (Lebon p. 172)
- ♦ CE, Sect., 27 mars 1936, *Association cultuelle israélite de Valenciennes* (Lebon p. 383)
- ♦ CE, 27 juin 1936, *Bourrageas* (Lebon p. 609)
- ♦ CE, 1^{er} juillet 1936, *Veyre* (Lebon p. 713)
- ♦ CE, Ass., 3 juillet 1936, *Bobard et autres* (Lebon p. 721)
- ♦ CE, Sect., 22 octobre 1937, *Minaire et autres* (Lebon p. 843, concl. LAGRANGE)
- ♦ CE, Sect., 17 décembre 1937, *Garnier et Legrix* (Lebon p. 1053)
- ♦ CE, Ass., 14 janvier 1938, *Compagnie des tramways du Loiret* (Lebon p. 23)
- ♦ CE, Ass., 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »* (Lebon p. 25)
- ♦ CE, Ass., 1^{er} avril 1938, *Société L'Alcool dénaturé de Coubert et autres* (Lebon p. 337)
- ♦ CE, 28 avril 1938, *Weiss* (Lebon p. 379)
- ♦ CE, Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire Aide et protection* (Lebon p. 417)
- ♦ CE, Ass., 17 juin 1938, *Derode* (Lebon p. 549)
- ♦ CE, Sect., 12 novembre 1938, *Goldberg et Lichtenberg* (Lebon p. 822)
- ♦ CE, Sect., 10 février 1939, *Ville de Saint Maurice c/Wynants* (Lebon p. 76)
- ♦ CE, 11 juillet 1939, *Ville d'Armentières* (Lebon p. 468)
- ♦ CE, Ass., 12 juillet 1939, *Chambre syndicale des maîtres buandiers de Saint-Etienne* (Lebon p. 478)
- ♦ CE, 25 juillet 1939, *Beis* (Lebon p. 524)

- 1940 -

- ♦ CE, 22 mars 1941, *Union des parents d'élèves de l'enseignement libre* (Lebon p. 49)
- ♦ CE, 5 décembre 1941, *Sellier* (Lebon p. 207)
- ♦ CE, Ass., 27 février 1942, *Mollet, Dehouve et autres* (Lebon p. 64)
- ♦ CE, Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt* (Lebon p. 239)
- ♦ CE, Ass., 2 avril 1943, *Bouguen* (Lebon p. 86)
- ♦ CE, Sect., 5 mai 1944, *Compagnie maritime de l'Afrique orientale* (Lebon p. 129)
- ♦ CE, 18 août 1944, *Lagarigue* (Lebon p. 237)
- ♦ CE, Ass., 26 octobre 1945, *Aramu* (Lebon p. 213)

- ♦ CE, Sect., 28 juin 1946, *Morand* (Lebon p. 183)
- ♦ CE, Ass., 22 novembre 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine* (Lebon p. 279)
- ♦ CE, Ass., 6 juin 1947, *Union catholique des hommes du diocèse de Versailles* (Lebon p. 250)
- ♦ CE, 23 juillet 1947, *Brossette et autres* (Lebon p. 332)
- ♦ CE, 6 février 1948, *Société Radio-Atlantique* (Lebon p. 65)
- ♦ CE, Sect., 6 février 1948, *Compagnie Carcassonnaise de transports en commun et Bourdier* (Lebon p. 69)
- ♦ CE, 27 février 1948, *Vié et gouverneur général de Madagascar* (Lebon p. 99)
- ♦ CE, Sect., 5 mars 1948, *Marion* (Lebon p. 113)
- ♦ CE, Ass., 25 juin 1948, *Société du journal « l'Aurore »* (Lebon p. 289)
- ♦ CE, 8 décembre 1948, *Pasteau* (Lebon p. 464)
- ♦ CE, 10 décembre 1948, *Lavaud* (Lebon p. 467)
- ♦ CE, Ass., 1^{er} avril 1949, *Chaveneau et autres* (Lebon p. 161)
- ♦ CE, Sect., 27 mai 1949, *Blanchard et Dachary* (Lebon p. 245)
- ♦ CE, Sect., 24 juin 1949, *Nègre* (Lebon p. 304)
- ♦ CE, 28 décembre 1949, *Société Ciné Lorrain* (Lebon p. 584)

- 1950 -

- ♦ CE, 3 mai 1950, *Jamet* (Lebon p. 247)
- ♦ CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene* (Lebon p. 426)
- ♦ CE, 10 novembre 1950, *Fédération nationale de l'Éclairage et des forces motrices* (Lebon p. 548)
- ♦ CE, Sect., 9 mars 1951, *Société des concerts du Conservatoire* (Lebon p. 151)
- ♦ CE, 20 février 1952, *Magnin* (Lebon p. 117)
- ♦ CE, 13 mars 1952, *Jugeau* (Lebon p. 506)
- ♦ CE, 5 novembre 1952, *Vrecord* (Lebon p. 487)
- ♦ CE, Ass., 13 mars 1953, *Teissier* (Lebon p. 133)
- ♦ CE, Sect., 29 juillet 1953, *Lingoï* (Lebon p. 413)
- ♦ CE, Ass., 28 mai 1954, *Barel et autres* (Lebon p. 308, concl. LETOURNEUR)
- ♦ CE, 4 juin 1954, *Berthod* (Lebon p. 335)
- ♦ CE, 9 juillet 1954, *Faure et autres* (Lebon p. 441)
- ♦ CE, Sect., 1^{er} octobre 1954, *Guille* (Lebon p. 496)
- ♦ CE, Sect., 28 janvier 1955, *Aubrun et Villechenoux* (Lebon p. 50)
- ♦ CE, Sect., 28 janvier 1955, *Association professionnelle des aumôniers de l'enseignement public* (Lebon p. 51)
- ♦ CE, Sect., 14 octobre 1955, *Association des concerts Colonne et autres* (Lebon p. 483)
- ♦ CE, 17 février 1956, *Siméon* (Lebon p. 74)
- ♦ CE, 18 mars 1956, *Hublin* (Lebon p. 117)
- ♦ CE, Sect., 20 avril 1956, *Bertin* (Lebon p. 167)
- ♦ CE, Sect., 19 octobre 1956, *Société Le Béton* (Lebon p. 375)
- ♦ CE, Ass., 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques* (Lebon p. 434)
- ♦ CE, Ass., 16 novembre 1956, *Renaudat* (Lebon p. 434)
- ♦ CE, Ass., 16 novembre 1956, *Société Desaveine* (Lebon p. 440)

- ♦ CE, Ass., 16 novembre 1956, *Société des Grandes Tuileries Perrusson et Desfontaines* (Lebon p. 441)
- ♦ CE, Sect., 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau* (Lebon p. 158)
- ♦ CE, Ass., 12 avril 1957, *Mimouni* (Lebon p. 262)
- ♦ CE, 6 décembre 1957, *Précigout* (Lebon p. 657)
- ♦ CE, 25 avril 1958, *Barbaza* (Lebon p. 228)
- ♦ CE, Ass., 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac-Laval* (Lebon p. 246)
- ♦ CE, Ass., 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens* (Lebon p. 572)
- ♦ CE, Sect., 28 novembre 1958, *Lépouse* (Lebon p. 596)
- ♦ CE, 2 janvier 1959, *Marini* (Lebon p. 3)
- ♦ CE, Ass., 6 mars 1959, *Syndicat général de l'administration centrale du ministère des Finances* (Lebon p. 163)
- ♦ CE, Sect., 10 avril 1959, *Fourré-Cormeray* (Lebon p. 233)
- ♦ CE, Ass., 11 mai 1959, *Dauphin* (Lebon p. 294)
- ♦ CE, 10 juin 1959, *Syndicat national des personnels des préfectures et des sous-préfectures, centres administratifs et techniques, ateliers mécanographiques et services départementaux* (Lebon p. 354)
- ♦ CE, Sect., 12 juin 1959, *Syndicat des exploitants des cinématographes d'Oranie* (Lebon p. 363)
- ♦ CE, Sect., 18 décembre 1959, *Delansorne* (Lebon p. 692)

- 1960 -

- ♦ CE, Ass., 13 mai 1960, *Molina et Guidoux* (Lebon p. 324)
- ♦ CE, 26 octobre 1960, *Syndicat général de la navigation aérienne et autres* (Lebon p. 567)
- ♦ CE, Sect., 13 janvier 1961, *Magnier* (Lebon p. 33)
- ♦ CE, 13 janvier 1961, *Département du Bas-Rhin* (Lebon p. 38)
- ♦ CE, Sect., 27 janvier 1961, *Vannier* (Lebon p. 60, concl. KAHN)
- ♦ CE, 21 avril 1961, *Agnesi* (Lebon p. 253)
- ♦ CE, Ass., 5 mai 1961, *Ville de Lyon* (Lebon p. 294)
- ♦ CE, 6 octobre 1961, *Union nationale des associations de parents d'élèves de l'enseignement libre, Lesmatin et Danoux* (Lebon p. 550)
- ♦ CE, Sect., 13 octobre 1961, *Établissements Campanon-Rey* (Lebon p. 567)
- ♦ CE, 27 octobre 1961, *Caisse primaire de sécurité sociale de Mulhouse c/ Kormann* (Lebon p. 602)
- ♦ CE, 10 novembre 1961, *Missa* (Lebon p. 636)
- ♦ CE, Sect., 19 janvier 1962, *Bernardet et autres* (Lebon p. 49)
- ♦ CE, Sect., 8 juin 1962, *Ministre des Postes et Télécommunications c/ Frischmann* (Lebon p. 382)
- ♦ CE, 13 juillet 1962, *Kevers-Pascalis* (Lebon p. 475)
- ♦ CE, Ass., 13 juillet 1962, *Conseil national de l'ordre des médecins* (Lebon p. 479, concl. BRAIBANT)
- ♦ CE, Sect., 16 novembre 1962, *Syndicat intercommunal d'électricité de la Nièvre et autres* (Lebon p. 612)
- ♦ CE, Sect., 28 juin 1963, *Narcy* (Lebon p. 401)

- ♦ CE, 11 décembre 1963, *Syndicat de défense en vue du rétablissement de la voie ferrée Bort-Eygurande* (Lebon p. 610)
- ♦ CE, 8 janvier 1964, *Union nationale des parents d'élèves de l'enseignement libre* (Lebon p. 14)
- ♦ CE, Ass., 10 janvier 1964, *Syndicat national des cadres des bibliothèques* (Lebon p. 17)
- ♦ CE, Ass., 10 janvier 1964, *Ministre de l'Agriculture c/ Simonnet* (Lebon p. 19)
- ♦ CE, Sect., 31 janvier 1964, *Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon et Caisse d'allocations familiales de la Côte d'Or* (Lebon p. 76)
- ♦ CE, 17 avril 1964, *Commune de Merville-Franceville* (Lebon p. 231)
- ♦ CE, Sect., 24 avril 1964, *Société anonyme de livraisons industrielles et commerciales* (Lebon p. 239)
- ♦ CE, Sect., 24 avril 1964, *Syndicat national des médecins des établissements pénitentiaires* (Lebon p. 241)
- ♦ CE, Sect., 24 avril 1964, *Villard* (Lebon p. 256)
- ♦ CE, Ass., 23 octobre 1964, *Fédération des syndicats chrétiens de cheminots* (Lebon p. 484)
- ♦ CE, 6 novembre 1964, *Syndicat CFTC des personnels civils du ministère des Armées « Air »* (Lebon p. 523)
- ♦ CE, 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre* (Lebon p. 563)
- ♦ CE, Ass., 27 novembre 1964, *Ministre des Finances et des Affaires économiques c/ Renard* (Lebon p. 590, concl. GALMOT)
- ♦ CE, 8 janvier 1965, *Le Nulzec* (Lebon p. 12)
- ♦ CE, Sect., 5 février 1965, *Société lyonnaise des transports* (Lebon p. 76)
- ♦ CE, 10 février 1965, *Pontillon* (Lebon p. 92)
- ♦ CE, Sect., 12 mars 1965, *Club aérien Les Gerfauts* (Lebon p. 169)
- ♦ CE, 23 juin 1965, *Société aérienne de recherches minières* (Lebon p. 380)
- ♦ CE, 7 juillet 1965, *Sentenac* (Lebon p. 414)
- ♦ CE, 9 juillet 1965, *Pouzenc* (Lebon p. 421)
- ♦ CE, 6 octobre 1965, *Mayoux* (Lebon p. 494)
- ♦ CE, 2 février 1966, *Torrès* (Lebon p. 70)
- ♦ CE, Ass., 4 février 1966, *Syndicat national des Fonctionnaires et Agents du groupement des contrôles Radio-Électriques et autres* (Lebon p. 80)
- ♦ CE, Ass., 4 mars 1966, *Leroy et Lubin* (Lebon p. 171 et 176)
- ♦ CE, 25 mai 1966, *Rouve* (Lebon p. 361)
- ♦ CE, Sect., 13 octobre 1967, *Pény* (Lebon p. 365)
- ♦ CE, Sect., 26 janvier 1968, *Maron* (Lebon p. 69)
- ♦ CE, Sect., 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France* (Lebon p. 149)
- ♦ CE, Sect., 8 mars 1968, *Plenel* (Lebon p. 168)
- ♦ CE, Sect., 13 juillet 1968, *Syndicat unifié des techniciens de l'Office de radiodiffusion-télévision française et autres* (Lebon p. 444-III, erratum)
- ♦ CE, 9 octobre 1968, *Pigalle* (Lebon p. 481)
- ♦ CE, 11 octobre 1968, *Agniel* (Lebon p. 683)
- ♦ CE, 29 novembre 1968, *Tallagrand* (Lebon p. 607)
- ♦ CE, 10 janvier 1969, *Melero* (Lebon p. 24)

- ♦ CE, Sect., 7 mars 1969, *Ville de Lille* (Lebon p. 141)
- ♦ CE, 25 juin 1969, *Vincent* (Lebon p. 334)
- ♦ CE, 15 octobre 1969, *Association Caen-Demain* (Lebon p. 435)
- ♦ CE, 21 novembre 1969, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Rousset* (Lebon p. 532)
- 1970 -
- ♦ CE, Ass., 23 janvier 1970, *Marinetti* (Lebon p. 38)
- ♦ CE, Sect., 13 février 1970, *Dame Vigan et autres* (Lebon p. 110)
- ♦ CE, 29 avril 1970, *Société Unipain* (Lebon p. 280)
- ♦ CE, 8 juillet 1970, *Commune de l'Hermitage* (Lebon p. 469)
- ♦ CE, Sect., 25 septembre 1970, *Commune de Batz-sur-mer et Tesson* (Lebon p. 540)
- ♦ CE, 23 décembre 1970, *Préfet du Val d'Oise c/ Commune de Montmagny* (Lebon p. 788)
- ♦ CE, 29 janvier 1971, *Commune de Lescun* (Lebon p. 78)
- ♦ CE, 10 mars 1971, *Jannès* (Lebon p. 202)
- ♦ CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est »* (Lebon p. 409)
- ♦ CE, 23 juin 1971, *Commune de Saint-Germain-Langot* (Lebon p. 468)
- ♦ CE, 20 juillet 1971, *Ville de Sochaux* (Lebon p. 561)
- ♦ CE, 1^{er} décembre 1971, *Société des Établissements Dubreuil* (Lebon p. 735)
- ♦ CE, Sect., 2 juin 1972, *Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes* (Lebon p. 407)
- ♦ CE, Sect., 23 juin 1972, *Société la plage de la forêt* (Lebon p. 477)
- ♦ CE, Avis, 21 septembre 1972, *Laïcité du corps enseignant* (n° 309.354)
- ♦ CE, Sect., 1^{er} décembre 1972, *Obrego* (Lebon p. 771)
- ♦ CE, Sect., 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Driancourt* (Lebon p. 77)
- ♦ CE, 6 avril 1973, *Tupin et autres* (Lebon p. 290)
- ♦ CE, 2 mai 1973, *Association culturelle des israélites nord-africains de Paris* (Lebon p. 312)
- ♦ CE, 4 juillet 1973, *Syndicat national des entreprises de diffusion* (Lebon p. 462)
- ♦ CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques* (Lebon p. 274)
- ♦ CE, 23 juillet 1974, *Ministère de l'Équipement et du Logement* (Lebon tables, n° 85671)
- ♦ CE, Sect., 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises de sport* (Lebon p. 576, concl. THÉRY)
- ♦ CE, 22 octobre 1975, *Ministre des Transports c/ Broch* (Lebon tables, n° 93753)
- ♦ CE, 16 juin 1976, *Syndicat autonome des fonctionnaires des cours et tribunaux* (Lebon p. 310)
- ♦ CE, 1^{er} octobre 1976, *Soucasse* (Lebon p. 386)
- ♦ CE, Sect., 18 mars 1977, *Chambre de commerce de La Rochelle* (Lebon p. 153, concl. MASSOT)
- ♦ CE, Sect., 9 juin 1978, *Lebon* (Lebon p. 245)
- ♦ CE, 22 novembre 1978, *Union professionnelle des cadres administratifs supérieurs des services extérieurs du ministère de l'Équipement* (Lebon p. 451)
- ♦ CE, 21 mars 1979, *Commune de Tourrettes-sur-Loup* (Lebon tables, n° 07117)
- ♦ CE, Sect., 30 mars 1979, *Secrétaire d'État aux universités* (Lebon p. 141)

- ♦ CE, Sect., 30 mars 1979, *Université de Paris X Nanterre et Syndicat général de l'Éducation nationale* (Lebon p. 144)
- ♦ CE, 11 mai 1979, *Syndicat CFDT du ministère des Affaires étrangères* (Lebon p. 203, concl. GALABERT)
- ♦ CE, Ass., 22 octobre 1979, *Union démocratique du travail* (Lebon p. 384)
- ♦ CE, 26 octobre 1979, *Porentru* (Lebon tables, n° 11106)
- ♦ CE, 19 décembre 1979, *Meyet* (Lebon p. 475)

- 1980 -

- ♦ CE, 11 janvier 1980, *Delaunay et autres* (Lebon tables, n° 11112)
- ♦ CE, 16 mai 1980, *Chevy et autres* (Lebon p. 227)
- ♦ CE, 13 juin 1980, *Bonjean* (Lebon p. 274)
- ♦ CE, Sect., 17 octobre 1980, *Pont* (Lebon p. 374)
- ♦ CE, 3 décembre 1980, *Association nationale des enseignants vacataires de l'enseignement supérieur* (Lebon tables, n° 15035)
- ♦ CE, 8 mai 1981, *Union des organismes de groupement de collectivités et organismes de groupement du Massif-Central, Région Auvergne et autres* (Lebon tables, n° 10196)
- ♦ CE, Sect., 8 janvier 1982, *SARL Chocolat de régime Dardenne* (Lebon p. 1)
- ♦ CE, 12 février 1982, *Université Paris VII* (Lebon p. 70)
- ♦ CE, 16 juin 1982, *Chereul* (Lebon tables, nos 23276 et 23277)
- ♦ CE, Ass., 2 juillet 1982, *Huglo et autres* (Lebon p. 257)
- ♦ CE, Sect., 15 octobre 1982, *Le Bihan et Fédération française des pompes funèbres* (Lebon p. 349)
- ♦ CE, 17 décembre 1982, *Préfet de la Charente-Maritime* (Lebon p. 427)
- ♦ CE, 28 janvier 1983, *Paraiso* (Lebon p. 606)
- ♦ CE, 18 mars 1983, *Mulsant* (Lebon p. 125)
- ♦ CE, 25 mars 1983, *SA Bureau Veritas* (Lebon p. 134)
- ♦ CE, Sect., 10 juin 1983, *Raoult* (Lebon p. 251)
- ♦ CE, 29 juillet 1983, *Union fédérale équipement CFDT* (Lebon p. 310)
- ♦ CE, 29 juillet 1983, *Seban* (n° 40932)
- ♦ CE, 29 juillet 1983, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Lorraine* (Lebon tables, n° 49641)
- ♦ CE, 21 mars 1984, *Leclech* (n° 30569)
- ♦ CE, 5 octobre 1984, *Commissaire de la République du département de l'Ariège* (Lebon p. 315)
- ♦ CE, 5 décembre 1984, *Ville de Versailles c/ Lopez* (Lebon p. 399)
- ♦ CE, 18 janvier 1985, *d'Antin de Vaillac et autre* (Lebon p. 12)
- ♦ CE, Sect., 26 avril 1985, *Ville de Tarbes* (Lebon p. 119, concl. LASSERRE)
- ♦ CE, 31 mai 1985, *Commune d'Aubagne et Commune de la Ciotat* (nos 55910 et 55911)
- ♦ CE, Ass., 5 juillet 1985, *Ville d'Albi* (Lebon p. 220)
- ♦ CE, 26 juillet 1985, *Association Défense des intérêts des lecteurs de la bibliothèque nationale* (Lebon p. 478)
- ♦ CE, 6 novembre 1985, *Ministre des transports c/ Compagnie Touraine Air Transports et autres* (Lebon p. 312)
- ♦ CE, 6 novembre 1985, *Société Condor-Flugdienst* (Lebon p. 313)
- ♦ CE, 8 novembre 1985, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Rudent* (Lebon p. 316)

- ♦ CE, 17 janvier 1986, *Ville de Paris c/ Duvinage* (Lebon p. 10)
- ♦ CE, 21 février 1986, *Commune de l'Île Saint-Denis* (n° 59032)
- ♦ CE, 12 mars 1986, *Metzler* (Lebon p. 70)
- ♦ CE, Ass., 16 avril 1986, *Compagnie luxembourgeoise de télévision* (Lebon p. 97)
- ♦ CE, 13 mai 1986, *Syndicat national des cadres hospitaliers CGT-FO et Rochaix* (Lebon tables, n°s 60852 60853 61573)
- ♦ CE, 25 juillet 1986, *Commune de Mercœur* (n° 56334)
- ♦ CE, 7 novembre 1986, *Edwige* (Lebon tables, n° 59373)
- ♦ CE, 13 février 1987, *Touchebœuf et Royer* (Lebon p. 45)
- ♦ CE, 8 avril 1987, *Association « Études et consommation CFDT »* (Lebon p. 128)
- ♦ CE, 27 mai 1987, *Lombardi-Sauvan c/ Université de Montpellier* (Lebon p. 185)
- ♦ CE, 16 octobre 1987, *Syndicat autonome des enseignants de médecine et autres* (Lebon p. 311)
- ♦ CE, 23 décembre 1987, *X... c/ Université de Rennes I* (n° 47258)
- ♦ CE, 27 janvier 1988, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Giraud* (Lebon p. 40)
- ♦ CE, 19 février 1988, *SARL Pore Gestion et JLP* (Lebon p. 77)
- ♦ CE, 13 mai 1988, *Région Midi-Pyrénées* (Lebon tables, n° 67453)
- ♦ CE, 7 octobre 1988, *Fédération autonome des transports* (Lebon p. 333)
- ♦ CE, 21 octobre 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens* (Lebon p. 375)
- ♦ CE, 9 novembre 1988, *Commune de Piseux* (Lebon p. 397)
- ♦ CE, 9 novembre 1988, *Territoire de la Polynésie française c/ Compagnie tahitienne maritime* et 16 décembre 1988, *Association des pêcheurs aux filets et engins de Garonne, Isle et Dordogne maritime* (Lebon p. 448)
- ♦ CE, 20 janvier 1989, *Centre communal d'action sociale de La Rochelle* (Lebon p. 8)
- ♦ CE, Ass., 3 février 1989, *Compagnie Alitalia* (Lebon p. 44)
- ♦ CE, 26 juin 1989, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche* (Lebon p. 152)
- ♦ CE, 30 juin 1989, *Ville de Paris c/ Lévy* (Lebon p. 157)
- ♦ CE, 20 octobre 1989, *Nicolo* (Lebon p. 190)
- ♦ CE, Avis, 27 novembre 1989 (n° 346.893)
- ♦ CE, Ass., 22 décembre 1989, *Morin* (Lebon p. 279)
- 1990 -**
- ♦ CE, 28 février 1990, *Decaudin* (n° 73788)
- ♦ CE, 14 mai 1990, *Lille université club* (Lebon p. 557)
- ♦ CE, 25 juin 1990, *Ville du Mans* (n° 61145)
- ♦ CE, 27 juin 1990, *Association défense et promotion des langues de France* (n° 52380)
- ♦ CE, 24 septembre 1990, *Boisdet* (Lebon p. 251)
- ♦ CE, 7 décembre 1990, *Ministre de l'Éducation nationale* (Lebon tables, n° 96209)
- ♦ CE, 16 janvier 1991, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports* (Lebon p. 14)
- ♦ CE, 19 juillet 1991, *Étienne* (Lebon p. 294)
- ♦ CE, 19 juillet 1991, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports* (Lebon p. 295)

- ♦ CE, 6 novembre 1991, *Ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports c/ confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public* (Lebon p. 377)
- ♦ CE, Ass., 28 février 1992, *Société Arizona Tobacco Products et société anonyme Philip Morris France* (Lebon p. 78, concl. LAROQUE)
- ♦ CE, Ass., 28 février 1992, *Société anonyme Rothmans international France et société anonyme Philip Morris France* (Lebon p. 80, concl. LAROQUE)
- ♦ CE, 4 mars 1992, *Commune de Romainville* (n° 91794)
- ♦ CE, 19 juin 1992, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles des Côtes-du-Nord et autres* (Lebon tables, n°s 65432 et 65632)
- ♦ CE, 22 juin 1992, *Lartigue* (Lebon tables, n° 122085)
- ♦ CE, 14 octobre 1992, *Commune de Lancrans c/ Lançon et autres* (Lebon p. 369)
- ♦ CE, 2 novembre 1992, *Kherouaa et autres* (Lebon p. 389)
- ♦ CE, 13 novembre 1992, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile* (Lebon tables, n°s 83177 et 83702)
- ♦ CE, 16 décembre 1992, *Gilot* (n° 96469)
- ♦ CE, 10 février 1993, *Ville de La Rochelle* (n° 95863)
- ♦ CE, 1^{er} mars 1993, *Ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports c/ association des parents d'élèves de l'enseignement public de Montpellier* (n° 119390)
- ♦ CE, 3 mai 1993, *Camy-Peyret* (Lebon tables, n°s 119805 et 119806)
- ♦ CE, 24 mai 1993, *Chambre syndicale nationale du commerce et de la réparation* (n° 111492)
- ♦ CE, Avis, 24 juin 1993 (n° 353.605)
- ♦ CE, 23 juillet 1993, *Compagnie générale des eaux* (Lebon p. 226)
- ♦ CE, 12 novembre 1993, *Commune de Carrières-sur-Seine* (n° 103128)
- ♦ CE, 7 février 1994, *Ghez* (Lebon p. 55)
- ♦ CE, 18 février 1994, *Moatti* (Lebon tables, n° 126074)
- ♦ CE, 14 mars 1994, *Yilmaz* (Lebon p. 129)
- ♦ CE, 18 mars 1994, *Dejonckere et autres* (Lebon tables, n° 140870)
- ♦ CE, 1^{er} avril 1994, *Commune de Menton et SNC Scetauparc Exploitation* (Lebon p. 175)
- ♦ CE, 25 avril 1994, *Ministre de l'Éducation nationale* (Lebon p. 189)
- ♦ CE, Sect., 13 mai 1994, *Commune de Dreux* (Lebon p. 233)
- ♦ CE, Sect., 27 mai 1994, *Bourges* (Lebon p. 263, concl. DENIS-LINTON)
- ♦ CE, 1^{er} juin 1994, *Letierce* (Lebon p. 278)
- ♦ CE, 22 juin 1994, *Lugan* (Lebon p. 326)
- ♦ CE, 29 juin 1994, *Cainaud* (n° 128313)
- ♦ CE, Avis, 7 juillet 1994, *Diversifications EDF et GDF* (n° 356089)
- ♦ CE, 29 juillet 1994, *CAMIF* (Lebon p. 365)
- ♦ CE, 2 novembre 1994, *Estival* (n° 129506)
- ♦ CE, 25 novembre 1994, *Association culturelle israélite Cha'are Shalom Ve-Tsedek* (Lebon p. 509)
- ♦ CE, 30 novembre 1994, *Commune de Lagord* (Lebon p. 804)
- ♦ CE, 13 décembre 1994, *Commune de Fournet-Blancheroche* (n° 140921)

- ♦ CE, Sect., 10 février 1995, *Chambre syndicale du transport aérien* (2 espèces, *Lebon* p. 69 et 70)
- ♦ CE, 22 février 1995, *Bonneville* (*Lebon* tables n° 151130)
- ♦ CE, 10 mars 1995, *Aoukili* (*Lebon* p. 122)
- ♦ CE, Ass., 14 avril 1995, *Koen et Consistoire central des israélites de France* (*Lebon* p. 168, concl. AGUILA)
- ♦ CE, 14 avril 1995, *X... c/ commune de Piseux* (*Lebon* tables, n° 126204)
- ♦ CE, 5 mai 1995, *Ministre de l'Éducation nationale* (n° 149607)
- ♦ CE, 15 mai 1995, *Syndicat des pharmaciens de Guyane* (*Lebon* tables, n° 140898)
- ♦ CE, 21 juin 1995, *Commune de Clichy* (n° 157775)
- ♦ CE, 28 juin 1995, *Ministre de l'Éducation nationale et de la Culture* (n° 143856)
- ♦ CE, 10 juillet 1995, *Contremoulin* (*Lebon* p. 213)
- ♦ CE, 12 juillet 1995, *Commune de Maintenon* (*Lebon* p. 305)
- ♦ CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge* (*Lebon* p. 372, concl. FRYDMAN)
- ♦ CE, Ass., 27 octobre 1995, *Ville d'Aix-en-Provence* (n° 143578)
- ♦ CE, Avis, 19 décembre 1995 (n° 358102)
- ♦ CE, 28 février 1996, *Association « Le Vésinet sans parcmètre »* (n° 150682)
- ♦ CE, 20 mai 1996, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Ali* (*Lebon* p. 187)
- ♦ CE, 28 juin 1996, *Groupement français de l'hélicoptère* (n° 167824)
- ♦ CE, Ass., 10 juillet 1996, *Cayzele* (*Lebon* p. 274)
- ♦ CE, Ass., 10 juillet 1996, *Société Direct Mail promotion* (*Lebon* p. 277)
- ♦ CE, Sect., 26 juillet 1996, *Association lyonnaise de protection des locataires* (*Lebon* p. 293, concl. MAUGÜÉ)
- ♦ CE, 26 juillet 1996, *Poirrez c/ SNCF* (n° 131825)
- ♦ CE, 26 juillet 1996, *Université de Lille II* (*Lebon* tables, n° 170106)
- ♦ CE, 30 septembre 1996, *Société stéphanoise des eaux et ville de Saint-Etienne* (*Lebon* p. 355)
- ♦ CE, 9 octobre 1996, *Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Insertion professionnelle* (n° 172725)
- ♦ CE, 25 octobre 1996, *Cabassut* (*Lebon* tables, n° 170200)
- ♦ CE, Ass., 30 octobre 1996, *Wajs et Monnier* (*Lebon* p. 387)
- ♦ CE, 4 novembre 1996, *Confédération nationale des groupements autonomes de l'enseignement public* (*Lebon* p. 430)
- ♦ CE, Sect., 8 novembre 1996, *Fédération française des sociétés d'assurance et autres* (*Lebon* p. 441)
- ♦ CE, 27 novembre 1996, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Khalid et Sefiani* (*Lebon* p. 460)
- ♦ CE, 27 novembre 1996, *Ligue islamique du Nord, Chabou et autres* (*Lebon* p. 461)
- ♦ CE, 27 novembre 1996, *Wissaadane et Chedouane* (*Lebon* p. 462)
- ♦ CE, 27 novembre 1996, *Naderan* (*Lebon* p. 464)
- ♦ CE, 27 novembre 1996, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Saglamer* (n° 169522)
- ♦ CE, 27 novembre 1996, *Tlaouziti* (n° 172685)
- ♦ CE, 11 décembre 1996, *Centre communal d'action sociale de Saint-André-les-Vergers* (*Lebon* p. 481)

- ♦ CE, 15 janvier 1997, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Aït Maskour et autres* (n° 172937)
- ♦ CE, 12 février 1997, *Henry* (Lebon tables, n° 125893)
- ♦ CE, Sect., 17 mars 1997, *Fédération nationale des syndicats du personnel des industries de l'énergie électrique, nucléaire et gazière* (Lebon p. 90)
- ♦ CE, Ass., 28 mars 1997, *Société Baxter et autres* (Lebon p. 115)
- ♦ CE, 2 avril 1997, *Université de Lille II* (Lebon p. 126)
- ♦ CE, 12 mai 1997, *Bourdiac* (n° 132477)
- ♦ CE, Sect., 3 novembre 1997, *Société Million et Marais* (Lebon p. 395, concl. STAHL)
- ♦ CE, 10 novembre 1997, *Poirrez* (Lebon p. 413)
- ♦ CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la Cour de Paris* (Lebon p. 491)
- ♦ CE, Sect., 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers et Commune de Nanterre* (Lebon p. 499)
- ♦ CE, 29 décembre 1997, *Commune d'Ostricourt* (Lebon p. 969)
- ♦ CE, 25 février 1998, *Commune de Colombes* (Lebon tables, n° 157347)
- ♦ CE, 28 mars 1998, *Société d'économie mixte de sécurité active et de télématique* (Lebon tables, n° 157586)
- ♦ CE, 1^{er} avril 1998, *Union hospitalière privée et Fédération intersyndicale des établissements d'hospitalisation privée* (Lebon p. 114)
- ♦ CE, 27 avril 1998, *Commune d'Écotay-l'Olme* (Lebon tables, n° 170665)
- ♦ CE, 1^{er} juillet 1998, *Ministre de l'Environnement* (Lebon tables, n° 173018)
- ♦ CE, 5 octobre 1998, *Fédération française des pompes funèbres et association Force ouvrière consommateurs* (Lebon p. 349)
- ♦ CE, Sect., 30 octobre 1998, *Ville de Lisieux* (Lebon p. 375)
- ♦ CE, 24 février 1999, *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique et autres* (Lebon p. 29)
- ♦ CE, Ass., 5 mars 1999, *Rouquette et autres* (Lebon, p. 37)
- ♦ CE, Sect., 26 mars 1999, *Société EDA* (Lebon p. 96, concl. STAHL)
- ♦ CE, 26 mars 1999, *Syndicat national des infirmières et infirmiers libéraux et autres* (Lebon tables, n° 190528)
- ♦ CE, 20 septembre 1999, *Rosato et Société Pompes Funèbres Libres* (n° 199081)
- ♦ CE, 29 septembre 1999, *Syndicat de la presse périodique culturelle et scientifique et autres* (Lebon tables, nos 186227 et 186356)
- ♦ CE, 20 octobre 1999, *Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche c/ Aït Ahmad* (Lebon tables, n° 181486)
- ♦ CE, 22 novembre 1999, *Rolland* (Lebon tables, n° 196437)
- ♦ CE, Sect., 3 décembre 1999, *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire et Association France Nature Environnement* (Lebon p. 379, concl. LAMY)
- 2000 -**
- ♦ CE, 20 mars 2000, *Groupe d'information et de soutien des immigrés - GISTI* (Lebon p. 122)
- ♦ CE, Avis, 3 mai 2000, *Marteaux* (Lebon p. 169)
- ♦ CE, 21 juin 2000, *Syndicat intercommunal de la Côte d'Amour et de la presqu'île guérandaise* (Lebon p. 284)
- ♦ CE, 7 juillet 2000, *Fédération nationale des associations tutélaires* (Lebon tables, n° 213461)

- ♦ CE, 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement* (Lebon p. 322)
- ♦ CE, 27 septembre 2000, *Rocca* (Lebon p. 379)
- ♦ CE, 6 octobre 2000, *Association Promouvoir et autres* (Lebon p. 391)
- ♦ CE, 16 octobre 2000, *Compagnie méditerranéenne d'exploitation des services d'eau* (Lebon p. 422)
- ♦ CE, 18 octobre 2000, *Association Promouvoir* (Lebon p. 424)
- ♦ CE, 6 novembre 2000, *Comité Somport d'opposition totale à l'autoroute Caen-Rennes* (Lebon p. 489)
- ♦ CE, Avis, 8 novembre 2000, *Société Jean-Louis Bernard Consultants* (Lebon p. 492, concl. BERGEAL)
- ♦ CE, 30 mars 2001, *Fédération nationale de la mutualité française* (n° 216974)
- ♦ CE, 6 avril 2001, *Syndicat national des enseignements du second degré - SNES* (Lebon p. 170)
- ♦ CE, 9 mai 2001, *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire et autres* (n° 223314)
- ♦ CE, Ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis* (Lebon p. 303, concl. LAMY)
- ♦ CE, Sect., 11 juillet 2001, *Société des eaux du Nord* (Lebon p. 348, concl. BERGEAL)
- ♦ CE, Sect., 11 juillet 2001, *Syndicat départemental CFDT de la Direction départementale de l'Équipement du Gard* (Lebon p. 339)
- ♦ CE, 27 juillet 2001, *Syndicat national pénitentiaire FO - Direction et autre* (Lebon p. 393)
- ♦ CE, 27 juillet 2001, *Fonds de défense des musulmans en justice* (Lebon p. 400)
- ♦ CE, 27 juillet 2001, *CAMIF* (Lebon p. 401)
- ♦ CE, Ass., 26 octobre 2001, *Senanayake* (Lebon p. 514)
- ♦ CE, 30 novembre 2001, *Pons* (n° 219605)
- ♦ CE, 8 mars 2002, *Élections municipales de la commune associée de Vairao* (Lebon p. 93)
- ♦ CE, 13 mars 2002, *Union fédérale des consommateurs et Koua Poirrez* (Lebon p. 94).
- ♦ CE, 29 avril 2002, *Ullmann* (Lebon p. 156)
- ♦ CE, 29 mai 2002, *Syndicat national pénitentiaire FO - Direction* (n° 235806)
- ♦ CE, Ass., 28 juin 2002, *Villemain* (Lebon p. 229)
- ♦ CE, 29 juillet 2002, *Société CEGEDIM* (Lebon p. 280)
- ♦ CE, Réf., 25 octobre 2002, *Renault c/ commune d'Orange* (n° 251161)
- ♦ CE, Réf., 8 novembre 2002, *Société Tiscali Télécom* (Lebon p. 387)
- ♦ CE, 29 novembre 2002, *Watrín et Kembaya* (Lebon tables, n° 215593)
- ♦ CE, 13 décembre 2002, *Ullmann* (n° 237203)
- ♦ CE, Sect., 18 décembre 2002, *Duvignères* (Lebon p. 463)
- ♦ CE, 26 février 2003, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)* (n° 232573)
- ♦ CE, 30 avril 2003, *Union nationale des industries de carrières et des matériaux de construction (UNICEM), Association professionnelle des produits minéraux industriels et autres* (Lebon p. 191)
- ♦ CE, 23 mai 2003, *Communauté de communes Artois-Lys* (Lebon p. 234)
- ♦ CE, 2 juin 2003, *Aboutaier* (n° 245321)
- ♦ CE, 25 juin 2003, *Calvet* (Lebon p. 291)
- ♦ CE, 25 juin 2003, *Martinet* (Lebon tables, n° 240898)

- ♦ CE, 30 juillet 2003, *Association « Avenir de la Langue Française »* (Lebon p. 347)
- ♦ CE, 24 septembre 2003, *CAMIF* (Lebon tables, n° 240604)
- ♦ CE, 29 septembre 2003, *Fédération nationale des géomètres experts* (n° 221283)
- ♦ CE, 15 octobre 2003, *Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur et autres* (Lebon p. 400)
- ♦ CE, 15 octobre 2003, *Odent* (Lebon p. 402)
- ♦ CE, Avis, 23 octobre 2003, *Fondation Jean-Moulin* (n° 369315)
- ♦ CE, 24 octobre 2003, *Benchemackh* (n° 250084)
- ♦ CE, 3 décembre 2003, *Département de l'Hérault* (Lebon p. 470)
- ♦ CE, Ass., 12 décembre 2003, *Billiemaz et autres* (Lebon p. 504)
- ♦ CE, 12 décembre 2003, *Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale* (Lebon p. 506)
- ♦ CE, 17 décembre 2003, *Syndicat autonome du personnel enseignant des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion des universités* (Lebon p. 510)
- ♦ CE, 7 janvier 2004, *Broulhet* (Lebon p. 5)
- ♦ CE, 2 février 2004, *Blanckeman c/ Voies navigables de France* (Lebon p. 18)
- ♦ CE, Réf., 16 février 2004, *Benaïssa* (Lebon tables, n° 264314)
- ♦ CE, 16 juin 2004, *Mutuelle générale des services publics* (Lebon tables, n° 235176)
- ♦ CE, 23 juin 2004, *Commune de Dunkerque et communauté urbaine de Dunkerque* (Lebon tables, n° 250294)
- ♦ CE, 30 juin 2004, *Département de la Vendée* (Lebon p. 277)
- ♦ CE, 28 juillet 2004, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports – FNAUT* (Lebon tables, n° 252670)
- ♦ CE, 8 octobre 2004, *Union française pour la cohésion nationale* (Lebon p. 367)
- ♦ CE, 15 novembre 2004, *Élections à l'assemblée de la Polynésie française, circonscription des Îles du Vent (Flosse)* (Lebon p. 426)
- ♦ CE, 22 novembre 2004, *Ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche* (Lebon tables, n° 244515)
- ♦ CE, 15 décembre 2004, *Chichery* (n° 261215)
- ♦ CE, 29 décembre 2004, *Bechtel* (n° 254100)
- ♦ CE, 23 février 2005, *Association coordination nationale Natura 2000* (n° 241796)
- ♦ CE, 20 avril 2005, *Union des familles en Europe* (Lebon tables, n° 266572)
- ♦ CE, 8 juin 2005, *Commune de Ramatuelle* (Lebon tables, n° 255987)
- ♦ CE, 6 juillet 2005, *Société Dodin* (Lebon p. 309)
- ♦ CE, 27 juillet 2005, *Commune de Sainte-Anne* (Lebon p. 347)
- ♦ CE, 27 juillet 2005, *Association Bretagne Ateliers* (Lebon p. 350)
- ♦ CE, 26 septembre 2005, *Mutuelle générale des services publics* (n° 262282)
- ♦ CE, 30 novembre 2005, *Syndicat des médecins d'Aix et région et autres* (Lebon p. 531)
- ♦ CE, 7 décembre 2005, *El Morsli* (Lebon p. 556)
- ♦ CE, 7 décembre 2005, *Région Centre* (n° 268748)
- ♦ CE, 9 décembre 2005, *Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer* (Lebon tables, n° 282525)

- ♦ CE, 28 décembre 2005, *de Charrette* (Lebon tables, n° 271722)
- ♦ CE, 27 février 2006, *Compagnie Ryanair Limited et CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin* (Lebon p. 95)
- ♦ CE, 1^{er} mars 2006, *Syndicat parisien des administrations centrales économiques et financières* (Lebon p. 105)
- ♦ CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et autres* (Lebon p. 154)
- ♦ CE, 15 mai 2006, *Fédération CFDT des finances et des affaires économiques* (n° 270171)
- ♦ CE, Ass., 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris* (Lebon p. 272)
- ♦ CE, 4 août 2006, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports* (n° 241137)
- ♦ CE, Sect., 13 décembre 2006, *Lacroix* (Lebon p. 541, concl. GUYOMAR)
- ♦ CE, 15 décembre 2006, *Association United Sikhs et Mann Singh* (Lebon p. 565)
- ♦ CE, 26 janvier 2007, *Syndicat professionnel de la géomatique* (Lebon p. 20)
- ♦ CE, Ass., 7 février 2007, *Gardedieu* (Lebon p. 78, concl. DEREPAS)
- ♦ CE, Ass. 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine* (Lebon p. 55, concl. GUYOMAR)
- ♦ CE, 16 février 2007, *Bidaut* (n° 283072)
- ♦ CE, Sect., 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés - APREI* (Lebon p. 92)
- ♦ CE, 26 février 2007, *Commune de Menton* (n° 295886)
- ♦ CE, Sect., 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence* (Lebon p. 155)
- ♦ CE, 5 juin 2007, *Société Corsica Ferries* (Lebon tables, n° 305280)
- ♦ CE, Sect., 22 juin 2007, *Lesourd* (Lebon p. 253, concl. OLSON)
- ♦ CE, Ass., 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique* (Lebon p. 349)
- ♦ CE, 12 novembre 2007, *Arnaud* (n° 289254)
- ♦ CE, 5 décembre 2007, *Singh* (Lebon p. 463)
- ♦ CE, 5 décembre 2007, *Ghazal* (Lebon p. 465)
- ♦ CE, 21 décembre 2007, *Clinique Saint-Roch* (Lebon tables, n° 299608)
- ♦ CE, 19 mars 2008, *Gollnisch* (Lebon tables, n° 296984)
- ♦ CE, Réf., 6 mai 2008, *Bounemcha* (Lebon tables, n° 315631)
- ♦ CE, 21 mai 2008, *Synakiewicz et autres* (Lebon tables, n° 293567)
- ♦ CE, 16 juillet 2008, *Masson* (Lebon p. 286)
- ♦ CE, 7 août 2008, *Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France* (Lebon p. 312)
- ♦ CE, 6 octobre 2008, *Compagnie des architectes en chef des monuments historiques et autres* (Lebon p. 341)
- ♦ CE, 29 octobre 2008, *LEEM – Les entreprises du médicament* (n° 306449)
- ♦ CE, 14 novembre 2008, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche* (Lebon tables, n° 311312)
- ♦ CE, 19 février 2009, *Bouvier* (Lebon tables, n° 311633)
- ♦ CE, 19 février 2009, *France Télécom* (n° 311705)
- ♦ CE, 6 mars 2009, *Akremit* (n° 307764)
- ♦ CE, 8 avril 2009, *Laruelle* (Lebon p. 136)

- ♦ CE, 10 avril 2009, *El Haddioui* (Lebon p. 158)
- ♦ CE, 10 avril 2009, *Association pour le maintien de l'élevage en Bretagne* (Lebon p. 159)
- ♦ CE, 23 avril 2009, *Guigue* (Lebon p. 165)
- ♦ CE, 10 juin 2009, *Kervanci* (n° 306833)
- ♦ CE, 26 juin 2009, *Raffi et Quarello* (Lebon p. 237)
- ♦ CE, 8 juillet 2009, *Commune de Saint-Dié-des-Vosges et autres* (Lebon p. 255)
- ♦ CE, 8 juillet 2009, *Syndicat national C.JUSTICE et autres* (Lebon tables, n° 317423)
- ♦ CE, 8 juillet 2009, *Confédération générale du travail et Syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires et autres* (Lebon tables, n° 317937)
- ♦ CE, 21 juillet 2009, *Association nationale pour l'intégration des personnes handicapées moteurs* (Lebon tables, n° 295382)
- ♦ CE, 31 juillet 2009, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et autres* (n° 314955)
- ♦ CE, 7 octobre 2009, *Société d'équipement de Tahiti et des Îles* (Lebon tables, n° 309499)
- ♦ CE, 7 octobre 2009, *Commune de Plessis-Pâté* (Lebon tables, n° 325829)
- ♦ CE, 14 octobre 2009, *Commune de Saint-Jean d'Aulps* (Lebon tables, n° 300608)
- ♦ CE, Ass., 30 octobre 2009, *Perreux* (Lebon p. 407, concl. GUYOMAR)
- ♦ CE, Sect., 6 novembre 2009, *Réseau ferré de France* (Lebon p. 439)
- ♦ CE, 18 novembre 2009, *Wright* (Lebon p. 467)
- ♦ CE, 30 décembre 2009, *Département de la Seine-Saint-Denis et département de Saône-et-Loire* (Lebon tables, n° 325824)

- 2010 -

- ♦ CE, 19 février 2010, *Molline et autres* (Lebon p. 20)
- ♦ CE, 2 mars 2010, *Réseau ferré de France* (Lebon tables, n° 325255)
- ♦ CE, 3 mars 2010, *Département de la Corrèze* (Lebon tables, n° 306911)
- ♦ CE, Sect., 7 mai 2010, *Bertin* (Lebon p. 154)
- ♦ CE, 21 mai 2010, *Société polynésienne des eaux et de l'assainissement* (n° 309734)
- ♦ CE, 7 juin 2010, *Jouannet* (Lebon tables, n° 312506)
- ♦ CE, 11 juin 2010, *Syndicat SUD RATP* (Lebon tables n° 333262)
- ♦ CE, 28 juin 2010, *Société Camping de la Yole* (n° 329241)
- ♦ CE, 1^{er} juillet 2010, *Société Poweo* (Lebon p. 229)
- ♦ CE, 19 juillet 2010, *Montely* (n° 334478)
- ♦ CE, 23 juillet 2010, *Fédération nationale des guides-interprètes* (Lebon tables, n° 318932)
- ♦ CE, 24 septembre 2010, *Giroit de Langlade* (n° 333708)
- ♦ CE, Ass., 22 octobre 2010, *Bleitrach* (Lebon p. 399, concl. ROGER-LACAN)
- ♦ CE, Réf., 27 octobre 2010, *Lefebvre et autres* (Lebon p. 421)
- ♦ CE, 19 novembre 2010, *Ordre des avocats au barreau de Briey et autres* (n° 328071)
- ♦ CE, Réf., 15 décembre 2010, *Ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative c/ Peyrilhe* (Lebon p. 500)
- ♦ CE, 15 décembre 2010, *Commune de Fougères et association Fougères, Pays en Marche* (n° 336981)

- ♦ CE, Sect., 30 décembre 2010, *Ministre du Logement et de la Ville* (Lebon p. 533, concl. DUMORTIER)
- ♦ CE, 12 janvier 2011, *Matelly* (Lebon p. 3)
- ♦ CE, 20 janvier 2011, A... (n° 345052)
- ♦ CE, 24 janvier 2011, *Constanty* (Lebon tables, n° 308753)
- ♦ CE, 9 février 2011, *Syndicat national de l'enseignement supérieur FSU et autres* (n° 340140)
- ♦ CE, Réf., 23 février 2011, M..., D... et C..., n°s 346844, 346845 et 346846
- ♦ CE, 20 avril 2011, *Ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative c/ Way* (n° 345442)
- ♦ CE, 4 mai 2011, *Sanchez* (n° 322901)
- ♦ CE, 16 mai 2011, *Beaufils* (Lebon p. 241)
- ♦ CE, Réf., 23 mai 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* (n° 349215)
- ♦ CE, 10 juin 2011, *Comité pour la réouverture de la ligne Pau-Canfranc* (n° 321565)
- ♦ CE, 10 juin 2011, *Ordre des avocats au barreau de Lyon et autres* (n° 335584)
- ♦ CE, Ass., 19 juillet 2011, *Commune de Trélazé* (Lebon p. 370, concl. GEFFRAY)
- ♦ CE, Ass., 19 juillet 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et Picquier* (Lebon p. 392)
- ♦ CE, Ass., 19 juillet 2011, *Communauté urbaine du Mans – Le Mans Métropole* (Lebon p. 393)
- ♦ CE, Ass., 19 juillet 2011, *Vayssière* (Lebon p. 395)
- ♦ CE, Ass., 19 juillet 2011, *Commune de Montpellier* (Lebon p. 398)
- ♦ CE, 3 août 2011, *Syndicat des compagnies aériennes* (Lebon tables, n° 336885)
- ♦ CE, 9 novembre 2011, *Confédération générale des cadres Centrale et autres* (n° 344475)
- ♦ CE, 18 novembre 2011, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés c/ Rousseaux* (Lebon p. 573)
- ♦ CE, Ass., 23 décembre 2011, *Danthony et autres* (Lebon p. 649)
- ♦ CE, Ass., 26 décembre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres* (Lebon p. 506)
- ♦ CE, 3 février 2012, *Commune de Veyrier-du-Lac et communauté d'agglomération d'Annecy* (Lebon p. 18)
- ♦ CE, 27 février 2012, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports et Association Réseau vert de Basse-Normandie* (n° 346540)
- ♦ CE, 7 mars 2012, A... (n° 338112)
- ♦ CE, 21 mars 2012, A... c/ commune de Les Clayes-sous-Bois (n° 341347)
- ♦ CE, 28 mars 2012, *Bergeyron* (Lebon p. 134)
- ♦ CE, Ass., 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL* (Lebon p. 142, concl. DUMORTIER)
- ♦ CE, 9 mai 2012, *Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique c/ société EPI* (Lebon p. 200, concl. BOUCHER)
- ♦ CE, 20 juin 2012, *Commune des Saintes-Maries-de-la-Mer* (Lebon p. 247)
- ♦ CE, 13 juillet 2012, *Communauté de communes d'Erdre et Gesvres et autres* (Lebon p. 277)
- ♦ CE, 13 juillet 2012, *Compagnie méridionale de navigation et Société nationale Corse Méditerranée* (Lebon p. 282)
- ♦ CE, 26 octobre 2012, *Lliboutry* (Lebon tables, n° 346648)

- ♦ CE, 19 novembre 2012, *Ministre de l'Éducation nationale* (Lebon tables, n° 338721)
- ♦ CE, 21 novembre 2012, *Région Languedoc-Roussillon* (Lebon tables, n° 329903)
- ♦ CE, 26 novembre 2012, *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* (Lebon p. 390)
- ♦ CE, 26 novembre 2012, *Krikorian et autres* (Lebon tables, n° 350492)
- ♦ CE, 26 novembre 2012, *La Poste* (n° 351300)
- ♦ CE, 19 décembre 2012, *Commune de Luz-Saint-Sauveur* (Lebon tables, n° 338721)
- ♦ CE, Sect., 18 janvier 2013, *Association SOS Racisme* (Lebon p. 1)
- ♦ CE, 30 janvier 2013, *Imbert* (Lebon p. 9)
- ♦ CE, 15 février 2013, *Association Grande confrérie de Saint-Martial et autres* (Lebon p. 10)
- ♦ CE, 13 mars 2013, *I... c/ Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche* (n° 338645)
- ♦ CE, Réf., 19 mars 2013, *Ministre de l'Éducation nationale* (n° 366749)
- ♦ CE, Ass., 12 avril 2013, *Fédération FO Énergies et Mines et autres* (Lebon p. 94)
- ♦ CE, 17 avril 2013, *Société La Poste* (Lebon tables, n° 342372)
- ♦ CE, Ass., 7 mai 2013, *Fédération CFTC de l'agriculture et Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et des services annexes Forces ouvrières* (Lebon p. 119, concl. PELLISSIER)
- ♦ CE, 15 mai 2013, *Ordre des avocats au barreau de Marseille et autres* (Lebon p. 138)
- ♦ CE, 15 mai 2013, *Société Nio-Adesium* (n° 341598)
- ♦ CE, 17 mai 2013, *Voies navigables de France* (n° 356762)
- ♦ CE, 5 juillet 2013, *Ceuvre d'Assistance aux Bêtes d'Abattoirs* (Lebon p. 190)
- ♦ CE, 10 octobre 2013, *Fédération française de gymnastique* (Lebon p. 251)
- ♦ CE, 16 octobre 2013, *Garde des sceaux, ministre de la Justice* (Lebon tables, n° 351115)
- ♦ CE, 6 novembre 2013, *Commune de Marsannay-la-Côte et Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise* (Lebon p. 261)
- ♦ CE, 6 novembre 2013, *SARL Rapidépannage 62* (n° 363963)
- ♦ CE, Ass., 13 novembre 2013, *Dahan* (Lebon p. 279)
- ♦ CE, Réf., 27 novembre 2013, *Époux C...* (Lebon p. 301)
- ♦ CE, 27 novembre 2013, *Syndicat SUD travail affaires sociales* (Lebon tables, n° 359801)
- ♦ CE, 16 décembre 2013, *Société des autoroutes Esterel, Côte d'Azur, Provence, Alpes ESCOTA* (n° 369304)
- ♦ CE, 30 décembre 2013, *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie* (nos 366496 et 369574)
- ♦ CE, 12 février 2014, *Conseil national des barreaux* (Lebon tables, n° 356894)
- ♦ CE, 29 avril 2014, *Association syndicale Résidence Tahara'a* (n° 364454)
- ♦ CE, 26 mai 2014, *B...* (Lebon tables, n° 372500)
- ♦ CE, 11 juin 2014, *Stojanovic* (Lebon tables, n° 365237)
- ♦ CE, Réf., 18 septembre 2014, *A...*, n° 384511
- ♦ CE, 10 octobre 2014, *Région Nord-Pas-de-Calais* (Lebon tables, n° 368206)
- ♦ CE, 15 octobre 2014, *Ministre de l'Économie et des Finances* (Lebon tables, n° 365058)
- ♦ CE, 15 octobre 2014, *Confédération nationale des associations familiales catholiques* (Lebon tables, n° 369965)
- ♦ CE, 3 novembre 2014, *B... c/ commune de Thionville* (Lebon tables, n° 371115)

- ♦ CE, 12 décembre 2014, *Syndicat national des praticiens attachés hospitaliers* (n° 367562)
- ♦ CE, 29 décembre 2014, *A... et C...* (n° 371707)
- ♦ CE, Ass., 30 décembre 2014, *Société Armor SNC* (Lebon p. 433, concl. DACOSTA)
- ♦ CE, 2 février 2015, *Commune d'Aix-en-Provence et Joissains* (Lebon p. 14)
- ♦ CE, 25 février 2015, *Stojanovic* (Lebon tables, n° 375724)
- ♦ CE, 8 avril 2015, *Syndicat unitaire national, démocratique des personnels de l'enseignement et de la formation privés (SUNDEP)* (n° 375964)
- ♦ CE, 22 juillet 2015, *C...* (n° 384284)
- ♦ CE, 9 novembre 2015, *A... c/ Office national des forêts et Commune d'Allos* (n° 383791)
- ♦ CE, 23 décembre 2015, *Société Bouygue Télécom* (n° 383110)
- ♦ CE, 30 décembre 2015, *Société des eaux de Marseille* (Lebon tables, n° 387666)
- ♦ CE, 10 février 2016, *K...* (Lebon p. 26, concl. BRETONNEAU)
- ♦ CE, 10 février 2016, *B... et autres* (n° 380779)
- ♦ CE, 17 février 2016, *Région Rhône-Alpes* (Lebon p. 41)
- ♦ CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH et autres et Société NC Numé-ricable* (Lebon p. 76, concl. CCESTER)
- ♦ CE, 4 avril 2016, *Communauté d'agglomération du centre de la Martinique* (Lebon tables, n° 396191)
- ♦ CE, 4 avril 2016, *Société Bouygues Télécom* (n° 383110)
- ♦ CE, 4 mai 2016, *Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Re-cherche* (n° 393081)
- ♦ CE, 29 juin 2016, *Syndicat Les entreprises du médicament et autres* (Lebon tables, n° 387890)
- ♦ CE, 22 juillet 2016, *Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer* (Lebon tables, n° 398318)
- ♦ CE, 27 juillet 2016, *C...* (n° 393292)
- ♦ CE, 3 octobre 2016, *Confédération paysanne et autres* (Lebon p. 400)
- ♦ CE, 7 octobre 2016, *A... c/ ministre de l'Intérieur* (n° 396190)
- ♦ CE, Ass., 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée et Commune de Melun* (Lebon p. 449 et p. 462, concl. BRETONNEAU)
- ♦ CE, 16 novembre 2016, *Confédération nationale des associations familiales catholiques* (n° 392365)
- ♦ CE, 23 décembre 2016, *Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes* (n° 399723 et Lebon tables, n° 399081)
- ♦ CE, 28 décembre 2016, *Fédération de l'hospitalisation privée* (n° 390060)
- ♦ CE, 13 janvier 2017, *F...* (Lebon p. 1, concl. CRÉPEY)
- ♦ CE, 14 février 2017, *Société de manutention portuaire d'Aquitaine et Grand Port Maritime de Bordeaux* (Lebon p. 43)
- ♦ CE, 27 février 2017, *D...* (n° 404483)
- ♦ CE, 17 mars 2017, *Perez et Ordre des avocats de Paris* (Lebon tables, n° 403768)
- ♦ CE, 20 mars 2017, *Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes* (Lebon p. 99)
- ♦ CE, 20 mars 2017, *Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire de Belfort* (Lebon tables, n° 393320)
- ♦ CE, Réf., 31 mars 2017, *A... c/ Association Saugue-Solidarité Autisme Gestion* (n° 409026)

- ♦ CE, 31 mars 2017, *Fédération générale des transports et de l'équipement de la CFDT* (Lebon tables, n° 393190)
- ♦ CE, 31 mars 2017, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice* (Lebon tables, n° 408348)
- ♦ CE, 9 juin 2017, A... (Lebon tables, n° 398519)
- ♦ CE, 12 juillet 2017, *Société CFTA* (n° 399953)
- ♦ CE, Ass., 19 juillet 2017, *Association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan » et autres* (Lebon p. 233, concl. DAUMAS)
- ♦ CE, Ass., 19 juillet 2017, *ANODE* (Lebon p. 255)
- ♦ CE, 28 juillet 2017, *Boutaleb et autres* (Lebon tables, n° 390740)
- ♦ CE, 28 juillet 2017, *Société Pacific Mobile Télécom* (n° 406639)
- ♦ CE, 22 septembre 2017, *Piquemal* (Lebon tables, n° 404921)
- ♦ CE, 4 octobre 2017, *Région Pays de la Loire* (nos 400551 et 400553 et Lebon tables, n° 400552)
- ♦ CE, 25 octobre 2017, *Fédération morbihannaise de la libre pensée et autres c/ commune de Ploërmel* (Lebon tables, n° 396990)
- ♦ CE, 25 octobre 2017, *Compagnie méridionale de navigation* (n° 403335)
- ♦ CE, 9 novembre 2017, *Région Pays de la Loire* (nos 403162, 405974 et 410165)
- ♦ CE, 4 décembre 2017, *Société Bouygue Télécom* (n° 383110)
- ♦ CE, 13 décembre 2017, *Sociétés Bouygues Télécom et autres* (Lebon p. 356, concl. DOMINO)
- ♦ CE, 20 décembre 2017, *Syndicat national des agents des douanes – CGT* (n° 406729)
- ♦ CE, Réf., 17 janvier 2018, *Département de Paris* (n° 416953)
- ♦ CE, 5 février 2018, *Ville de Paris* (Lebon tables, n° 416581)
- ♦ CE, 7 février 2018, *Syndicat national des agents des douanes – CGT* (n° 406716)
- ♦ CE, 5 mars 2018, *Ministre de la Cohésion des territoires* (Lebon tables, n° 410670)
- ♦ CE, 5 mars 2018, B... (n° 401933)
- ♦ CE, Réf., 28 mars 2018, C... (n° 418702)
- ♦ CE, 28 mars 2018, B... (n° 399097)
- ♦ CE, 11 avril 2018, A... B... c/ *Ministre de l'Intérieur* (n° 412537)
- ♦ CE, Ass., 18 mai 2018, *Société Engie et ANODE* (Lebon p. 204)
- ♦ CE, Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT* (Lebon p. 188)
- ♦ CE, Ass., 18 mai 2018, *Syndicat CGT de l'administration centrale et des services des ministères économiques et financiers et du Premier ministre* (n° 411045)
- ♦ CE, 1^{er} juin 2018, *Chambre syndicale du transport aérien et Syndicat des compagnies aériennes autonomes* (n° 409929)
- ♦ CE, 27 juin 2018, *Syndicat de l'enseignement supérieur SNESUP-FSU* (Lebon p. 271, concl. DIEU)
- ♦ CE, 27 juin 2018, *Union des associations diocésaines de France et Pontier* (Lebon p. 279)
- ♦ CE, 27 juin 2018, B... (Lebon tables, n° 412541)
- ♦ CE, 4 juillet 2018, *Association pour la neutralité de l'enseignement de l'histoire turque dans les programmes scolaires* (Lebon p. 305)
- ♦ CE, Réf., 1^{er} août 2018, C... et E... (n° 422614)
- ♦ CE, Réf., 20 septembre 2018, A... c/ *université Paris V – Paris Descartes* (n° 423727)

- ♦ CE, 1^{er} octobre 2018, *Commune de Saint-Méen-le-Grand* (n° 404677)
- ♦ CE, 3 octobre 2018, *ANODE* (n° 403502)
- ♦ CE, 3 octobre 2018, *Société Sonorbois et autres* (Lebon tables, n° 410946)
- ♦ CE, 15 octobre 2018, *Fondation Abbé Pierre et autres* (n° 414969)
- ♦ CE, 22 octobre 2018, *Fédération des syndicats des travailleurs du rail - SUD Rail* (Lebon tables, n° 415941)
- ♦ CE, 14 novembre 2018, *Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles et autre* (Lebon tables, n° 405628)
- ♦ CE, 19 novembre 2018, *B...* (n° 416887)
- ♦ CE, 28 novembre 2018, *SNCF Réseau* (Lebon p. 425)
- ♦ CE, 19 décembre 2018, *A... c/ association consistoriale israélite de Paris* (Lebon tables, n° 419774)
- ♦ CE, 28 décembre 2018, *Syndicat de la magistrature* (Lebon tables, n° 417015)
- ♦ CE, 22 février 2019, *Geantet c/ commune de Moëslains* (n° 423702)
- ♦ CE, Sect., 27 mars 2019, *Syndicat CFDT Affaires étrangères et autres* (nos 424394, 424656 et 424695)
- ♦ CE, 11 avril 2019, *F...* (n° 417531)
- ♦ CE, 7 juin 2019, *Société HLM Antin Résidences* (Lebon tables, n° 422569)
- ♦ CE, 12 juin 2019, *Université des Antilles* (Lebon tables, n° 427916)
- ♦ CE, 21 juin 2019, *Commune de Boé* (n° 421976)
- ♦ CE, 28 juin 2019, *Association syndicale libre (ASL) les jardins d'Isis et autres* (Lebon tables, n° 425935)
- ♦ CE, 25 septembre 2019, *D... et autres* (Lebon tables, n° 422437)
- ♦ CE, 4 octobre 2019, *Association Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (Lebon tables, n° 423647)
- ♦ CE, 9 octobre 2019, *Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse* (n° 421372)
- ♦ CE, 9 octobre 2019, *Ile-de-France Mobilités* (n° 423937)
- ♦ CE, 14 octobre 2019, *Syndicat national des agents phares et balises et sécurité maritime – CGT* (n° 422092)

► JURISPRUDENCE DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

- 1990 -

- ♦ CAA Lyon, 22 octobre 1991, *Ville de Privas* (Lebon tables, n° 89LY01556)
- ♦ CAA Lyon, 10 juillet 1996, *Tong-Viet* (Lebon tables, n° 94LY01879)
- ♦ CAA Marseille, 26 février 1998, *Ministre du Travail et des Affaires sociales* (n° 96MA11691)
- ♦ CAA Nantes, 4 février 1999, *Association civique Joué Langueurs* (Lebon p. 498)
- ♦ CAA Nantes, 4 février 1999, *Guillourel* (n° 98NT00337)
- ♦ CAA Nantes, 11 mars 1999, *Association « Une Vendée pour tous les vendéens »* (Lebon tables, n° 98NT00357)

- 2000 -

- ♦ CAA Paris, 22 mars 2001, *Crouzat* (n° 99PA02621)
- ♦ CAA Nantes, 12 avril 2001, *Guillourel* (n° 00NT01993)

- ♦ CAA Bordeaux, 12 juin 2001, *Commune de Saint-Denis* (n° 97BX30716)
- ♦ CAA Douai, 12 juillet 2001, *Caisse primaire d'assurance maladie d'Armentières* (n° 98DA00003)
- ♦ CAA Nantes, 28 décembre 2001, *Département du Cher* (n° 98NT02067)
- ♦ CAA Bordeaux, 24 juin 2003 (n° 99BX01286)
- ♦ CAA Paris, 6 novembre 2003, *Union nationale interuniversitaire* (n° 02PA02821)
- ♦ CAA Marseille, 10 novembre 2003, *Syndicat d'Agglomération Nouvelle du Nord-Ouest de l'Étang de Berre* (n° 03MA01460)
- ♦ CAA Lyon, 27 novembre 2003, *Ben Abdallah* (n° 03LY01392)
- ♦ CAA Nancy, 18 décembre 2003, *CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin* (n° 03NC00864)
- ♦ CAA Nancy, 24 février 2005, *Association École et Territoire et autres* (n° 04NC00700)
- ♦ CAA Nancy, 2 juin 2005, *X... c/ ville de Strasbourg* (n° 01NC00554)
- ♦ CAA Douai, 9 juin 2005, *Compagnie générale des eaux* (n° 03DA00269)
- ♦ CAA Douai, 29 décembre 2005, *Commune d'Émerchicourt* (n° 05DA00727)
- ♦ CAA Nantes, 29 décembre 2005, *Vitteau c/ commune de Beaugency* (n° 03NT00250)
- ♦ CAA Versailles, 23 février 2006, *X... c/ commune de Guyancourt* (n° 04VE03227)
- ♦ CAA Douai, 15 novembre 2006, *Commune de Quiévrechain* (n° 05DA00341)
- ♦ CAA Lyon, 19 décembre 2006, *Association spirituelle de l'Église de scientologie d'Auvergne* (n° 03LY01458)
- ♦ CAA Versailles, 28 juin 2007, *Préfet des Yvelines c/ commune de La Verrière* (n° 05VE01775)
- ♦ CAA Paris, 11 juillet 2007, *Ministre de la Santé et des Solidarités c/ Haemmerlin (Lebon tables,* n° 06PA01579)
- ♦ CAA Paris, 11 juillet 2007, *Commune de Mitry Mory* (n° 05PA01942)
- ♦ CAA Versailles, 12 juillet 2007, *Commune de Bobigny* (n° 06VE00009)
- ♦ CAA Versailles, 12 juillet 2007, *Commune de Tremblay-en-France* (n° 06VE00063)
- ♦ CAA Versailles, 27 septembre 2007, *Ministre de la Santé et des Solidarités c/ Laruelle* (n° 06VE02781)
- ♦ CAA Paris, 16 octobre 2007, *Société Vinci Park Gestion* (n° 04PA01884)
- ♦ CAA Versailles, 25 octobre 2007, *Commune de Bobigny* (n° 06VE00008)
- ♦ CAA Nantes, 27 décembre 2007, *Commune d'Allonnes* (n° 07NT00615)
- ♦ CAA Marseille, 4 février 2008, *Association de défense des contribuables de Vence* (n° 05MA00263)
- ♦ CAA Marseille, 4 février 2008, *Association de défense des contribuables de Vence* (n° 05MA00275)
- ♦ CAA Paris, 12 février 2008, *Société Électricité de France et Société Gaz de France* (n° 07PA02710)
- ♦ CAA Nancy, 14 février 2008, *Association Couleurs Gaies* (n° 07NC00335)
- ♦ CAA Marseille, 15 mai 2008, *X...* (n° 06MA01961)
- ♦ CAA Bordeaux, 15 juillet 2008, *Société Merceron TP* (n° 07BX00373)
- ♦ CAA Bordeaux, 4 novembre 2008, *Commune de Limoges* (n° 07BX00188)
- ♦ CAA Nancy, 11 juin 2009, *Préfet du Doubs c/ commune d'Audincourt* (n° 08NC00599)

- ♦ CAA Bordeaux, 30 juin 2009, *Communauté de communes de Vienne et Moulière* (n° 08BX01199)
- ♦ CAA Versailles, 14 octobre 2009, *X... et autre c/ commune de Versailles* (n° 08VE02876)
- ♦ CAA Douai, 29 décembre 2009, *Commune de Wandignies-Hamage c/ Vanstaurts* (n° 09DA00629)

- 2010 -

- ♦ CAA Lyon, 1^{er} avril 2010, *Préfet du Puy-de-Dôme* (n° 09LY01396)
- ♦ CAA Nancy, 27 mai 2010, *Ministre de l'Éducation nationale c/ commune de Saint-Didier*, n° 09NC01414)
- ♦ CAA Nancy, 10 juin 2010, *Akremi* (n° 09NC00424)
- ♦ CAA Paris, 2 juillet 2010, *C... et autres* (n° 09PA00974)
- ♦ CAA Versailles, 14 octobre 2010, *Commune de Stains* (n° 09VE00884)
- ♦ CAA Bordeaux, 26 octobre 2010, *Commune de Billère* (n° 10BX00170)
- ♦ CAA Douai, 20 décembre 2010, *Commune de Cappelle-la-Grande* (n° 10DA01101)
- ♦ CAA Douai, 29 décembre 2010, *Commune de Liévin* (n° 09DA01633)
- ♦ CAA Versailles, 6 octobre 2011, *Abderahim* (n° 09VE02048)
- ♦ CAA Paris, 18 octobre 2011, *A...* (n° 09PA05693)
- ♦ CAA Nancy, 3 novembre 2011, *Préfet de la Haute-Marne* (n° 10NC01841)
- ♦ CAA Nantes, 3 février 2012, *Commune de Chartres* (n° 10NT00378)
- ♦ CAA Versailles, 9 février 2012, *Commune de Stains* (n° 10VE04058)
- ♦ CAA Lyon, 3 mai 2012, *Syndicat mixte de l'aéroport de Clermont-Ferrand Auvergne* (n° 10LY01782)
- ♦ CAA Bordeaux, 18 décembre 2012, *X... c/ université de La Rochelle* (n° 11BX02935)
- ♦ CAA Marseille, 21 décembre 2012, *Commune de Cabestany* (n° 10MA01026)
- ♦ CAA Nancy, 17 janvier 2013, *Préfet de la Haute-Marne* (n° 12NC00806)
- ♦ CAA Nancy, 31 janvier 2013, *B... c/ université de Haute-Alsace* (n° 12NC00209)
- ♦ CAA Versailles, 21 mars 2013, *B... c/ ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique* (n° 11VE00853)
- ♦ CAA Lyon, 2 mai 2013, *Demirci* (n° 12LY01830)
- ♦ CAA Nantes, 7 juin 2013, *Commune de Châlette-sur-Loing* (n° 11NT02715)
- ♦ CAA Nancy, 13 juin 2013, *A... et association École et Territoire* (n° 12NC01472)
- ♦ CAA Marseille, 18 juin 2013, *A... c/ centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale du Var* (n° 11MA02533)
- ♦ CAA Bordeaux, 4 novembre 2014, *B...* (n° 13BX02182)
- ♦ CAA Nantes 14 novembre 2014, *B...* (n° 13NT01496)
- ♦ CAA Marseille, 5 mai 2015, *B... c/ ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative* (n° 14MA02048)
- ♦ CAA Douai, 10 septembre 2015, *B... c/ préfet de la Seine-Maritime* (n° 15DA00218)
- ♦ CAA Paris, 8 octobre 2015, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne* (n° 15PA00814)
- ♦ CAA Nantes, 13 octobre 2015, *Département de la Vendée* (n° 14NT03400)

- ♦ CAA Versailles, 15 octobre 2015, *Ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale* (n° 15VE00364)
- ♦ CAA Marseille, 9 mai 2016, *Société Cathédrale d'images* (n° 15MA01074)
- ♦ CAA Marseille, 13 juin 2016, *Association de défense des usagers du port du Frioul et autres* (n° 15MA00808)
- ♦ CAA Versailles, 30 juin 2016, *C... c/ commune de Sceaux* (n° 15VE00140)
- ♦ CAA Paris, 15 novembre 2016, *Commune de Pontault-Combault* (n° 15PA03293)
- ♦ CAA Paris, 6 décembre 2016, *Assistance publique-Hôpitaux de Paris* (nos 15PA03527 et 15PA03528)
- ♦ CAA Nantes, 10 janvier 2017, *La Poste c/ commune de Savonnières* (n° 15NT03418)
- ♦ CAA Versailles, 23 mars 2017, *Préfet de la Seine-Saint-Denis c/ commune de Stains* (n° 16VE02774)
- ♦ CAA Douai, 30 mars 2017, *SA Sedeca c/ département du Nord* (n° 14DA01579)
- ♦ CAA Marseille, 3 avril 2017, *C... et Ligue des droits de l'homme* (n° 15MA03863)
- ♦ CAA Bordeaux, 16 mai 2017, *A... et C...* (n° 15BX00309)
- ♦ CAA Nantes, 7 juin 2017, *Communauté de communes du Domfrontais* (n° 16NT01015)
- ♦ CAA Bordeaux, 13 juin 2017, *C...* (n° 17BX00419) et *P... P... et autres* (n° 17BX0422)
- ♦ CAA Paris, 12 juillet 2017, *B...* (n° 16PA01122)
- ♦ CAA Nancy, 20 juillet 2017, *Lycée Diderot c/ communauté de communes du Grand Langres* (n° 16NC02287)
- ♦ CAA Nantes, 6 octobre 2017, *Département de la Vendée* (n° 16NT03735)
- ♦ CAA Douai, 16 novembre 2017, *Commune d'Hénin-Beaumont* (n° 17DA00054)
- ♦ CAA Versailles, 19 décembre 2017, *A... c/ CH de Saint-Denis* (n° 15VE03582)
- ♦ CAA Marseille, 29 janvier 2018, *A...* (n° 16MA03433)
- ♦ CAA Marseille, 13 février 2018, *C...* (n° 16MA03169)
- ♦ CAA Bordeaux, 18 juin 2018, *A... c/ commune de Lourdes* (n° 16BX01252)
- ♦ CAA Nancy, 28 juin 2018, *Geantet c/ commune de Moëslains* (n° 17NC02320)
- ♦ CAA Versailles, 5 juillet 2018, *Commune de Drancy* (n° 16VE01084)
- ♦ CAA Paris, 6 juillet 2018, *Île-de-France Mobilités* (nos 18PA00487 et 18PA00494)
- ♦ CAA Bordeaux, 10 juillet 2018, *Commune de Gout-Rossignol* (n° 16BX00800)
- ♦ CAA Paris, 10 juillet 2018, *C...* (n° 17PA01993)
- ♦ CAA Paris, 18 octobre 2018, *B... et G...* (n° 17PA01360)
- ♦ CAA Nantes, 19 octobre 2018, *El Omari c/ commune de Saint-Cyr-en-Val* (n° 17NT03030)
- ♦ CAA Lyon, 23 octobre 2018, *Commune de Chalon-sur-Saône* (nos 17LY03323 et 17LY03328)
- ♦ CAA Lyon, 8 novembre 2018, *B... et C...* (n° 16LY04217)
- ♦ CAA Marseille, 8 novembre 2018, *D...* (n° 17MA00261)
- ♦ CAA Marseille, 3 décembre 2018, *Commune de Beaucaire* (nos 18MA02150 et 18MA02151)
- ♦ CAA Bordeaux, 4 décembre 2018, *Association de défense de Morne carrière et sud Martinique* (n° 17BX02308)
- ♦ CAA Marseille, 10 décembre 2018, *A... c/ université de Montpellier* (n° 17MA04469)
- ♦ CAA Lyon, 11 décembre 2018, *C..., A... et C...* (nos 17LY00845, 17LY00847 et 17LY00851)

- ♦ CAA Lyon, 20 décembre 2018, *C... c/ commune de Grenoble* (n° 17LY01016)
- ♦ CAA Paris, 20 décembre 2018, *D... c/ université Sorbonne Nouvelle – Paris III* (n° 17PA03043)
- ♦ CAA Bordeaux, 15 février 2019, *Société civile immobilière du circuit de Gasques* (n° 17BX03604)
- ♦ CAA Paris, 19 février 2019, *C... c/ préfet de police de Paris* (n° 17PA00273)
- ♦ CAA Paris, 19 février 2019, *D... c/ université Paris Descartes* (n° 18PA00654)
- ♦ CAA Nantes, 1^{er} mars 2019, *A... c/ département du Morbihan* (n° 18NT01878)
- ♦ CAA Douai, 21 mars 2019, *C... c/ commune d'Hénin-Beaumont* (n° 17DA00274)
- ♦ CAA Bordeaux, 12 avril 2019, *Commune de Bordeaux* (nos 18BX01976 et 18BX04307)
- ♦ CAA Paris, 4 juillet 2019, *SARL Tahiti Solaire* (n° 17PA01365)
- ♦ CAA Lyon, 23 juillet 2019, *C... et E...* (n° 17LY04351)

► JURISPRUDENCE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

- ♦ TA Paris, 7 juillet 1970, *Spagnol* (Lebon p. 851)
- ♦ TA Lyon, 13 avril 1989, *Gardes et autres* (Lebon p. 387)
- ♦ TA Marseille, 15 février 1991, *Rocca c/ ville de Marseille* (Lebon p. 620)
- ♦ TA Poitiers, 20 octobre 1993, *Decouzon* (Lebon p. 522)
- ♦ TA Marseille, 1^{er} octobre 1996, *Zitouni et autres c/ commune de Marignane* (nos 96-3523 et 96-3524)
- ♦ TA Paris, 17 octobre 2002, *Ebrahimian* (n° 0101740/5)
- ♦ TA Orléans, 20 décembre 2002, *Vitteau* (n° 99-1674)
- ♦ TA Cergy Pontoise, 8 décembre 2003, *Duca* (n° 0205215)
- ♦ TA Melun, 15 février 2005, *Linard* (n° 01-3630/5)
- ♦ TA Lyon, 29 septembre 2005, *Khelif* (n° 0403829)
- ♦ TA Lille, 18 décembre 2007, *Desurmont* (nos 0601575 et 0601586)
- ♦ TA Nîmes, 30 juin 2010, *Association des usagers de l'eau du Grand Avignon gardois* (n° 0801875)
- ♦ TA Caen, 26 octobre 2010, *Préfet du Calvados c/ commune de Gonneville-sur-Mer* (n° 1000282)
- ♦ TA Amiens, 30 novembre 2010, *Debaye* (n° 0803521)
- ♦ TA Montreuil, 22 novembre 2011, *Osman* (n° 1012015)
- ♦ TA Nantes, 14 novembre 2014, *Fédération de Vendée de la libre pensée* (n° 1211647)
- ♦ TA Melun, 22 décembre 2014, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne* (n° 1300483)
- ♦ TA Nice, 9 juin 2015, *D...* (n° 1305386)
- ♦ TA Paris, 15 juillet 2015 (nos 1416880/2-1, 1421688/2-1, 1422407/2-1)
- ♦ TA Montpellier, 16 juillet 2015, *G... et Ligue des droits de l'homme* (n° 1405625)
- ♦ TA Dijon, Ord., 12 août 2015, *Ligue de défense judiciaire des musulmans* (n° 1502101)
- ♦ TA Amiens, 15 décembre 2015, *A...* (n° 1401797)
- ♦ TA Dijon, 28 août 2017, *Ligue de défense judiciaire des musulmans* (nos 1502100 et 1502726)
- ♦ TA Lyon, 19 octobre 2017, *B... et C...* (n° 1505363)

- ♦ TA Rennes, 7 décembre 2017, *Association Eau Secours 29 et autres* (n^{os} 1502392 et 1603026)
- ♦ TA Paris, 25 janvier 2018, *Union des syndicats CGT de Paris et autres* (n^{os} 1605926/6-2 et 1605956/6-2)
- ♦ TA Grenoble, 22 mars 2018, *M... et autres c/ commune de Saint-Nazaire-les-Eymes* (n^o 1704706)
- ♦ TA Grenoble, 24 mai 2018, *Préfet de l'Isère c/ commune de Grenoble* (n^o 1701663)
- ♦ TA Nîmes, 14 juin 2018, *K... c/ communauté d'agglomération Nîmes Métropole* (n^o 1600043)
- ♦ TA Paris, 15 novembre 2018, *Gibaud* (n^o 1707702/5-2)
- ♦ TA Lyon, 22 novembre 2018, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen* (n^o 1709278)
- ♦ TA Poitiers, 23 mai 2019, *L... c/ communauté d'agglomération Rochefort Océan* (n^o 1800785)
- ♦ TA Dijon, 7 juin 2019, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen* (n^{os} 1603353 et 1703010)

4 | JURISPRUDENCE JUDICIAIRE

► JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION

- ♦ Cass. civ., 5 juillet 1865, *Chemins de fer de l'Est* (S. 1865, I, p. 441)
- ♦ Cass. req., 19 décembre 1882, *Julien et Blanc c/ Chemin de fer de Paris-Lyon-Méditerranée* (S. 1884, I, p. 433, note LYON-CAEN)
- ♦ Cass. civ., 21 novembre 1911, *Compagnie générale transatlantique* (S. 1912, I, p. 73, note LYON-CAEN)
- ♦ Cass. civ., 27 janvier 1913, *Chemin de fer du midi* (S. 1913, I, p. 177, concl. SARRUT et note LYON-CAEN)
- ♦ Cass. civ., 9 juillet 1951, *Société nationale des entreprises de presse* (S. 1952, I, p. 125)
- ♦ Cass. soc., 27 janvier 1956, *Blanc c/ SNCF* (D. 1956, p. 481, note GERVAIS)
- ♦ Cass. com., 18 février 1970, *Société Constructions électriques du Centre* (Bull., n^o 66, p. 63)
- ♦ Cass. ch. mixte, 4 février 1983, *Société Otic Fischer Porter c/ EDF* (Bull., n^o 1, p. 1)
- ♦ Cass. crim., 29 octobre 1984, *Aumonier* (Bull. crim., n^o 324)
- ♦ Cass. 1^{re} civ., 9 décembre 1986, *Compagnie d'assurances Groupe de Paris AGP c/ EDF* (Bull., I, n^o 288, p. 274)
- ♦ Cass. 1^{re} civ., 21 décembre 1987, *Bureau de recherches géologiques et minières* (Bull., I, n^o 348, p. 249)
- ♦ Cass. 1^{re} civ., 31 mai 1988, *Société des eaux de l'Essonne c/ Chable* (Bull., I, n^o 161, p. 111)
- ♦ Cass. 1^{re} civ., 22 novembre 1994, *Syndicat intercommunal des eaux de Croix* (Bull., I, n^o 343, p. 247)
- ♦ Cass. soc., 24 mars 1998, *Azad c/ Chamsidine* (Bull., V, n^o 171, p. 125)
- ♦ Cass. soc., 11 janvier 2000, *Société automobiles Peugeot et société Automobile Citroën c/ SNCF* (Bull., V, n^o 16, p. 12)
- ♦ Cass. com., 16 mai 2000, *Chambre syndicale nationale de vente et services automatiques* (Bull., IV, n^o 99, p. 87)
- ♦ Cass. com., 19 novembre 2002, *Société Au Lys de France* (Bull., IV, n^o 170, p. 194)
- ♦ Cass. soc., 21 janvier 2009, *Société Vaissière et fils* (Bull., V, n^o 14)

- ♦ Cass. 1^{re} civ., 28 avril 2011, *SNCF* (Bull., I, n° 77)
- ♦ Cass. soc., 19 mars 2013, *X... c/ Caisse primaire d'assurance maladie de Seine Saint-Denis* (Bull., V, n° 75)
- ♦ Cass. soc., 19 mars 2013, *Y... c/ association Baby Loup* (Bull., V, n° 75)
- ♦ Cass. 1^{re} civ., 16 mai 2018, *X... c/ régie des eaux d'Alès* (Bull.)

► JURISPRUDENCE DES COURS D'APPEL

- ♦ CA Rouen, 5 mai 1846, *Pauwels et Visinet c/ Marinier-Lamy* (D. 1846, II, p. 175)
- ♦ CA Paris, 5 mars 1846, *Dubochet et Pauwels c/ Plu* (D. 1846, IV, n° 354)
- ♦ CA Paris, 2 août 1900, *Chambre syndicale des grands hôtels de Paris* (D. 1900, II, p. 481)
- ♦ CA Paris, 11 juillet 1984, *SNCF c/ Groupement régional des ASSEDIC de la région parisienne* (D. 1985, J., p. 174)
- ♦ CA Angers, 16 décembre 1987, *EDF c/ Briant et autres* (CJEG 1988, p. 178, note SABLIERE)
- ♦ CA Limoges, 15 septembre 2016, *SAS SAUR* (n° 16/00093)
- ♦ CA Nîmes, 9 février 2017, *Société Avignonnaise des Eaux c/ R... et N...* (n° 16/01334)

► JURISPRUDENCE DES TRIBUNAUX

- ♦ TI Limoges, 6 janvier 2016, *Roig et autres c/ Société SAUR* (n° 15-001264)
- ♦ TI Puteaux, 15 janvier 2016, *Fondation France-Libertés et autre c/ Société Véolia Eau* (n° 15-000236)
- ♦ TI Avignon, 18 mars 2016, *R... et N... c/ SAS Société Avignonnaise des Eaux* (n° 12-16-000419)
- ♦ TGI Nanterre, 17 août 2017, *Fondation France-Libertés et autres c/ Société SAUR* (n° 17/02076)
- ♦ TI Vanves, 17 mai 2018, *Fondation France-Libertés et autres c/ SAS SAUR* (n° 11-18-000101)

B | JURISPRUDENCES EUROPÉENNES

1 | JURISPRUDENCE DU JUGE DE L'UNION EUROPÉENNE

► JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE

- 1950 -

- ♦ CJCE, 23 avril 1956, *Groupement des Industries Sidéurgiques Luxembourgeoises c/ Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier* (nos 7-54 et 9-54 ; Rec. CJCE p. 53)

- 1960 -

- ♦ CJCE, 17 juillet 1963, *République italienne c/ Commission* (n° 13-63 ; Rec. CJCE p. 337)
- ♦ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL* (n° C-6/64 ; Rec. CJCE p. 1141)

- 1970 -

- ♦ CJCE, 14 juillet 1971, *Muller* (n° C-10/71 ; Rec. CJCE p. 723)
- ♦ CJCE, 19 juin 1973, *Capolongo c/ Azienda Agricola Maya* (n° C-77/72 ; Rec. CJCE p. 611)

- ♦ CJCE, 30 janvier 1974, *BRT c/ SABAM* (n° C-127/73 ; Rec. CJCE p. 51)
- ♦ CJCE, 21 mars 1974, *BRT c/ SABAM* (n° C-127/73 ; Rec. CJCE p. 313)
- ♦ CJCE, 3 février 1976, *Manghera et autre* (n° C-59/75 ; Rec. CJCE p. 91)
- ♦ CJCE, 16 novembre 1977, *INNO c/ ATAB* (n° C-13/77 ; Rec. CJCE p. 2115)

- 1980 -

- ♦ CJCE, 16 juin 1987, *Commission c/ Italie* (n° C-118/85 ; Rec. CJCE p. 2599)
- ♦ CJCE, 26 avril 1988, *Bond van Adveteerders c/ État néerlandais* (n° C-352/85 ; Rec. CJCE, I, p. 2085)
- ♦ CJCE, 20 septembre 1988, *Royaume d'Espagne c/ Conseil* (n° 203/86 ; Rec. CJCE p. 4563)
- ♦ CJCE, 27 septembre 1988, *État belge c/ Humbel et Edel* (n° C-263/86 ; Rec. CJCE p. 5365)
- ♦ CJCE, 11 avril 1989, *Ahmed Saeed Flugreisen et autre c/ Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs* (n° 66/86 ; Rec. CJCE p. 803)

- 1990 -

- ♦ CJCE, 19 mars 1991, *France c/ Commission* (n° C-202/88 ; Rec. CJCE, I, p. 1223)
- ♦ CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser c/ Macroton* (n° C-41/90 ; Rec. CJCE, I, p. 1979)
- ♦ CJCE, 18 juin 1991, *ERT c/ DEP* (n° C-260/89 ; Rec. CJCE, I, p. 2925)
- ♦ CJCE, 19 novembre 1991, *Francovich et Bonifaci c/ Italie* (n° C-6-90 ; Rec. CJCE, I, p. 5357)
- ♦ CJCE, 13 décembre 1991, *RTT c/ GB-Inno-BM* (n° C-18/88 ; Rec. CJCE, I, p. 5941)
- ♦ CJCE, 17 février 1993, *Poucet c/ AGF et Pistre c/ Cancava* (nos C-159/91 et C-160/91 ; Rec. CJCE, I, p. 637)
- ♦ CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau* (n° C-320/91 ; Rec. CJCE, I, p. 2533)
- ♦ CJCE, 27 octobre 1993, *Decoster* (n° C-69/91 ; Rec. CJCE, I, p. 5335)
- ♦ CJCE, 7 décembre 1993, *Wirth c/ Landeshauptstadt Hannover* (n° C-109/92 ; Rec. CJCE, I, p. 6447)
- ♦ CJCE, 19 janvier 1994, *SAT Fluggesellschaft c/ Eurocontrol* (n° C-364/92 ; Rec. CJCE, I, p. 43)
- ♦ CJCE, 27 avril 1994, *Gemeente Almelo et autres c/ Energiebedrijf IJsselmij* (n° C-393/92 ; Rec. CJCE, I, p. 1477)
- ♦ CJCE, 17 octobre 1995, *Kalanke c/ Freie Hansestadt Bremen* (n° C-450/93 ; Rec. CJCE, I, p. 3051)
- ♦ CJCE, 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame III* (n° C-46/93 ; Rec. CJCE, I, p. 1029)
- ♦ CJCE, 18 mars 1997, *Cali et Figli c/ Servizi Ecologici Porto di Genova* (n° C-343/95 ; Rec. CJCE, I, p. 1547)
- ♦ CJCE, 23 octobre 1997, *Commission c/ Pays-Bas* (n° C-157/94 ; Rec. CJCE, I, p. 5699)
- ♦ CJCE, 23 octobre 1997, *Commission c/ France* (n° C-159/94 ; Rec. CJCE, I, p. 5815)
- ♦ CJCE, 11 décembre 1997, *Job Centre* (n° C-55/96 ; Rec. CJCE, I, p. 7119)
- ♦ CJCE, 11 novembre 1997, *Marshall* (n° C-409/95 ; Rec. CJCE, I, p. 6383)
- ♦ CJCE, 21 septembre 1999, *Albany* (n° C-67/96 ; Rec. CJCE, I, p. 5751)
- ♦ CJCE, 21 septembre 1999, *Brentjens'* (nos C-115/97 à C-117/97 ; Rec. CJCE, I, p. 6025)
- ♦ CJCE, 21 septembre 1999, *Drijvende Bokken* (n° C-219/97 ; Rec. CJCE, I, p. 6121)
- ♦ CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal* (n° C-107-98 ; Rec. CJCE, I, p. 8121)

- 2000 -

- ♦ CJCE, 10 février 2000, *Deutsche Post* (n° C-147/97 ; Rec. CJCE, I, p. 825)
- ♦ CJCE, 28 mars 2000, *Badeck et autres* (n° C-158/87 ; Rec. CJCE, I, p. 1875)
- ♦ CJCE, 6 juillet 2000, *Abrahamson et Anderson* (n° C-407/98 ; Rec. CJCE, I, p. 5539)
- ♦ CJCE, 12 septembre 2000, *Pavlov et autres* (n° C-180/98 ; Rec. CJCE, I, p. 6451)
- ♦ CJCE, 5 octobre 2000, *Commission c/ France* (n° C-337/98 ; Rec. CJCE, I, p. 8377)
- ♦ CJCE, 17 mai 2001, *TNT Traco* (n° C-340/99 ; Rec. CJCE, I, p. 4109)
- ♦ CJCE, 12 juillet 2001, *Smits et Peerbooms* (n° C-157/99 ; Rec. CJCE, I, p. 5473)
- ♦ CJCE, 20 février 2001, *Analir et autres* (n° C-205/99 ; Rec. CJCE, I, p. 1271)
- ♦ CJCE, 22 novembre 2001, *Ferring* (n° C-53/00 ; Rec. CJCE, I, p. 9067)
- ♦ CJCE, 29 novembre 2001, *Griesmar* (n° C-366/99 ; Rec. CJCE, I, p. 9383)
- ♦ CJCE, 24 octobre 2002, *Aéroports de Paris c/ Commission* (n° C-82/01 P ; Rec. CJCE, I, p. 9297)
- ♦ CJCE, 16 janvier 2003, *Commission c/ Italie* (n° C-388/01 ; Rec. CJCE, I, p. 721)
- ♦ CJCE, 13 mai 2003, *Commission c/ Espagne* (n° C-463/00 ; Rec. CJCE, I, p. 4581)
- ♦ CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg* (n° C-280/00 ; Rec. CJCE, I, p. 7747)
- ♦ CJCE, 27 novembre 2003, *Enirisorse* (nos C-34/01 à C-38/01 ; Rec. CJCE, I, p. 14243)
- ♦ CJCE, 11 janvier 2005, *Stadt Halle et RPL Lochau* (n° 26/03 ; Rec. CJCE, I, p. 1)
- ♦ CJCE, 21 juillet 2005, *Coname* (n° C-231/03 ; Rec. CJCE, I, p. 7287)
- ♦ CJCE, 30 mars 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (n° 451/03 ; Rec. CJCE, I, p. 2941)
- ♦ CJCE, 11 mai 2006, *Carbotermo et Consorzio Alisei* (n° C-340/04 ; Rec. CJCE, I, p. 4137)
- ♦ CJCE, 11 juillet 2006, *FENIN c/ Commission* (n° C-205/03 P ; Rec. CJCE, I, p. 6295)
- ♦ CJCE, 11 septembre 2007, *Commission c/ Allemagne* (n° C-318/05 ; Rec. CJCE, I, p. 6957)
- ♦ CJCE, 18 octobre 2007, *Commission c/ France* (n° C-441/06 ; Rec. CJCE, I, p. 8887)
- ♦ CJCE, 15 novembre 2007, *International Mail Spain* (n° C-162/06 ; Rec. CJCE, I, p. 9911)
- ♦ CJCE, 18 décembre 2007, *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia* (n° C-220/06 ; Rec. CJCE, I, p. 12175)
- ♦ CJCE, 19 juin 2008, *Presstext Nachrichtenagentur* (n° C-454/06 ; Rec. CJCE, I, p. 4401)
- ♦ CJCE, 1^{er} juillet 2008, *Chronopost et La Poste c/ UFEX et autres* (nos C-341/06 P et C-342/06 P ; Rec. CJCE, I, p. 2289)
- ♦ CJCE, 17 juillet 2008, *Essent Netwerk Noord et autre* (n° C-206/06 ; Rec. CJCE, I, p. 5497)
- ♦ CJCE, 13 novembre 2008, *Coditel Brabant* (n° C-324/07 ; Rec. CJCE, I, p. 8457)
- ♦ CJCE, 5 mars 2009, *Kattner Stahlbau* (n° C-350/07 ; Rec. CJCE, I, p. 1513)
- ♦ CJCE, 26 mars 2009, *Selex Sistemi Integrati c/ Commission* (n° C-113/07 P ; Rec. CJCE, I, p. 2207)
- ♦ CJCE, 9 juin 2009, *Commission c/ Allemagne* (n° C-480/06 ; Rec. CJCE, I, p. 4747)

- 2010 -

- ♦ CJUE, 13 avril 2010, *Wall* (n° C-91/08 ; Rec. CJUE, I, p. 2815)
- ♦ CJUE, 20 avril 2010, *Federutility et autres* (n° C-265/08 ; Rec. CJUE, I, p. 3377)
- ♦ CJUE, 3 mars 2011, *AG2R Prévoyance* (n° C-437/09 ; Rec. CJUE, I, p. 973)

- ♦ CJUE, 12 juillet 2012, *Compass-Datenbank* (n° C-138/11)
- ♦ CJUE, 29 novembre 2012, *Econord* (nos C-182/11 et C-183/11)
- ♦ CJUE, 19 décembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle c/ Commission* (n° C-288/11 P)
- ♦ CJUE, 12 décembre 2013, *SOA Nazionale Costruttori* (n° C-327/12)
- ♦ CJUE, 3 avril 2014, *France c/ Commission* (n° C-559/12 P)
- ♦ CJUE, 22 mai 2014, *Wolfgang Glatzel c/ Freistaat Bayern* (n° C-356/12)
- ♦ CJUE, 4 septembre 2014, *SNCM et France c/ Corsica Ferries France* (nos C-533/12 et C-536/12)
- ♦ CJUE, 22 octobre 2015, *EasyPay et Finance Engineering* (n° C-185/14)
- ♦ CJUE, 7 septembre 2016, *ANODE* (n° C-121/15)
- ♦ CJUE, 7 septembre 2016, *Finn Frogne* (n° C-549/16)
- ♦ CJUE, 8 mars 2017, *Viasat Broadcasting UK c/ Commission* (n° C-660/15 P)
- ♦ CJUE, 20 décembre 2017, *Comunidad Autónoma del País Vasco et Itelazpi c/ Commission* (nos C-66/16 P à C-69/16 P)
- ♦ CJUE, 26 avril 2018, *Cellnex Telecom c/ Commission* (nos C-91/17 P et C-92/17 P)
- ♦ CJUE, 29 mai 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen et autres* (n° C-426/16)
- ♦ CJUE, 19 septembre 2018, *Commission c/ France et IFP Énergies nouvelles* (n° C-438/16 P)
- ♦ CJUE, 11 avril 2019, *Cobra Servicios Auxiliares* (n° C-29/18)

► JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL

- ♦ TPICE, 15 juin 2005, *Olsen c/ Commission* (n° T-17/02 ; Rec. CJCE, II, p. 2031)
- ♦ TPICE, 12 février 2008, *BUPA et autres c/ Commission* (n° T-289/03 ; Rec. CJCE, II, p. 81)
- ♦ TPICE, 16 décembre 2010, *Pays-Bas et NOS c/ Commission* (n° T-231/06 ; Rec. CJCE, II, p. 5993)
- ♦ Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission* (n° T-565/08)
- ♦ Trib. UE, 20 septembre 2012, *France c/ Commission* (n° T-154/10)
- ♦ Trib. UE, 26 mai 2016, *France c/ Commission* (nos T-479/11 et 157/12)
- ♦ Trib. UE, 1^{er} mars 2017, *France c/ Commission* (n° T-366/13)
- ♦ Trib. UE, 6 juillet 2017, *SNCM c/ Commission* (n° T-1/15)
- ♦ Trib. UE, 28 septembre 2017, *Aanbestedingskalender et autres c/ Commission* (n° T-138/15)

2 | JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

- ♦ CEDH, 23 juillet 1968, *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique* (nos 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 et 2126/64)
- ♦ CEDH, 26 septembre 1995, *Vogt c/ Allemagne* (n° 17851/91)
- ♦ CEDH, 2 septembre 1998, *Ahmed et autres c/ Royaume-Uni* (n° 22954/93 ; Rec. CEDH, VI)
- ♦ CEDH, 20 mai 1999, *Rekvényi c/ Hongrie* (n° 25390/94 ; Rec. CEDH, III, p. 471)
- ♦ CEDH, Gde ch., 6 avril 2000, *Thlimmenos c/ Grèce* (n° 34369/97 ; Rec. CEDH, IV, p. 301)
- ♦ CEDH, 27 juin 2000, *Cha'are Shalom Ve-Tsedek c/ France* (n° 27417/95 ; Rec. CEDH, VII, p. 195)

- ♦ CEDH, 15 février 2001, *Dahlab c/ Suisse* (n° 42393/98 ; *Rec. CEDH*, V, p. 429)
- ♦ CEDH, Gde ch., 10 novembre 2005, *Leyla Sahin c/ Turquie* (n° 44774/98 ; *Rec. CEDH*, XI, p. 115)
- ♦ CEDH, 4 décembre 2008, *Dogru et Kervanci c/ France* (nos 27058/05 et 31645/04)
- ♦ CEDH, 30 juin 2009, *Aktas, Bayrak, Gamaleddyn, Ghazal, Singh et Singh c/ France* (nos 43563/08, 14308/08, 18527/08, 29134/08, 25463/08 et 27561/08)
- ♦ CEDH, 7 décembre 2010, *Jakobski c/ Pologne* (n° 18429/06)
- ♦ CEDH, 10 février 2011, *Korosidou c/ Grèce* (n° 9957/08)
- ♦ CEDH, Gde ch., 18 mars 2011, *Lautsi et autres c/ Italie* (n° 30814/06 ; *Rec. CEDH*, III, p. 1)
- ♦ CEDH, 17 décembre 2013, *Vartic c/ Roumanie* (n° 14150/08)
- ♦ CEDH, 1^{er} juillet 2014, *SAS c/ France* (n° 43835/11 ; *Rec. CEDH*, III, p. 291)
- ♦ CEDH, 26 novembre 2015, *Ebrahimian c/ France* (n° 64846/11 ; *Rec. CEDH*, VIII, p. 51)
- ♦ CEDH, 22 mars 2016, *Guberina c/ Croatie* (n° 23682/13)
- ♦ CEDH, 11 juillet 2017, *Dakir c/ Belgique* (n° 4619/12)

Index

Les chiffres correspondent aux numéros des paragraphes.

- A -

- ♦ Abattage rituel : 454 ; 564.
- ♦ Abus de position dominante : 129 ; 159 ; 288 ; 295-296.
- ♦ Abrogation : 148 ; 470-471.
- ♦ Accès aux documents administratifs : 186 ; 665-666.
- ♦ Accessibilité :
 - *** du service public : 357-358 ; 537-538 ; 606-607 ; 613 et s. ; 654 ; 689 ; 691.
 - spatiale/géographique : 352 ; 628 et s.
 - tarifaire : 251 ; 281 ; 352 ; 615 et s.
 - mise en *** des bâtiments recevant du public : 454 ; 492 et s. ; 614.
- ♦ Activité économique (notion) : 151-152 ; 163 ; 165-166 ; 264.
- ♦ Activités non économiques (de service public) : 163 et s.
- ♦ Adaptation constante du service public : 461 et s.
 - ambivalence : 458-459 ; 461-464.
 - autonomie : 23 ; 642.
 - déclinaison : 654 et s.
 - définition : 21 et s.
 - loi d'économie : 644-646.
 - loi de progrès : 481 ; 647-649.
- ♦ Aides d'État : 153 ; 249-251 ; 282 ; 289 ; 297 ; 317 ; 624.
- ♦ Aménagement du territoire : 267 ; 454 ; 628 ; 636 et s.
- ♦ Aumôneries : 451 ; 561.
- ♦ Autorisations d'absence : 452 ; 561.

- B -

- ♦ Bon fonctionnement du service public : 112 ; 156 ; 297 ; 300-301 ; 450 ; 461 ; 547 ; 556 ; 560 ; 588 ; 591 ; 595 ; 598.

- C -

- ♦ CHAPUS (René) : 30 ; 53 ; 100 ; 329 ; 341.
- ♦ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : 357-359 ; 549-550 ; 614.
- ♦ Chèque énergie : 427 ; 524.
- ♦ Cimetières : 454 ; 563 ; 576.
- ♦ Clause de conscience : 583.
- ♦ Code des relations entre le public et l'administration : 186 ; 470 ; 488 ; 666 ; 669-670 ; 681-682 ; 685.
- ♦ Collaborateurs occasionnels / bénévoles du service public : 20 ; 597-598 ; 600.
- ♦ Concertation : 516 ; 636 ; 638.
- ♦ Concurrence :
 - droit de la *** : 128-131 ; 152-153 ; 155 et s. ; 171 ; 304 et s. ; 313-314.
 - égale *** : 62 ; 89-91 ; 125 ; 131 ; 152 ; 171 ; 281 ; 294-297 ; 307.
 - principe de libre *** : 90 ; 307-308 ; 314.
 - principe de non-*** publique : 68 et s. ; 89 ; 107 et s. ; 171 et s.
- ♦ Consommation :
 - droit de la *** : 93 ; 128 ; 132 ; 157 ; 160 ; 163 ; 166 ; 298-300 ; 309-311 ; 316.
- ♦ Continuité :
 - *** de l'État : 501 ; 505 et s.
 - *** du service public : 501 et s.
 - déclinaisons : 614 et s. ; 628 et s.
 - définition : 19 et s.
 - dimension temporelle : 19 ; 287 ; 351 ; 460 ; 628 et s.
 - dimension spatiale : 222 ; 287 ; 351 ; 628 et s.
 - loi de proximité : 644 et s.
 - valeur juridique : 16.
 - *** territoriale : 628.
- ♦ Contractualisme : 237 et s.
- ♦ Coopération public-public : 167-169.
- ♦ Crèche de Noël : 577.

- D -

- ♦ Démocratie : 323 ; 663.

- *** administrative : 30 ; 679 ; 682.
- *** participative : 229 ; 676 et s.
- *** représentative : 229 ; 678 ; 682.
- ♦ Déréglementation : 148 ; 242 ; 247 ; 606.
- ♦ Discrimination : 297 ; 379 ; 393 ; 396 ; 450 ; 455 ; 540 ; 543 ; 546 ; 566 ; 570 ; 580 ; 597 ; 603.
 - *** à rebours : 391.
 - *** positive : 417 ; 439 ; 444.
 - délit de *** : 547.
 - principe de non-*** : 402-404 ; 456 ; 550.
- ♦ Domaine public : 20 ; 54 ; 112 ; 127 ; 159 ; 266-268 ; 306.
- ♦ Données publiques : 488 ; 668-669.
- ♦ Droit(s) :
 - *** acquis au maintien d'un service public (absence de) : 22 ; 463 ; 643.
 - *** au fonctionnement légal du service public : 465 et s. ; 480.
 - *** au fonctionnement normal du service public : 465 ; 475 et s. ; 503 ; 628.
 - *** au logement opposable : 524 ; 527 ; 529.
 - *** de grève : voir *Grève*.
 - *** exclusifs et spéciaux : 245 et s. ; 286 et s.
 - *** publics subjectifs : 105 ; 368-369 ; 444 ; 498 ; 516 ; 534 ; 656 ; 691.
- ♦ DUGUIT (Léon) : 4 ; 13 ; 55 ; 339.
- définition : 24 et s.
- reconfigurations : 541 et s. ; 614 et s.
- valeur juridique : 16.
- *** devant les charges publiques : 16 ; 497.
- *** hommes-femmes : 446-449.
- *** par le service public : 415 ; 455 ; 629.
- ♦ Emplois laissés à la décision des exécutifs : 552 et s.
- ♦ Entente : 129 ; 296.
- ♦ Équilibre financier (principe) : 91 ; 281 ; 425 ; 620 ; 623.
- ♦ Erreur manifeste d'appréciation : 130 ; 408 ; 479 ; 554 ; 649.
- ♦ Établissement public : 77 ; 86 ; 112 ; 171 ; 173 ; 258-259 ; 262 ; 266 ; 432 ; 449 ; 553 ; 589 ; 638 ; 677 ; 680.
- ♦ État :
 - *** de droit : 51 ; 99 ; 117 ; 474 ; 565.
 - ***-providence : 97-98 ; 106 ; 113 ; 115 ; 140-141 ; 143 ; 179 ; 195 ; 238 ; 332 ; 412-413.
- ♦ Étrangers : 390-391.
- ♦ Évaluation (des politiques publiques et des services publics) : 199 ; 206 ; 271 ; 487 ; 655.
- ♦ Expérimentation : 203 ; 428 ; 435.
- ♦ Externalisation : 237 ; 253 et s.

- F -

- ♦ Finances publiques (soutenabilité des) : 179-181 ; 188 ; 623.
- ♦ Fonction publique : 238 ; 243 ; 270 ; 391 ; 437-440 ; 445 ; 449 ; 518 ; 540 ; 546 ; 552-555 ; 607 ; 677.

- G -

- ♦ Égalité :
 - conceptions abstraite et concrète : 371 et s.
 - *** d'accès aux concours et aux emplois publics : 16 ; 376 ; 382 ; 384 ; 391 ; 545 ; 554.
 - *** devant la justice : 16.
 - *** de résultat : 417 ; 445.
 - *** des chances : 77 ; 317 ; 395 ; 417 ; 423 ; 445 ; 447 ; 454 ; 629.
 - *** devant la loi : 16 ; 372 ; 376 ; 530 ; 550 ; 564 ; 570.
 - *** devant le service public : 376 et s.
- ♦ Gestion :
 - *** privée du service public : 68 ; 78 et s. ; 120 ; 122 ; 141 ; 235 ; 274.
 - *** publique du service public : 79 ; 116 ; 119 ; 124 ; 141 ; 190 ; 219 et s.
- ♦ Gratuité :
 - des données publiques : 488.
 - du service public : 74-75 ; 421 ; 425 ; 537 ; 610 ; 612 ; 626 et s.
- ♦ Grève : 16 ; 19-20 ; 118 ; 501 et s. ; 533 ; 578 ; 677.

- H -

- ♦ Handicap : 390 ; 443 et s. ; 492 ; 498 ; 565.
- ♦ HAURIOU (Maurice) : 13 ; 55 ; 71 ; 84 ; 462 ; 506 ; 616.

- I -

- ♦ Impartialité : 540 ; 545.
- ♦ Imprévision (théorie de l') : 20 ; 22 ; 118 ; 244 ; 644.
- ♦ Individualisme : 30 ; 63 ; 103 ; 221 ; 225 ; 368 ; 413.
- ♦ Information des usagers : 494 ; 515 ; 580 ; 607 ; 665-666 ; 668-670 ; 686.
- ♦ Interdits alimentaires (respect des) : 453 ; 561.
- ♦ Intérêt général : 99 et s. ; 220 et s. ; 392 et s.
 - *** constructiviste : 102 et s. ; 221 ; 332.
 - dimension holiste : 103 ; 223 ; 225.
 - dimension volontariste : 104 ; 223-224 ; 228.
 - *** libéral : 225 et s. ; 605 ; 658.
 - dimension individualiste : 225-227 ; 605 ; 658.
 - dimension utilitariste : 65 ; 102 ; 228-229 ; 605 ; 658.
- ♦ Interventionnisme public : 73 ; 82 ; 88-89 ; 101 ; 113 ; 171-172 ; 175 ; 215 ; 506.

- J -

- ♦ JÈZE (Gaston) : 4 ; 54 ; 339 ; 462.

- L -

- ♦ La Poste : 259 ; 267 ; 269 ; 624 ; 632-633 ; 639 ; 655.
- ♦ Laïcité : 454 ; 564 ; 569-571 ; 577-578 ; 581 ; 588 et s. ; 597-598.
- ♦ LATOURNERIE (Roger) : 100 ; 329.
- ♦ Libéralisme : 30 ; 62-63 ; 69 et s. ; 90 ; 143 ; 147 ; 183 ; 190 ; 228 ; 368 ; 412-413 ; 483 ; 506.
- ♦ Liberté :
 - *** d'entreprendre : 114 ; 527-528.
 - *** d'opinion ou de conscience : 541 ; 545 et s. ; 566 ; 569-570 ; 573 ; 580-581 ; 587 ; 603 ; 689.
 - *** du commerce et de l'industrie : 73-76 ; 78 ; 112 ; 114 ; 171-172.

- ♦ Lois de ROLLAND : 13-14 ; 36 ; 53 ; 349 ; 536.
- ♦ LOLF : 203 ; 261 ; 655 ; 687.

- M -

- ♦ Management : 65 ; 197.
 - *** public : 140 ; 190.
 - *New public* *** : 195 et s. ; 271.
- ♦ Marché : 30 ; 42 ; 61-63 ; 72 ; 141 ; 162 et s. ; 228 ; 284 ; 319 ; 623-625.
 - défaillance du *** : 75-76 ; 107 et s. ; 171 ; 173 ; 297 ; 338 ; 341.
 - droit du *** : 89 et s. ; 128 et s. ; 141 ; 145 et s. ; 160 ; 163 ; 165 ; 175 ; 303 et s. ; 361.
- ♦ Monopole : 63 ; 76 ; 113 ; 129 ; 247-248 ; 288 ; 361.
- ♦ Maisons de services au public / Maisons « France services » : 637 ; 639 ; 640.
- ♦ Mutualisation : 169 ; 633 ; 636-637 ; 639 ; 646.

- N -

- ♦ Neutralité :
 - *** du droit de l'Union européenne : 151 ; 259 ; 285.
 - *** du service public : 26 ; 53 ; 105 ; 118 ; 199 ; 270 ; 353 ; 366 ; 376 ; 450 ; 453 ; 537-538 ; 539 et s. ; 689-691.
 - ***-protection (liaison à l'égalité) : 541 et s. ; 568 ; 570-571 ; 579 ; 603.
 - ***-prescription (principe autonome) : 541 ; 568 et s. ; 689.
- ♦ Numérique : 185 ; 188 ; 488 ; 490 ; 634 ; 640 ; 647-649 ; 667-669 ; 674 ; 681 ; 686.

- O -

- ♦ Obligation(s) :
 - *** de moyen : 453 ; 561.
 - *** de résultat : 444 ; 495 ; 498.
 - *** de service public (dont *** de service universel) : 118 ; 279 ; 282 ; 285 et s. ; 297 ; 336 ; 338-339 ; 351 ; 353-354 ; 606 ; 624 ; 631 et s. ; 645 ; 652.
- ♦ *Open data* : 488 ; 668.
- ♦ Ordre public : 101 ; 326 ; 452 ; 505 et s. ; 518 ; 522 ; 547 ; 549 ; 556 ; 560 ; 564 ; 588-589 ; 591 ; 593 ; 595 ; 598.

- P -

- ♦ PACTE : 439-440.
- ♦ Participation (au fonctionnement du service public) : 537 ; 607 ; 611-612 ; 660 ; 672 et s.
 - *** à l'exécution du service : 597 et s. ; 673 et s.
 - *** à la prise de décision : 226 ; 229 ; 488 ; 676 et s.
- ♦ Performance : 203-204 ; 537 ; 611-612 ; 655 ; 658-659 ; 675 ; 683 ; 687-688.
- ♦ Planification : 636-637.
- ♦ Pouvoir discrétionnaire : 285 ; 358 ; 406 ; 409.
- ♦ Principes généraux du droit : 16-17 ; 307 ; 571 ; 670.
- ♦ Prix :
 - *** du service public : 616 et s.
 - vérité des *** : 622 et s.
- ♦ Proportionnalité : 100 ; 285 ; 292 ; 325 et s. ; 345 ; 407.
- ♦ Protocole n° 26 sur les services d'intérêts général : 358-360 ; 614.

- Q -

- ♦ Qualité du service public : 198-199 ; 206-207 ; 229 ; 287 ; 291 ; 300 ; 350 ; 352 ; 357-358 ; 475 ; 478 ; 481 ; 537-538 ; 606-607 ; 609-612 ; 613 ; 632 ; 639 ; 651 et s. ; 689-691.

- R -

- ♦ Réformes administratives : 30 ; 81 ; 120 ; 133 et s. ; 195 et s. ; 226 ; 261 ; 485 et s. ; 607 ; 648 ; 655 ; 687.
 - programme « Action publique 2022 » : 204 ; 207 ; 261 ; 486 ; 607 ; 640 ; 655.
 - MAP : 204 ; 206 ; 487 ; 607 ; 640 ; 655.
 - RGPP : 204-206 ; 209 ; 238 ; 261 ; 486 ; 607 ; 655.
- ♦ Réserve (obligation de) : 556 ; 584-585.
- ♦ Responsabilité administrative :
 - pour faute : 444 ; 451 ; 467 ; 469-470.
 - sans faute : 496-498.
- ♦ RIVERO (Jean) : 242 ; 274 ; 507 ; 569.
- ♦ ROLLAND (Louis) : 4 ; 13-14 ; 21 ; 52-54 ; 116 ; 120 ; 329 ; 341 ; 349 ; 361 ; 464 ; 536 ; 570.

- S -

- ♦ Sécurité juridique : 472-474 ; 592 ; 600.
- ♦ Service public :
 - notion de *** : 2 ; 4-5 ; 53-55 ; 95 ; 120 ; 141 ; 209-210 ; 274 ; 319 ; 342 ; 348 ; 362-363.
 - *** administratif : 5 ; 86 ; 125 ; 166 ; 390 ; 414 ; 421-424 ; 618 ; 620 ; 680.
 - *** industriel et commercial : 5 ; 90-91 ; 93 ; 105 ; 108 ; 122 et s. ; 132 ; 166 ; 269-270 ; 281 ; 310 ; 362 ; 390 ; 414 ; 425 et s. ; 441 ; 482 ; 526 ; 528 ; 618 ; 620 ; 623 ; 625 ; 644 ; 680 ;
 - théorie du *** virtuel : 118.
- ♦ Services d'intérêt :
 - économique général : 152 ; 226 ; 279 et s. 338 ; 348-349 ; 351 ; 356 et s. ; 606 ; 614 ; 631 ; 633.
 - général : 282 ; 348 ; 358 ; 360.
 - non économique général : 164 et s. ; 348 ; 358.
- ♦ Service minimum : 509 ; 515.
- ♦ Service universel : 226 ; 290-293 ; 348 ; 352 ; 429 ; 483 ; 606 ; 620 ; 624 ; 631-633 ; 640 ; 655.
- ♦ Simplification administrative : 488 ; 607 ; 610 ; 612 ; 660 ; 669 ; 684 et s.
- ♦ SNCF : 258-259 ; 262 ; 267 ; 311 ; 426 ; 508 ; 624.
- ♦ Solidarisme : 101 ; 616 ; 698.
- ♦ Spécialité (principe de) : 77 ; 112-113 ; 171-173 ; 262.

- T -

- ♦ Tarifs :
 - modulation des *** : 390 ; 394 ; 424 ; 620 ; 624.
 - *** réglementés : 242 ; 427.
 - *** sociaux : 421 et s. ; 626.
- ♦ Transparence administrative : 222 ; 352 ; 356-357 ; 606-607 ; 609 ; 611-612 ; 660 ; 662 et s. ; 683 ; 686.

- Z -

- ♦ Zones d'éducation prioritaires : 432-433 ; 436 ; 438.

Table des matières

Remerciements	9
Liste des principales abréviations	11
Sommaire	15
Introduction.....	19
I La définition des lois du service public	26
A Statut	27
B Signification	34
II L'évolution des lois du service public	39
Partie 1 – Un système de pensée renouvelé : sur la juste place des lois du service public	47
Titre 1 – La subordination des lois du service public aux impératifs marchand et gestionnaire.....	51
<i>Chapitre 1 – L'antagonisme élémentaire des lois du service public et des impératifs marchand et gestionnaire</i>	<i>53</i>
Section 1 – Un conflit de rationalités fondamentale.....	53
I Des principes caractéristiques de la rationalité juridico- administrative imprégnant les services publics	54
II Des principes signifiant l'incompatibilité des services publics avec les rationalités marchande et gestionnaire.....	59
Section 2 – Une mise en tension séculaire	63
I La consécration d'un principe de non-concurrence publique.....	63
II La reconnaissance des services publics à gestion privée	68
A La prise en compte d'une problématique gestionnaire au sein des services publics	70
B L'expression des prescriptions marchandes à l'égard des services publics	74
<i>Chapitre 2 – L'affirmation historique des lois du service public contre les impératifs marchand et gestionnaire</i>	<i>81</i>
Section 1 – La mise en avant des lois du service public	81
I Une fonction légitimante stimulée	82
II Des modes de pensée économiques et gestionnaires refoulés...	88
A Une défaillance du marché suscitée	88

B Un raisonnement gestionnaire absorbé	93
Section 2 – La sanctuarisation des lois du service public	97
I L’herméticité du régime spécifique des services publics aux prescriptions marchandes.....	98
A La soumission partielle des services publics au régime des entreprises privées	98
B L’inapplication aux services publics d’un droit du marché renoué	101
II L’inconsistance des réformes affectant le régime des services publics	104
A La banalisation des réformes administratives.....	104
B Les limites des réformes administratives	107
<i>Chapitre 3 – L’emprise contemporaine des impératifs marchand et gestionnaire sur les lois du service public</i>	<i>111</i>
Section 1 – Le placement des lois du service public dans la pleine dépendance de l’ordre marchand.....	112
I L’ouverture du régime spécifique des services publics aux règles du marché	112
A Une ouverture suscitée par le droit communautaire	113
B Une ouverture consacrée par le juge administratif français .	117
II La présence banalisée des services publics dans la sphère marchande	121
A L’approche extensive de la sphère marchande	122
B L’affaiblissement du principe de non-concurrence publique	128
Section 2 – L’influence renforcée de l’impératif gestionnaire sur les lois du service public	131
I L’affirmation d’une contrainte gestionnaire	131
A La diversité des contraintes nouvelles influençant la gestion des services publics.....	131
B La synthèse des contraintes nouvelles influençant la gestion des services publics.....	135
II L’enracinement de la contrainte gestionnaire dans les services publics	138

Titre 2 – La subsidiarité des lois du service public par rapport aux impératifs marchand et gestionnaire.....	149
<i>Chapitre 1 – Le recul de la rationalité juridico-administrative des services publics.....</i>	<i>155</i>
Section 1 – La délégitimation de la gestion publique des services publics	155
I La mise en cause de la conception constructiviste de l'intérêt général.....	156
II La mise au jour de la conception libérale de l'intérêt général .	158
Section 2 – L'érosion de la gestion publique des services publics	165
I Des moyens juridiques normalisés	165
A Le recul de la gestion unilatérale des services publics	165
B La limitation des prérogatives d'action des services publics	171
II Un régime largement privatisé.....	174
A La privatisation organique des services publics.....	175
B La privatisation formelle des services publics.....	183
<i>Chapitre 2 – L'établissement d'une conception négative des lois du service public.....</i>	<i>189</i>
Section 1 – Le statut dérogatoire des lois du service public dans l'ordre marchand	190
I Les dérogations aux règles du marché faisant directement écho aux lois du service public	190
A L'article 106, paragraphe 2 TFUE, point d'ancrage du statut dérogatoire des lois du service public	190
B Les obligations de service public, vecteur de la prise en compte dérogatoire des lois du service public	192
II Les autres dérogations aux règles du marché étayant le statut d'exception des lois du service public.....	199
Section 2 – La fragilité d'un droit du marché spécifique aux services publics	204
I La spécificité des règles du marché appliquées aux services publics	204
II Les limites au développement d'un droit du marché spécifique aux services publics.....	209

<i>Chapitre 3 – La voie étroite d’une conception positive des lois du service public</i>	217
Section 1 – La densité matérielle des lois du service public.....	218
I L’idée générale de proportionnalité des lois du service public.....	219
II Le sens moderne de la proportionnalité des lois du service public	223
A Sur la définition des lois du service public	223
B Sur la fonction des lois du service public	227
Section 2 – La stabilité conceptuelle des lois du service public.....	231
I Le maintien du socle de principes	231
II La consolidation du socle de principes.....	237
 Partie 2 – Un contenu revisité : sur les variations des lois du service public	247
Titre 1 – La tendance à la subjectivisation des lois du service public.....	249
<i>Chapitre 1 – La dilution de la loi d’égalité dans le concret</i>	253
Section 1 – Une loi d’égalité postulant la prise en compte des différences de situation en lien avec le service public.....	254
I La justification méthodique des différences de traitement dans les services publics.....	256
A L’encadrement prétorien des différences de traitement	256
B L’unité logique des hypothèses de différenciation	259
II La diffusion empirique d’un modèle d’égalité concrète dans les services publics	269
A Une simple faculté de différencier	270
B Une forte tendance à la différenciation.....	277
Section 2 – Une loi d’égalité s’accommodant de la prise en compte des différences de situation sans lien avec le service public	280
I La compensation d’inégalités de fait liées à la condition sociale des individus	282
A La tarification solidaire des services publics à vocation non sociale.....	282
B L’inscription des services publics contre le déterminisme socio-économique.....	289
II La compensation d’inégalités de fait liées à des données inhérentes à l’individu	297

<i>Chapitre 2 – La réorientation des lois de changement et de continuité vers l’usager</i>	317
Section 1 – La justification de l’adaptation du service public par la plus grande satisfaction de ses usagers	319
I Un pouvoir d’adaptation encadré par la jurisprudence au profit des usagers	322
A Le droit de l’usager au fonctionnement légal du service public	322
B Le droit de l’usager au fonctionnement normal du service public	329
II Des usagers érigés en raison d’être de l’adaptation par les pouvoirs publics	332
A Légitimer le changement.....	333
B Garantir l’égalité réelle.....	339
Section 2 – La liaison renouvelée entre continuité du service public et satisfaction des besoins de l’usager	345
I La reconsidération des besoins de l’usager dans l’encadrement du droit de grève	347
A Une continuité du service public prolongeant celle de l’État	347
B Une continuité du service public recentrée sur la satisfaction des besoins de l’usager	354
II L’interdiction d’interrompre le fonctionnement des services publics assurant l’accès des usagers à des ressources vitales	363
A La promotion législative de l’interdiction	363
B La validation constitutionnelle de l’interdiction	366
 Titre 2 – La perspective d’une recomposition des lois du service public	 373
<i>Chapitre 1 – L’affirmation d’un principe de neutralité du service public ...</i>	377
Section 1 – La liaison à l’égalité d’une neutralité-protection.....	379
I L’indifférence de principe aux convictions personnelles.....	379
A Un principe établi.....	380
B Des exceptions circonscrites.....	388
II La prise en compte occasionnelle des croyances personnelles	395
Section 2 – L’affranchissement par rapport à l’égalité d’une neutralité-prescription	402
I La stricte obligation de neutralité des moyens du service public	407
A La neutralité des moyens matériels du service public.....	408

B La neutralité des moyens humains du service public.....	414
II L'obligation résiduelle de neutralité des usagers du service public	422
A L'obligation de neutralité des usagers véritables du service public de l'éducation	425
B L'obligation de neutralité des « participants » du service public de l'éducation	429
<i>Chapitre 2 – La recherche de nouveaux « principes » centrés sur l'utilisateur du service public</i>	<i>437</i>
Section 1 – L'accessibilité du service public, déclinaison pluridimensionnelle des lois d'égalité et de continuité	443
I L'accessibilité tarifaire du service public : une double lecture de la loi d'égalité	444
A Approche sociale : la progressivité du prix du service public	444
B Approche économique : la recherche du « juste prix du service public »	449
II L'accessibilité spatiale du service public : une revendication de continuité comme condition de l'égalité	453
A L'expression de la dimension spatiale du principe de continuité.....	455
B Les limites de la dimension spatiale du principe de continuité	467
Section 2 – La qualité du service public, déclinaison ambiguë de la loi de changement	475
I La transparence du service public	481
II La participation de l'utilisateur au service public.....	491
A La participation à l'exécution matérielle du service.....	492
B La participation au processus décisionnel.....	494
III La simplification de l'usage du service public	502
Conclusion.....	509
Ressources	515
Index	647
Table des matières.....	651

Une relecture des lois du service public

Relire les lois du service public, c'est (re)mettre en question le socle des trois principes — égalité, continuité, adaptation constante — solidement établis et largement connus, depuis environ un siècle, comme structurant le régime juridique spécifique de l'ensemble des services publics ; c'est interroger l'actualité de ces principes généraux dans un contexte profondément renouvelé et, à travers elle, la pérennité du service public lui-même, en tant qu'objet juridique. Afin de dresser pareil bilan de santé, deux niveaux de relecture sont retenus. Il s'agit, en premier lieu, de revenir sur l'ensemble théorique que constituent aujourd'hui les lois d'égalité, de continuité et d'adaptation constante : ces dernières, devenues subsidiaires par rapport aux impératifs économique et gestionnaire, ne semblent plus être des données de premier ordre dans le système de pensée juridique des services publics ; elles continuent toutefois d'assurer l'unité de la notion de service public, notion réduite à la portion congrue. Il s'agit, en deuxième lieu, de reconsidérer chacune des lois séparément, dans son contenu : la signification respective des trois principes classiques a évolué et de « nouveaux principes » sont recherchés, ceux-ci n'étant pour l'essentiel que des déclinaisons plus ou moins nouvelles de ceux-là ; une tendance à leur subjectivisation est observable sans devoir être exagérée, les lois du service public continuant d'exprimer l'esprit objectiviste du service public.

Mots-clés : service public ; principes généraux du service public ; égalité ; continuité ; adaptation constante ; impératifs marchand et gestionnaire ; subjectivisation du droit administratif ; neutralité ; accessibilité ; qualité.

A review of the laws of public service

Reviewing the laws of public service means questioning the foundation of the three principles — equality, continuity, mutability — that have been firmly rooted and widely known, for about a century, as structuring the specific legal regime of all public services. It also means questioning the developments of these general principles in a profoundly renewed context and, through it, the durability of the public service itself, as a legal object. To do so, two review levels are employed. On the one hand, we have to go back over the theoretical set of the laws of equality, continuity and mutability, which have become subsidiary to economic and managerial imperatives and as such no longer seem to be the most important considerations in the legal thought system of public services. However, they continue to ensure the unity of the notion of public service, a notion reduced to its bare bones. On the other hand, we have to reconsider each of the laws separately, in their content. The respective meanings of the three principles have changed and « new principles » are being sought, these being essentially newer variations of those. A tendency to give more consideration to the individuals involved when applying the laws can be observed but must not be exaggerated, as the laws of public service are continuing to express the objectivist spirit of the public service.

Keywords : public service ; general principles of public service ; equality ; continuity ; mutability ; economic and managerial imperatives ; « subjectivization » of administrative law ; neutrality ; accessibility ; quality.