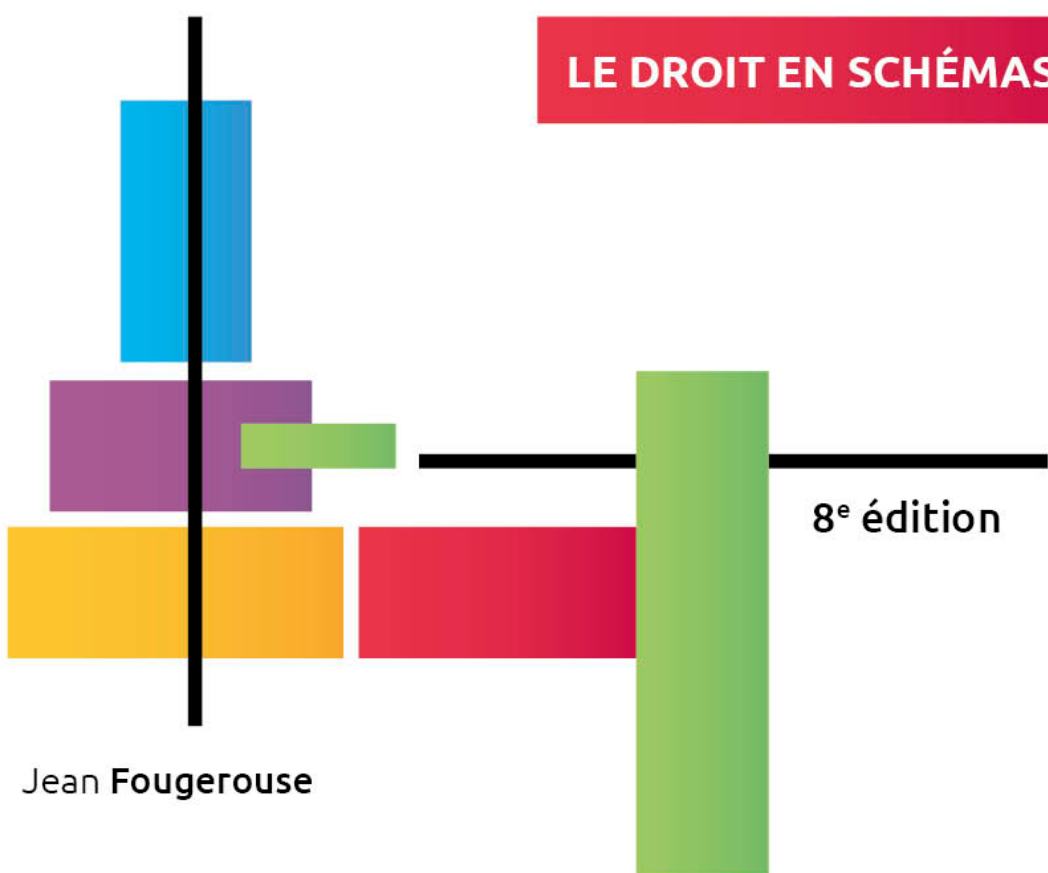




LE DROIT EN SCHÉMAS

8^e édition

Jean Fougrouse

Le droit administratif en schémas



INTRODUCTION

1. La définition du droit administratif

Le droit administratif est une branche du **droit public**. C'est une branche du droit **récente** (les premiers ouvrages de droit administratif datent de la première moitié du 19^{ème} siècle, avec par exemple GÉRANDO, MACAREL ou CORMENIN), dont la logique est dévoilée par quelques auteurs fondateurs (LAFERRIÈRE, DUGUIT, HAURIOU).

Le droit administratif est l'ensemble des **règles spécifiques** qui régissent l'**activité administrative**.

L'activité administrative est l'activité de **réalisation de l'intérêt général** lequel est déterminé par les instances politiques (parlement, gouvernement).

L'intérêt général est normalement mis en œuvre par l'**administration publique**, en tant qu'ensemble des personnes morales de droit public, et accessoirement par des personnes privées.

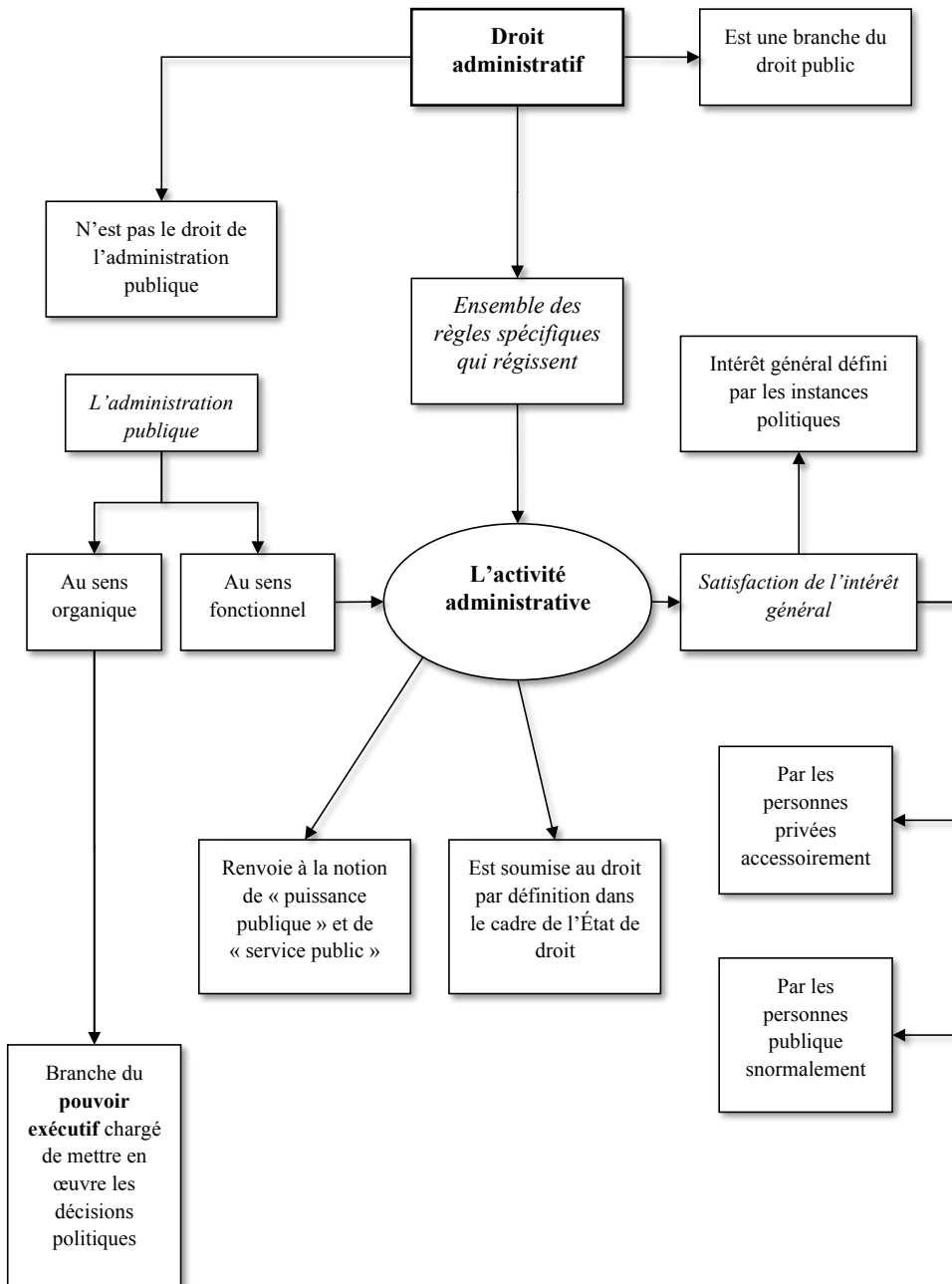
L'administration publique, au sens organique, est la branche du **pouvoir exécutif** chargé de mettre en œuvre les décisions politiques. Au sens fonctionnel, l'administration publique est l'activité d'exécution.

L'activité administrative est soumise au droit par définition dans le cadre de l'**État de droit**. En effet, l'activité administrative étant par nature une activité d'exécution, elle doit respecter les règles qui lui sont supérieures.

Le droit administratif n'est pas seulement le droit de l'administration (au sens organique) car une partie des activités de celle-ci est soumise au droit commun, tandis que des personnes privées sont soumises aux règles du droit administratif si elles conduisent une activité de service public.

Il s'agit de déterminer quels critères caractérisent l'activité administrative : deux écoles de pensée proposent l'une de faire appel à la notion de « puissance publique » (HAURIOU) et l'autre à la notion de « service public » (DUGUIT).

1. La définition du droit administratif



2. La spécificité du droit administratif

En vertu du principe de l'État de droit, l'activité administrative doit être **soumise au droit**.

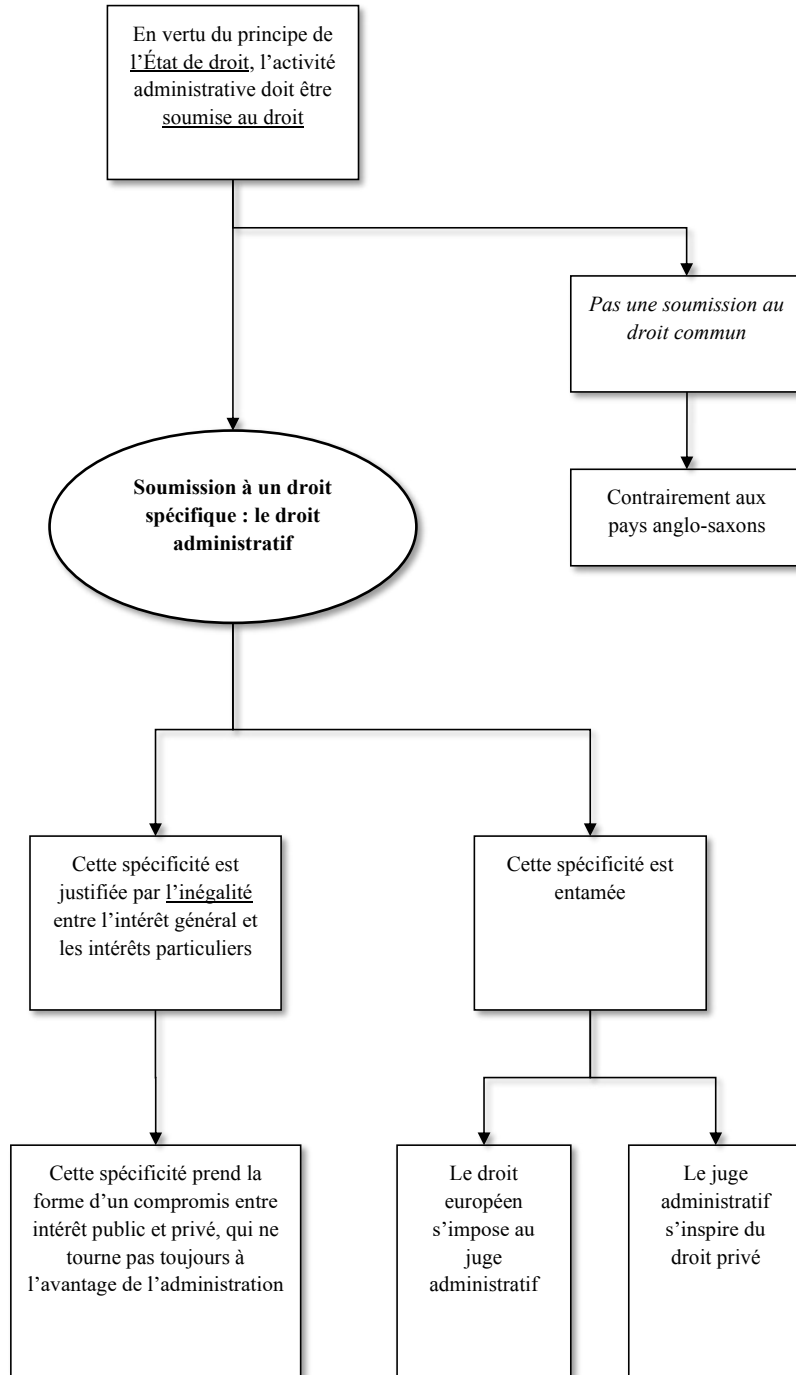
Toutefois, cette soumission a été conçue, non pas comme la soumission de l'activité administrative au droit commun, mais comme la soumission à un **droit particulier** : le droit administratif. Cette interprétation faite en France et dans d'autres États, s'oppose à celle retenue dans les pays anglo-saxons (où l'administration est soumise en principe au droit commun).

Cette **spécificité** a été justifiée par la particularité de l'**intérêt général**, lequel ne peut être mis à égalité avec les intérêts particuliers. De ce fait, le juge a décidé de soumettre l'activité administrative à un droit spécifique et adapté dans l'**arrêt Blanco** du Tribunal des conflits (8 février 1873) : cet arrêt est considéré comme la « pierre angulaire » du droit administratif. Il reconnaît que l'État peut être responsable mais que cette responsabilité « ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil pour les rapports de particulier à particulier », « cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue », « elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés » (déjà dans ce sens voir C.E. 6 décembre 1855, *Rothschild*). Cet arrêt fonde à la fois la spécificité et le caractère jurisprudentiel du droit administratif.

Cette spécificité porte la marque de l'**inégalité** entre les « administrés » et « l'administration », car si l'activité administrative nécessite d'être soumise à des règles, celles-ci doivent tenir compte de la spécificité de l'action publique, à savoir la poursuite de l'intérêt général, lequel est considéré comme profondément distinct de l'intérêt privé et supérieur à ce dernier. Cependant, en réalité, il s'agit d'un **compromis** entre intérêt commun et individuel, qui dépend de l'évolution des rapports sociaux (étendue des libertés individuelles, protection sociale...) : l'intérêt individuel n'est donc pas systématiquement « inférieur » à l'intérêt général, ce qui justifie que le droit administratif bien que spécifique n'est pas forcément plus favorable à l'administration que ne l'aurait été le droit commun.

Cette spécificité est cependant **partiellement remise en cause** par le **droit européen** (droit de l'Union européenne avec le droit de la concurrence et droit de la Convention européenne des droits de l'homme avec les droits procéduraux) et les emprunts du juge administratif au **droit privé** par le biais des principes généraux du droit (par ex., C.E. 28 juin 1996, *Krief*).

2. La spécificité du droit administratif



3. Le caractère jurisprudentiel du droit administratif

Le droit administratif est un droit spécifique en ce qu'il est distinct du droit commun.

C'est un droit **adapté** à l'activité administrative (T.C. 8 février 1873, *Blanco*). C'est le juge administratif (et le tribunal des conflits) qui a élaboré progressivement ce droit spécifique. Le droit administratif est à l'origine un droit essentiellement jurisprudentiel.

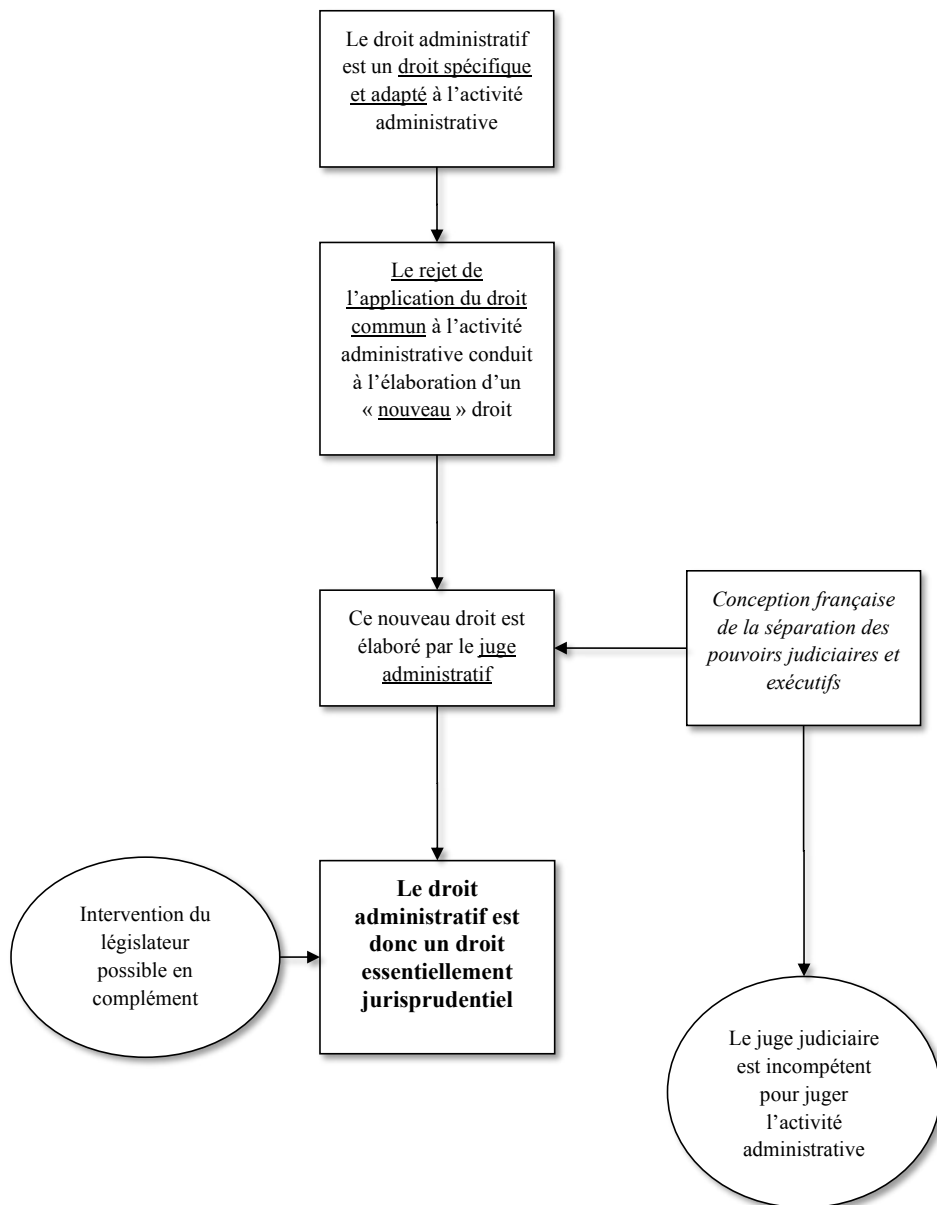
Cette construction a été validée par le Conseil constitutionnel : la conception française de la séparation des pouvoirs judiciaire et exécutif (auquel l'administration est rattachée), commande d'écarter la compétence du juge judiciaire pour juger des litiges qui concernent l'activité administrative (C.C. 224 DC du 23 janvier 1987) au profit d'un juge spécial, le juge administratif.

Cela n'empêche pas une intervention du législateur qui adopte des mesures généralement en complément des principes jurisprudentiels.

Pour des raisons de visibilité du droit administratif, un mouvement de codification a été amorcé et rend apparemment moins jurisprudentiel le droit administratif, quand bien même les solutions adoptées sont essentiellement reprises de dispositions législatives et jurisprudentielles précédentes.

Ainsi, le **Code des relations entre le public et l'administration** (CRPA) adopté par l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 (partie législative) et le décret 2015-1342 du 23 octobre 2015 (partie réglementaire), a vocation à regrouper et organiser « les règles générales relatives aux procédures administratives non contentieuses » et rassembler « les règles générales relatives au régime des actes administratifs ».

3. Le caractère jurisprudentiel du droit administratif



4. Plan de l'ouvrage

Le droit administratif est l'ensemble des règles spécifiques qui régissent l'activité administrative.

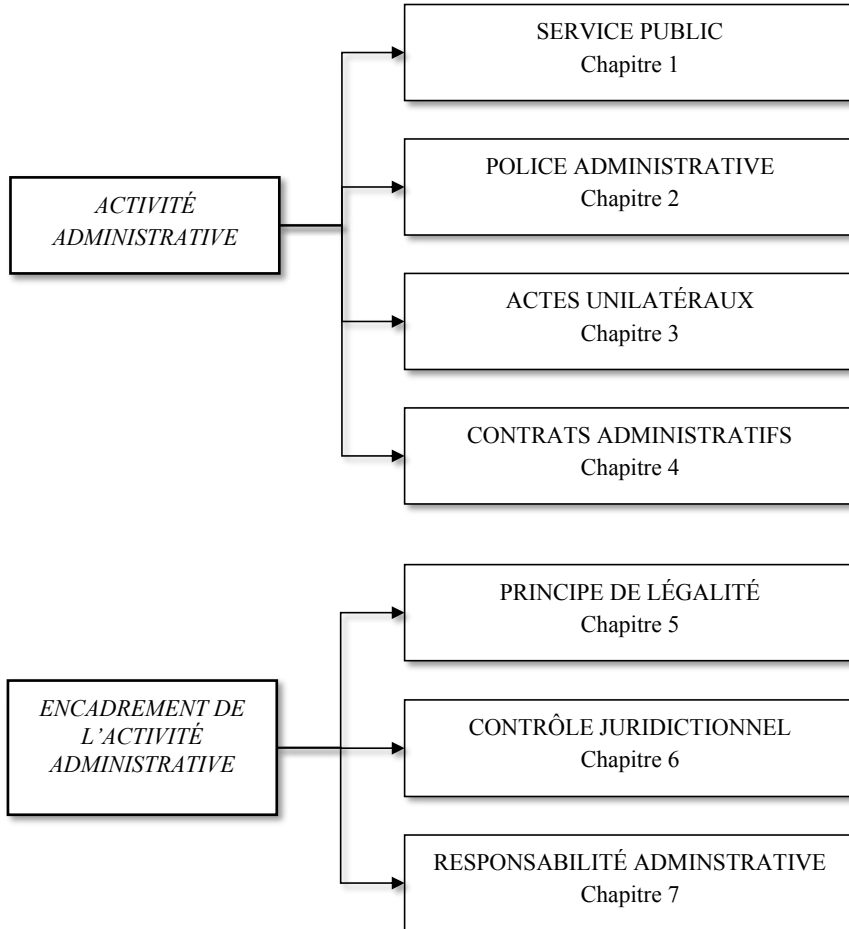
Cette activité administrative prend diverses formes :

- la fourniture de certaines prestations sociales : le service public
- le maintien d'un ordre social : la police administrative
- elle se concrétise par la prise d'actes unilatéraux
- elle peut se réaliser au travers de l'utilisation de contrats

L'activité administrative est par nature encadrée :

- elle est soumise au principe de légalité
- elle fait l'objet d'un contrôle juridictionnel
- elle donne lieu à une éventuelle responsabilité administrative

4. Plan de l'ouvrage



CHAPITRE 1

Le service public

Section 1 : La notion de service public

1. Définition générale

La définition du service public a évolué dans le temps. Elle est donnée par la doctrine et la jurisprudence plus que par les textes (les lois qualifient rarement une activité de service public et ne donnent aucune définition générale de ce dernier).

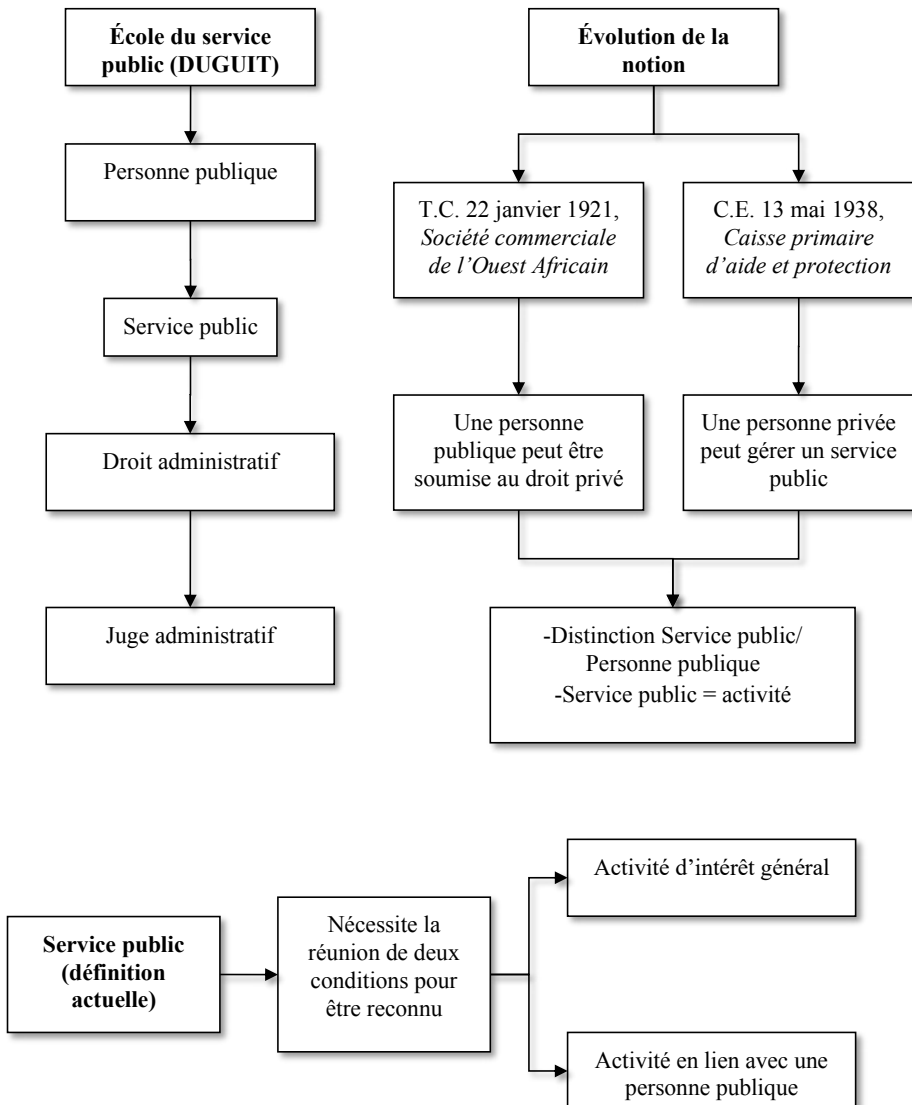
Dans une première période, la doctrine (L. DUGUIT, G. JEZE) a considéré qu'il y avait identité entre le service public et les personnes publiques (spécialement l'État), ce qui entraînait l'application du droit administratif et la compétence du juge administratif. Elle s'appuyait en particulier sur l'arrêt *Blanco* (T.C. 8 février 1873). Selon cette conception, le service public était à la fois un organe (personne publique) et une fonction (activité publique).

Cette confusion entre la notion organique et fonctionnelle disparaît rapidement : la jurisprudence reconnaît qu'une personne publique peut se comporter comme une personne privée et qu'alors il n'y a pas lieu de lui appliquer le droit administratif (T.C. 22 janvier 1921, *Soc. commerciale de l'Ouest Africain*). Par ailleurs, le juge admet à l'inverse qu'une personne privée peut gérer un service public (C.E. 13 mai 1938, *Caisse primaire d'aide et protection*). De sorte que personne publique et service public ne correspondent plus exactement.

La notion de service public se définit essentiellement comme **une activité d'intérêt général** qui se développe en **lien avec une personne publique**.

Section 1 : La notion de service public

1. Définition générale



1.1. Le critère de l'intérêt général

La jurisprudence utilise le critère de l'intérêt général pour définir le service public. Toutefois, la difficulté réside dans la définition de cet intérêt général. Ce dernier est déterminé essentiellement par des organes politiques. Ce qui signifie qu'il est à la fois **variable dans le temps et subjectif**.

Le juge administratif s'assure de la présence de ce critère pour savoir si une activité donnée est conduite dans l'intérêt général. C'est donc un critère tenant au but de l'activité plus qu'à son objet.

Pour juger qu'une activité a un but d'intérêt général le juge s'appuie sur certaines considérations théoriques. Ainsi, l'intérêt général se distingue de l'intérêt individuel ou même de la somme de ces intérêts individuels. C'est un intérêt qui dépasse ces intérêts et qui s'impose à eux, au nom du bien commun. On peut aussi **opposer les activités de plus grand service** (qui satisfont le plus grand nombre de personnes, et sont des activités d'intérêt général) **à celles de plus grand profit**.

Concrètement, le critère de l'intérêt général est évidemment reconnu concernant les activités qui touchent aux fonctions régaliennes de l'État, comme la sécurité publique, la justice, la défense nationale.

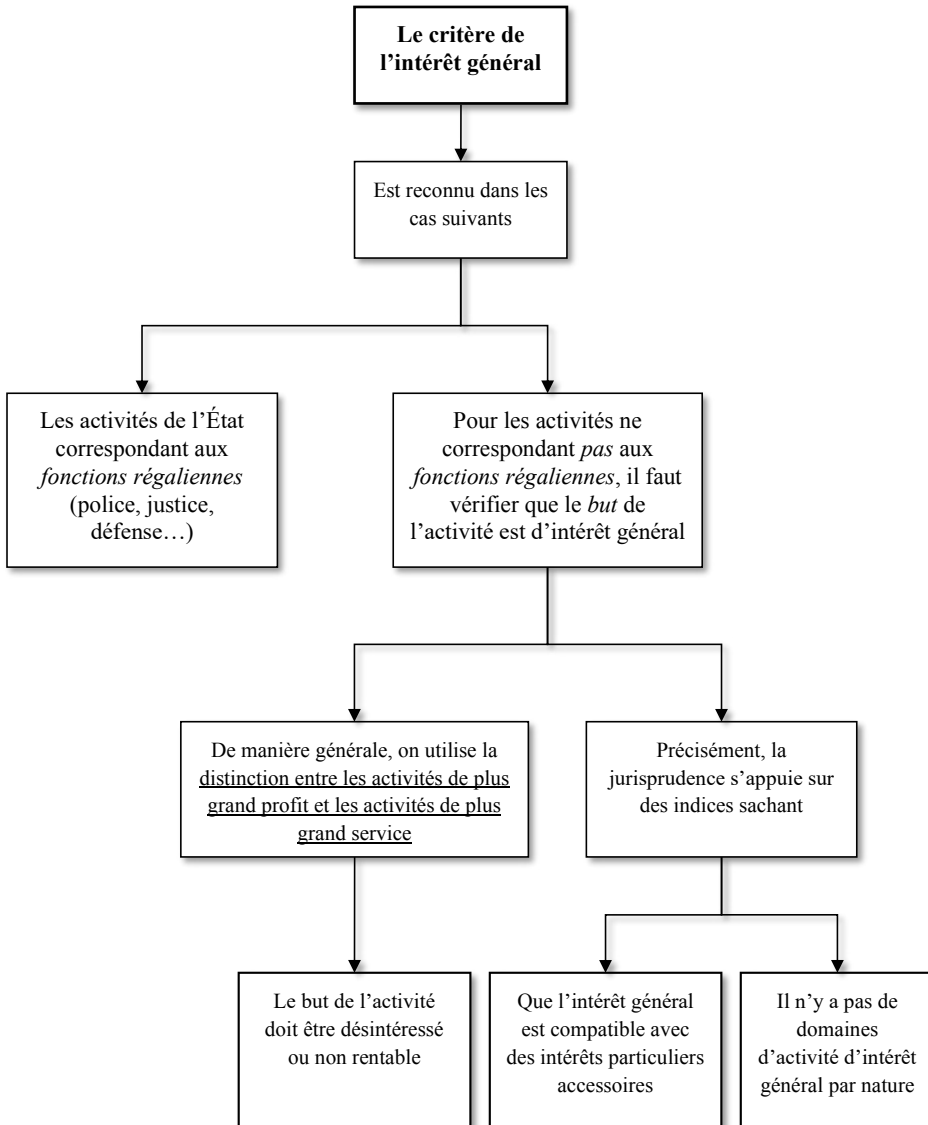
En revanche, l'application du critère se pose dans tous les autres domaines dans la mesure où il n'y a **pas d'activité d'intérêt général par nature**.

Dans ce cadre la jurisprudence **a étendu progressivement sa conception de l'intérêt général**, dans le contexte de la progression de l'État-providence, en reconnaissant de manière toujours plus large la présence d'un intérêt général (théâtre, activités culturelles, sportives, de loisirs ou de tourisme).

Le but de l'activité d'intérêt général doit être désintéressé ou non rentable. Ainsi, la Française des jeux a une activité lucrative qui ne peut être qualifiée d'intérêt général (C.E. 27 octobre 1999, *Rolin*).

Toutefois, l'activité d'intérêt général peut être **compatible avec des intérêts privés accessoires** (C.E. 20 juillet 1971, *Ville de Sochaux*).

1.1. Le critère de l'intérêt général



1.2. Le critère du lien de l'activité avec une personne publique

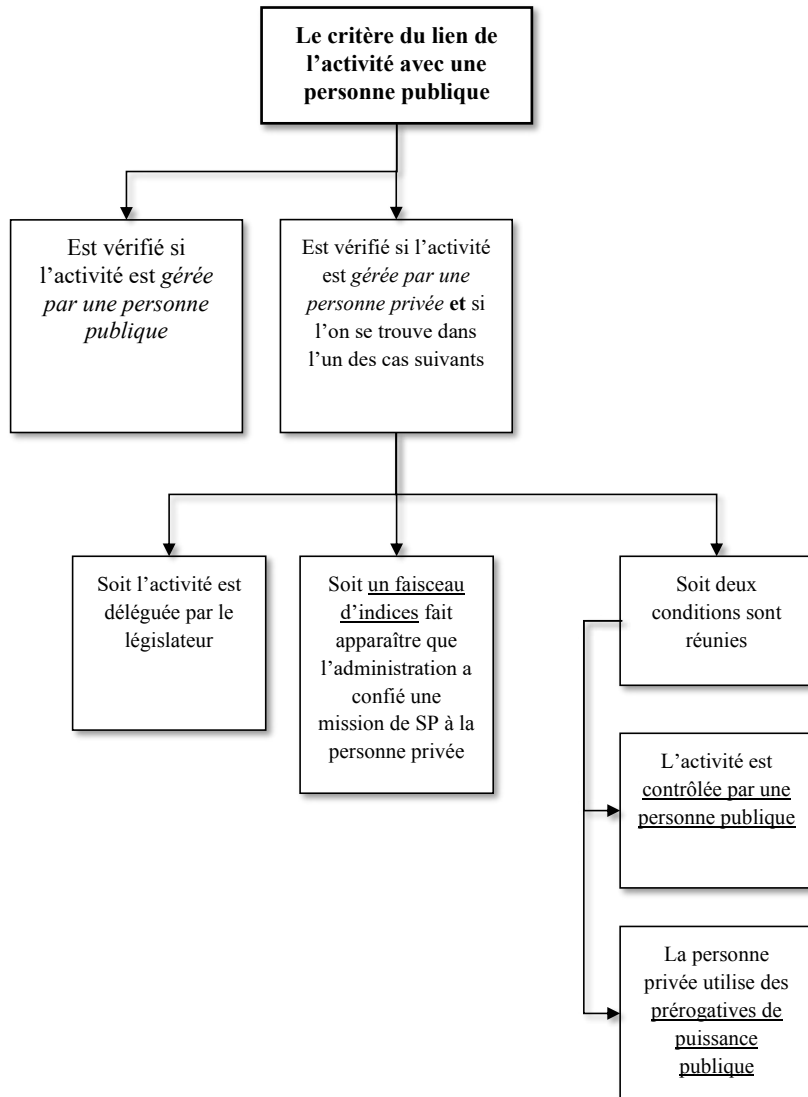
L'activité d'intérêt général doit entretenir certains liens avec une personne publique pour être qualifiée d'activité de service public.

Le cas le plus évident est celui où l'activité est gérée directement **par une personne publique**.

Mais ce lien existe aussi lorsque l'activité est gérée **par une personne privée** dans trois cas (C.E. 28 juin 1963, *Narcy* ; C.E. 22 février 2007, *APREL*) :

- soit le **législateur** décide de confier une mission de service public à une personne privée
 - les partis politiques ne se sont pas vus confier par la constitution une mission de service public (C.cass 1^{ère}, n°15-25.561, du 25 janvier 2017, *Front nat.*)
 - l'organisation de courses de chevaux est une mission de service public confiée à des sociétés de courses (loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 et C.E. 12 octobre 2018, *Boutin*)
 - les fédérations départementales de chasse assurent une mission de service public notamment car elles « participent à la mise en valeur du patrimoine cynégétique départemental, à la protection et à la gestion de la faune sauvage ainsi que de ses habitats » (C.C. 963 QPC du 20 janvier 2022)
- soit la personne privée est **contrôlée par une personne publique** et elle dispose de **prérogatives de puissance publique** (ex. un organisme de droit privé chargé contrôlé par l'État et auquel des entreprises sont obligées d'adhérer, C.E. 28 septembre 2021, *FGDR*)
- soit **un faisceau d'indices** fait apparaître que l'administration a confié une mission de service public la personne privée (« *l'intérêt général de son activité* », les « *conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement* », les « *obligations qui lui sont imposées* », les « *mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints* »)

1.2. Le critère du lien de l'activité avec une personne publique



2. La typologie des services publics

2.1. Les SPA et les SPIC

Depuis l'arrêt *Bac d'Eloka* (T.C. 22 janvier 1921, *Soc. commerciale de l'Ouest Africain*), on distingue deux catégories de service public : **les services publics industriels et commerciaux (SPIC)** et **les services publics administratifs (SPA)**.

La loi précise parfois la nature publique ou privée d'un service mais, de manière générale, il est nécessaire de faire référence à la jurisprudence. Ex. de SP qualifié par la loi de SPA ou de SPIC :

- l'exploitation des remontées mécanique et le service de pistes de skis (art. L. 342-13 Code du tourisme)
- les services publics de l'eau et de l'assainissement (art. L.2224-11 CGCT)

En **principe**, un service public est un **SPA**. Ex de SPA reconnus par le juge :

- l'amarrage des navires dans un port de pêche (C.cass.civ. 1^{ère}. 20-21.617, *Soc. Bel Air Transports*)
- l'information légale et administrative (C.E. 6 février 2024, n°464184, *M. B c/Min. du travail*)
- l'aide sociale à l'enfance (T.C. 3 juillet 2023, n°4281, *M. C c/Départ. de la Seine-Maritime*)
- l'organisation de manifestations ou de compétitions sportives (C.E. 29 juin 2023, *Assoc. Alliance citoyenne*)

Par **exception** c'est un **SPIC** si les trois **critères** suivants sont de nature privée (C.E. 16 novembre 1956, *Union synd. des industries aéronautiques*) :

- **L'objet du service**

La nature de l'activité poursuivie par le service doit être de nature privée, c'est-à-dire analogue à celle développée par une entreprise privée. Ex. la vente ou la fabrication de produits

- **L'origine des ressources financières**

Les ressources sont privées si elles proviennent totalement ou majoritairement des redevances payées par les usagers. A l'inverse, les ressources sont publiques si elles proviennent totalement ou majoritairement des recettes fiscales ou de subventions publiques

- **les modalités de fonctionnement**

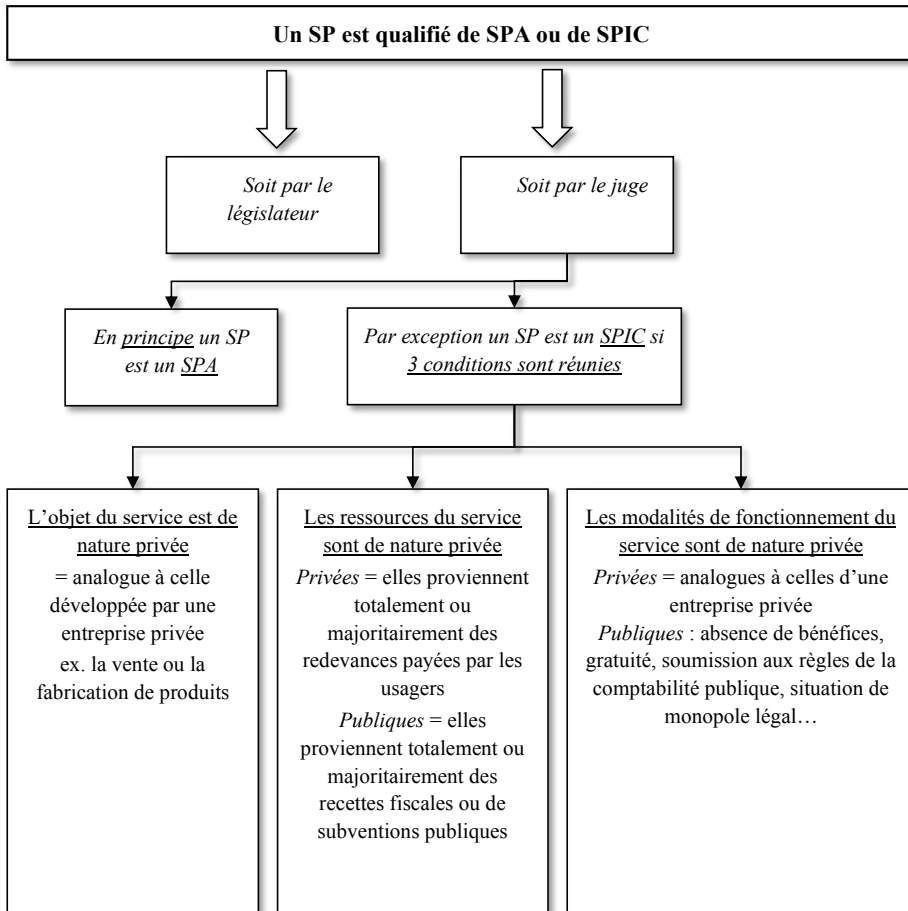
Si les modalités de fonctionnement sont identiques à celles d'une entreprise privée elles seront considérées comme de nature privée. Si des indices tels que l'absence de bénéfices, la gratuité, la soumission aux règles de la comptabilité publique, la situation de monopole légal, sont présents, les modalités de fonctionnement sont considérées comme publiques. Un indice seul est souvent insuffisant à caractériser la nature publique des modalités de fonctionnement (par ex. le statut public des agents de la Poste, T.C. 22 novembre 1993, *Matisse*)

Ex. de SPIC récemment reconnus :

- Le service des pompes funèbres assuré par la régie des pompes funèbres d'une commune (T.C. 8 juillet 2024, n°4314, *Comm. de Toulouse*).

2. La typologie des services publics

2.1. Les SPA et les SPIC



2.2. Les services marchands et non marchands

La distinction entre services publics marchands et non marchands vient de l'application du droit de l'Union européenne (article 101 TFUE), mis en œuvre en France par le Code du Commerce (article 401-1 et suivants).

Toute **entreprise**, qu'elle soit publique ou privée, doit être soumise aux règles de la **concurrence**.

Le juge de l'Union européenne a défini l'entreprise comme un **organisme qui a une activité économique à titre onéreux**.

Une activité de service public peut revêtir la forme d'un « service marchand » ou non marchand.

Les activités **d'autorité** sont considérées comme **non marchandes**.

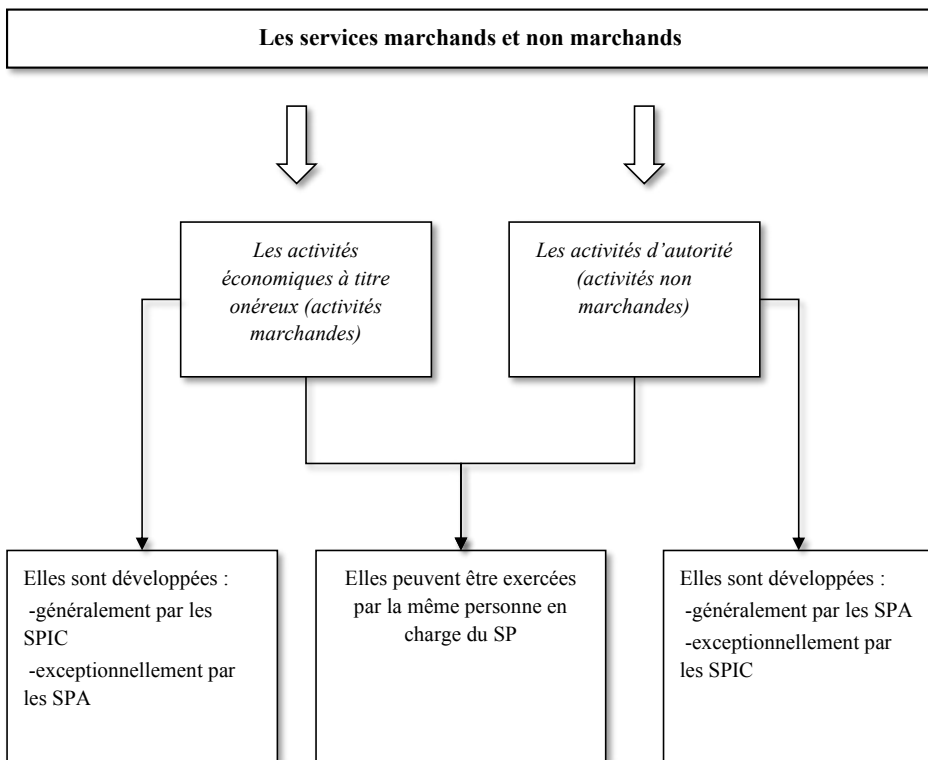
La plupart des **SPA** sont des services **non marchands** et les **SPIC** sont généralement des **services marchands**.

Cependant, seule **l'activité** est prise en compte pour distinguer le service marchand et non marchand. Tandis que la distinction SPA/SPIC s'appuie sur d'autres critères complémentaires (voir précédemment).

Ainsi, une même personne peut gérer des activités marchandes et non marchandes.

Certains SPA peuvent être qualifiés de services marchands (C.E. 30 avril 2003, *UNICEM*) ou encore, la société Aéroport de Paris gère une activité d'autorité (police de l'aéroport) et une activité marchande (services d'assistance) (C.J.C.E. 24 octobre 2002, *Aéroports de Paris*).

2.2. Les services marchands et non marchands



Section 2 : Le régime général des services publics

1. La création et la suppression des services publics

1.1. Les autorités compétentes

Au niveau national, la création et la suppression des services publics ne rentrent pas explicitement dans le domaine de la loi car ils ne sont pas mentionnés en tant que tels à l'article 34 de la Constitution. En vertu de l'article 37 de la Constitution, c'est donc **au pouvoir réglementaire qu'il ressort en principe de créer et de supprimer les services publics**.

Toutefois, **dans certains cas, le législateur** est indirectement compétent : en matière de service public résultant de la nationalisation d'une entreprise privée, pour créer des services public en matière de défense nationale, d'enseignement ou de sécurité sociale.

Si le législateur crée un service public, il est compétent pour réglementer son organisation.

Concernant la création des **Établissements Publics (EP)** :

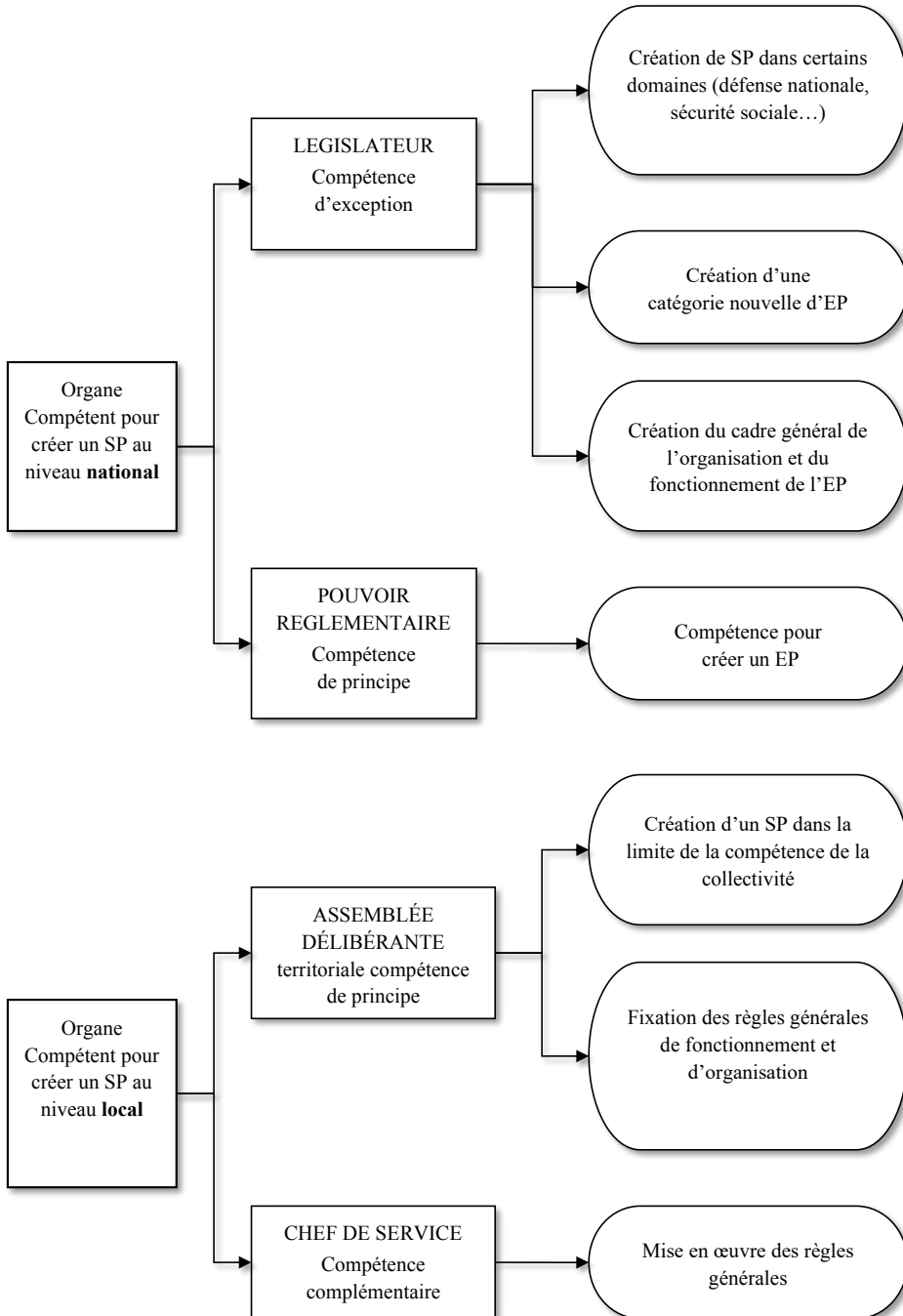
- le **législateur** est compétent pour créer une **catégorie nouvelle d'EP**. La notion de catégorie nouvelle renvoie à plusieurs critères de nouveauté (de la mission, de la tutelle, du rattachement territorial, du caractère national ou local)
- le **pouvoir réglementaire** est compétent pour **créer un EP particulier**
- le **législateur** est compétent pour **fixer le cadre général de l'organisation et du fonctionnement** de l'EP (tutelle, mission, composition des organes, ressources...) (C.C. 186 L du 31 mai 1999)

Au niveau local, les services publics sont créés par une **délégation de l'assemblée territoriale**, dans la limite de la compétence conférée par l'État à chaque collectivité territoriale. L'assemblée doit aussi fixer les **règles générales** applicables au service, lesquelles sont ensuite mises en œuvre par le chef de service.

Section 2 : Le régime général des services publics

1. La création et la suppression des services publics

1.1. Les autorités compétentes



1.2. Les règles applicables

La **création des services publics** peut être **obligatoire** :

-au **niveau national** :

Le législateur doit créer les services publics imposés par la Constitution (C.C. 207 DC du 25 et 26 juin 1986) :

- les services liés aux fonctions régaliennes (défense, sécurité, justice, ...)
- les services liés à certains droits sociaux (santé, enseignement public...)

Les services publics déjà constitués, mais n'étant pas obligatoires, peuvent être **supprimés** par le législateur (privatisation de TF1, C.C. 217 DC du 18 septembre 1986) et, en raison du préambule de la Constitution de 1946, après leur avoir enlevé leurs caractéristiques de service public national le cas échéant (C.C. 380 DC du 23 juillet 1996)

-au **niveau local** :

Les collectivités territoriales doivent mettre en place les services publics imposés par les lois de décentralisation (lutte contre l'incendie, entretien des voies publiques...)

La **création des services publics facultatifs** est limitée par le **principe de la liberté d'entreprendre** :

-une **loi** peut créer un SP si l'intérêt général qu'il poursuit ne donne **pas** lieu à une **atteinte excessive à cette liberté** (C.C. 132 DC du 16 janvier 1982 ; C.C. 439 DC du 16 janvier 2001)

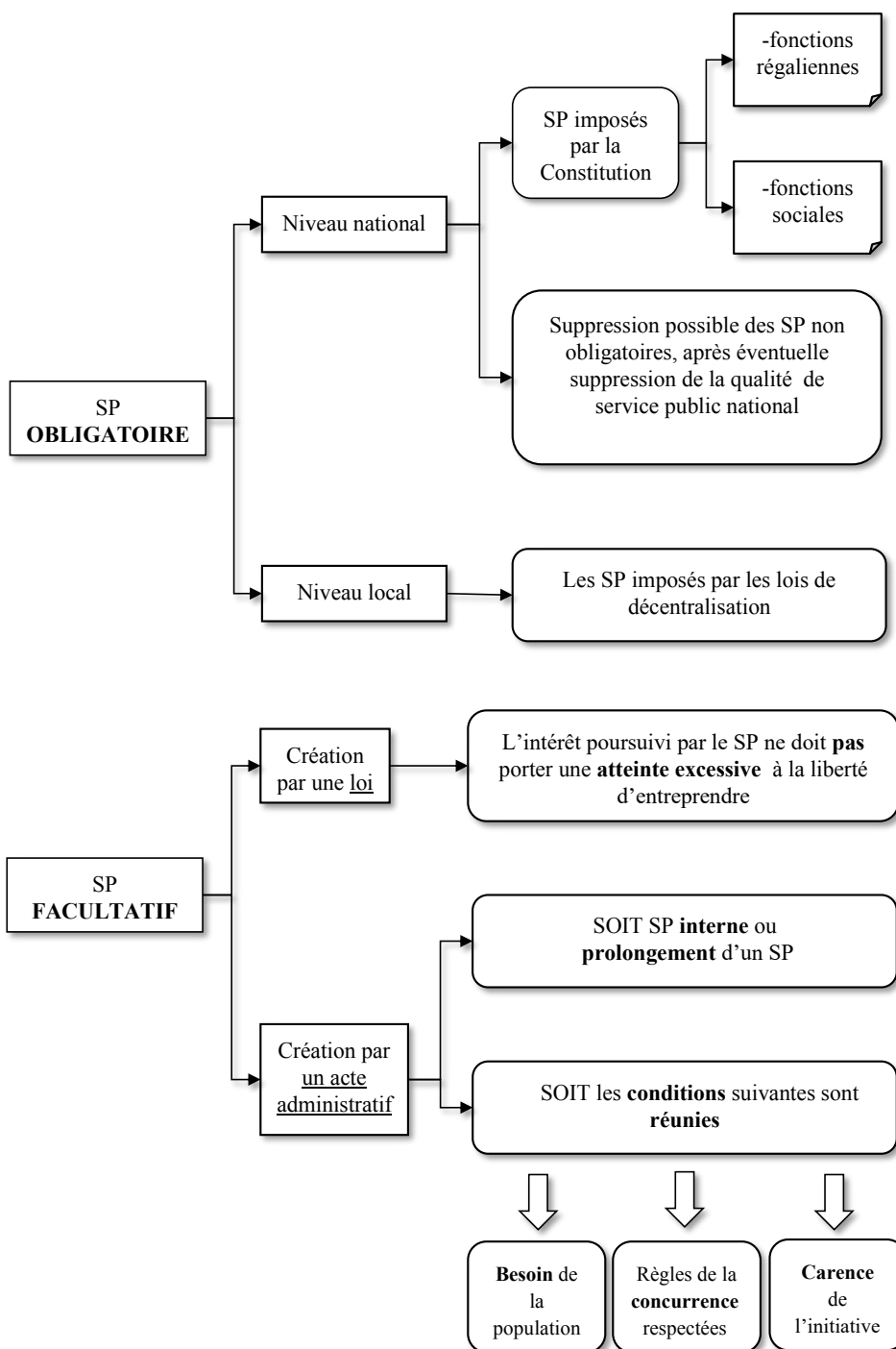
-un **acte administratif** (de l'État ou d'une collectivité territoriale) peut créer un SP :

- soit **interne** à un SP déjà existant (C.E. ass. 26 octobre 2011, *Assoc. pour la promotion de l'image*), ou qui constitue le **prolongement** d'une activité de SP (C.E. ass. 23 juin 1933, *Lavabre* ; C.E. ass. 30 décembre 2014, *Soc. Armor SNC*)

- soit si les **conditions** suivantes sont réunies (C.E. 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce de Nevers*, C.E. ass. 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*) :

- le SP doit répondre à un **besoin de la population** (locale ou nationale)
- l'**initiative privée** doit présenter une **carence** (inexistence ou insuffisance)
- l'intervention publique ne doit **pas fausser le libre jeu de la concurrence**

1.2. Les règles applicables



2. Les lois du service public

2.1. Le principe de continuité

Le principe de continuité signifie que **le service public doit fonctionner de manière régulière et sans interruption**. Cela a longtemps empêché les agents publics de faire grève (C.E. 7 août 1909, *Winkell*). Toutefois, le préambule de la Constitution de 1946 a reconnu **le droit de grève**. Le principe de continuité du service a **valeur constitutionnelle** (C.C. 105 DC du 25 juillet 1979, *Droit de grève à la radiotélévision française*). Les deux principes constitutionnels doivent donc être **conciliés** (C.E. 7 juillet 1950, *Dehaene*).

Ainsi, le principe de continuité justifie :

- l'interdiction de faire grève pour certains agents** par la loi (magistrats, policiers, militaires...) ou par la jurisprudence (fonctionnaires de la préfecture, personnel hospitalier...) (C.E. 16 décembre 1966, *Synd. nat. des fonctions de préfecture*)

- la mise en place d'un **service minimum** (par ex. dans les transports, loi du 21 août 2007) ; ainsi, un seuil de 50% de maintien de l'activité du SP de la navigation aérienne est suffisant pour assurer les besoins essentiels du pays et les nécessités de l'ordre public (C.E. 25 avril 2024, *Soc. Aer Lingus*)

- l'organisation de l'exercice du droit de grève** : obligation de préavis et interdiction de grèves tournantes (loi du 31 juillet 1963), rôle des organisations syndicales dans le déclenchement de la grève (loi du 21 août 2007)

En l'absence d'intervention du législateur, le chef du service peut (C.E. 14 octobre 1977, *CGT*) mais ne doit pas (C.E. 8 mars 2006, *Onesto*) réglementer le droit de grève des agents. L'intervention législative n'empêche pas le pouvoir réglementaire d'encadrer le droit de grève, s'il est nécessaire d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public (C.E. 29 décembre 2006, *SNCF* ; C.E. 11 juin 2010, *Synd. SUD RATP* ; C.E. 6 juillet 2016, *Synd. CGT des cadres et techniciens parisiens des services publics territoriaux* ; dans le cas de concessions d'autoroute, C.E. 5 avril 2022, *Synd. CGT de la Soc. Cofiroute*).

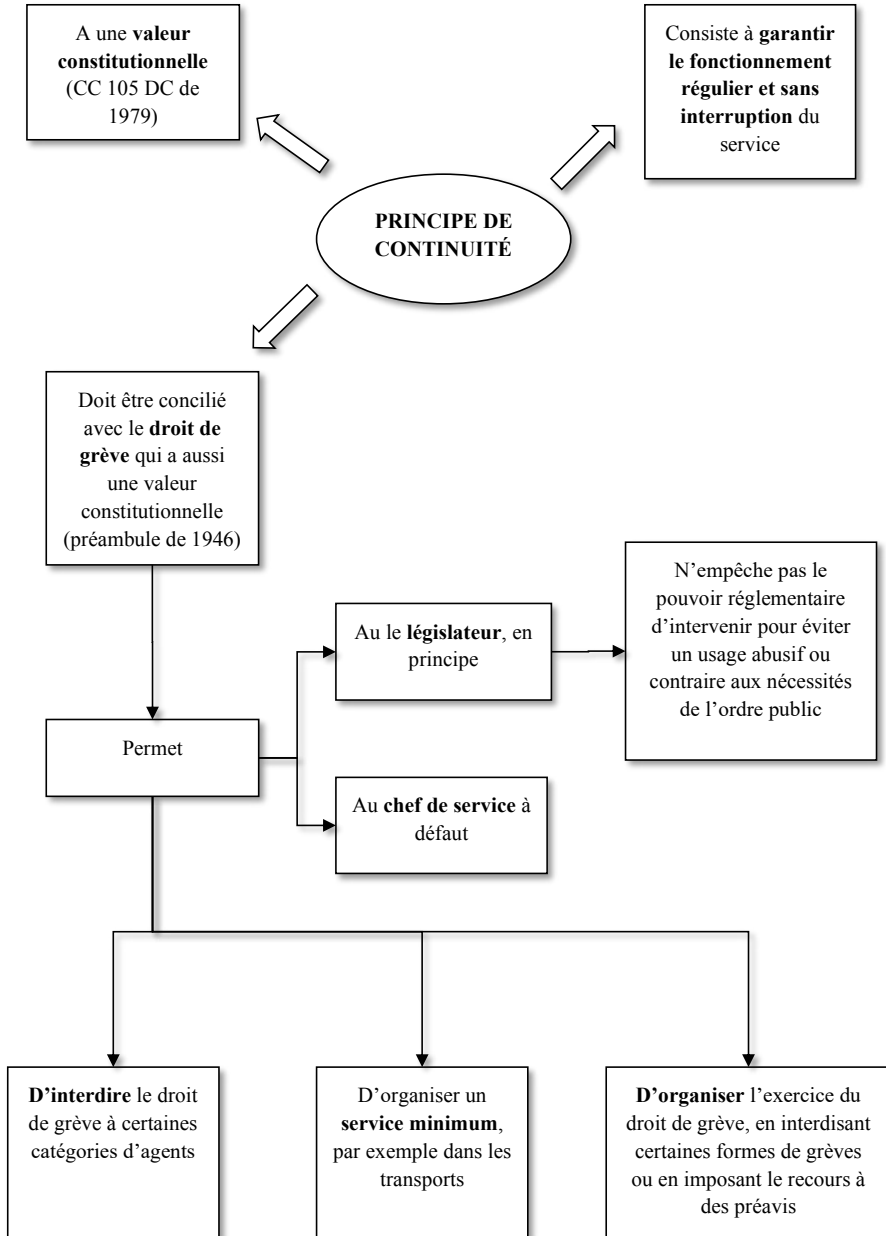
La grève constitue un cas de force majeure qui dégage la personne chargée d'un SPIC de toute responsabilité contractuelle. Toutefois, dans le cadre des transports, les usagers peuvent être indemnisés (loi du 21 août 2007) du fait de l'impossibilité d'utiliser les transports.

Si aucune mesure n'a été prise pour préserver la continuité du service, cela ne constitue pas une faute susceptible d'engager la responsabilité ; mais, en matière de transports, la loi du 21 août 2007 a multiplié les obligations à l'encontre des entreprises de transports.

La responsabilité sans faute est rarement reconnue du fait de la grève en raison de la difficulté à reconnaître un dommage anormal et spécial.

2. Les lois du service public

2.1. Le principe de continuité



2.2. Le principe de mutabilité

Le principe de mutabilité signifie que le service public s'adapte à l'évolution des besoins du public, aux changements de conditions (progrès techniques...) afin d'y répondre de la manière la plus juste.

Cela implique d'une part que le service **peut s'adapter** :

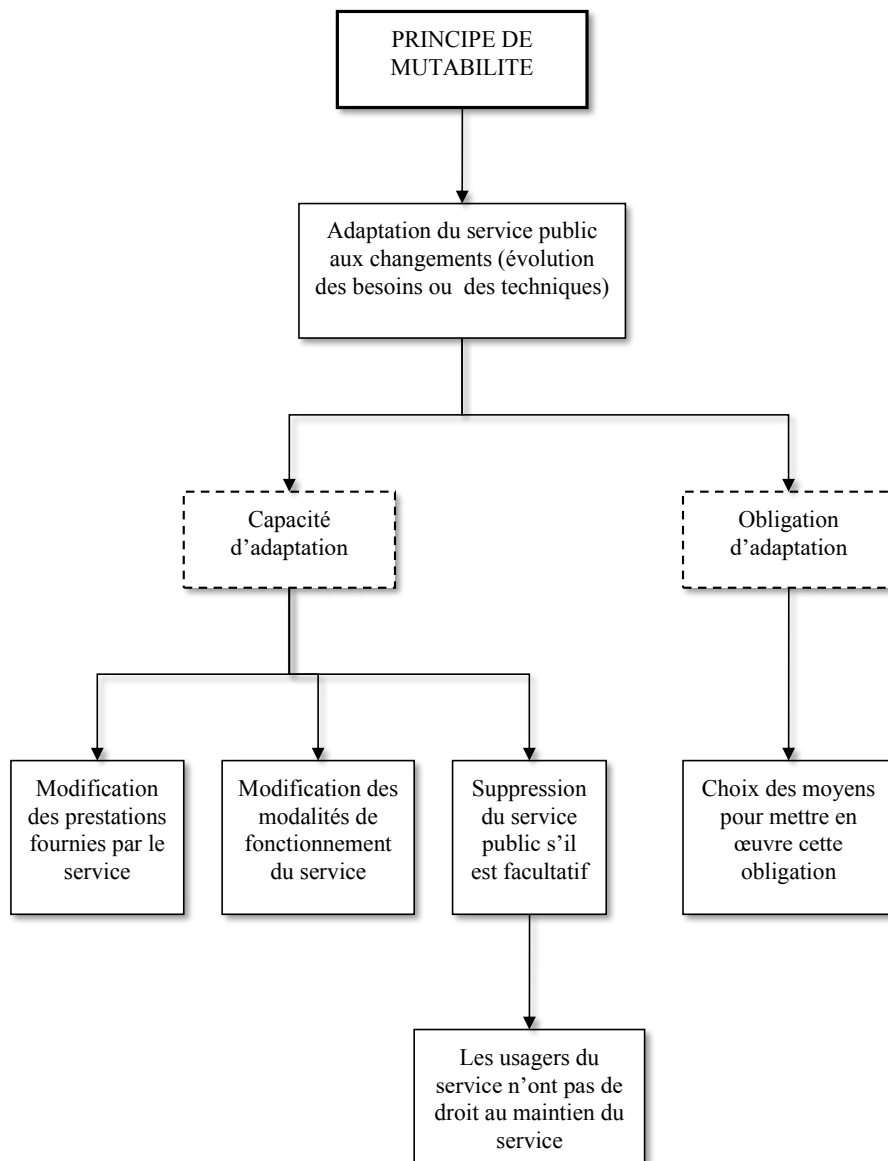
-en modifiant les modalités de ses **prestations** (transports par route ou par chemin de fer) (C.E. 19 juillet 1991, *Féd. nat. des usagers des transports*)

-en modifiant les modalités de son **fonctionnement** (horaires de service) (C.E. 25 juin 1969, *Vincent*)

Cette adaptation peut aller jusqu'à la **suppression du service s'il est facultatif** : en effet, les usagers du service public n'ont aucun droit au maintien des conditions de fonctionnement du service ou au maintien du service lui-même (C.E. 27 janvier 1961, *Vannier* ; C.E. 18 mars 1977, *Chambre de commerce et d'industrie de la Rochelle*, à propos de la suppression d'une ligne aérienne).

Le service public a aussi une **obligation de s'adapter**. Toutefois, cette contrainte est assez faible dans la mesure où l'administration a le **choix dans les moyens** de parvenir à cet objectif d'adaptation (autant dire que l'usager est dépourvu de tout recours contre l'administration pour faire respecter cette obligation).

2.2. Le principe de mutabilité



2.3. Le principe d'égalité

2.3.1. Notion

Le principe d'égalité devant le service public est une corollaire du principe d'égalité des citoyens, consacré par la Déclaration des droits de 1789 (art. 1 et 6) et il a une **valeur constitutionnelle** (C.C. 217 DC du 18 septembre 1986). Le principe d'égalité s'applique par ex. lors de la passation des contrats par le service, pour le recrutement et la carrière des agents du service (C.E. 26 mai 1954, *Barel*), pour l'accès et la gestion du service (C.E. 9 mars 1951, *Soc. des concerts du conservatoire*).

Le principe de **neutralité** du service public découle du principe d'égalité (C.C. 217 DC du 18 septembre 1986). Il signifie que le service public ne doit **ni favoriser ni défavoriser** une personne en raison des convictions politiques ou religieuses des usagers, ou des agents du service public. Il interdit par ex. qu'un symbole politique arbore un édifice municipal (C.E. 27 juillet 2005, *Comm. de Sainte-Anne*).

Le principe de **laïcité** (art. 1^{er} de la Constitution) est le principe de neutralité religieuse qui concilie liberté religieuse et respect de l'ordre public (loi 1905 et art. L.100-2 CRPA) et a de nombreuses applications :

- dans l'enseignement public (loi du 15 mars 2004, conforme à l'art. 9 CEDH en l'absence d'atteinte disproportionnée à la liberté de conscience des agents, C.E.D.H. 26 novembre 2015, *Ebrahimian*), les élèves peuvent porter des signes qui ne « manifestent pas ostensiblement une appartenance religieuse » (l'abaya est un vêtement qui manifeste ostensiblement cette appartenance, C.E. 27 septembre 2024, *Assoc. La Voix Lycéenne*)

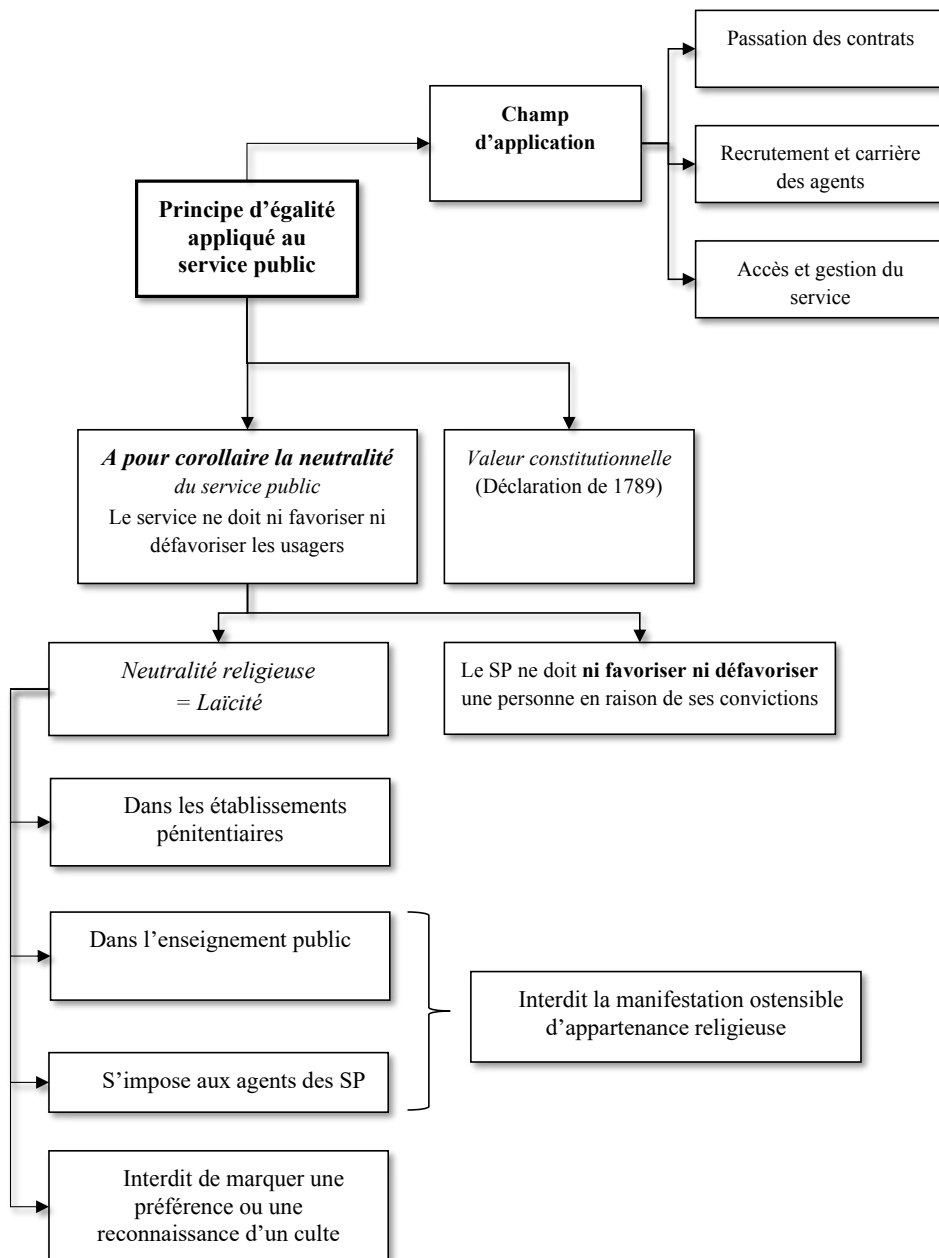
- dans les établissements pénitentiaires, la liberté religieuse implique de servir des repas confessionnels dans la mesure du possible compte tenu des contraintes d'organisation et de financement de ces structures (C.E. 10 février 2016, *Khadar*)

- les agents publics ne peuvent pas porter un signe exprimant leur croyance (alors que les usagers du service sont libres, C.E. 28 juillet 2017, *Boutaleb*), est valide l'interdiction du port du voile pour les avocats dans leurs missions judiciaires (C.cass.civ. 1^{ère}. 2 juin 2022, 20-20.185), ou pour les footballeuses (C.E. 29 juin 2023, *Assoc. Alliance citoyenne*)

- de manière plus générale, le principe de laïcité interdit de marquer une préférence ou une reconnaissance d'un culte : pas de crèche de Noël dans un emplacement public sauf caractère culturel artistique ou festif (C.E. 9 novembre 2016, *Féd. dép. des libres penseurs de Seine et Marne*) ; pas de croix sur une statue dans un espace public (C.E. 25 octobre 2017, *Féd. morbihannaise de la libre pensée*) ou de statue sur le domaine privé d'une personne publique (C.E. 11 mars 2022, *Comm. de Saint-Pierre d'Alvey*) ; mais une collectivité territoriale peut mettre un local à disposition d'une association cultuelle (C.E. 23 septembre 2015, *Assoc. des musulmans de Mantes Sud*), un maire peut tenir compte des spécificités religieuses sous réserve de la neutralité et de l'égalité (illégalité du burkini dans les piscines, C.E. 21 juin 2022, *Préfet d'Isère*) ; la loi de 1905 interdit de subventionner des cultes, mais l'intérêt public local peut justifier des aides indirectes aux cultes (par ex. mise à disposition d'un orgue, C.E. 19 juillet 2011, *Comm. de Trélazé*).

2.3. Le principe d'égalité

2.3.1. Notion



2.3.2. Applications

L'égalité ne signifie pas uniformité.

Il est possible de faire des **discriminations** entre les usagers du service :

SOIT s'il existe une **différence de situation** entre les usagers, dans les conditions suivantes :

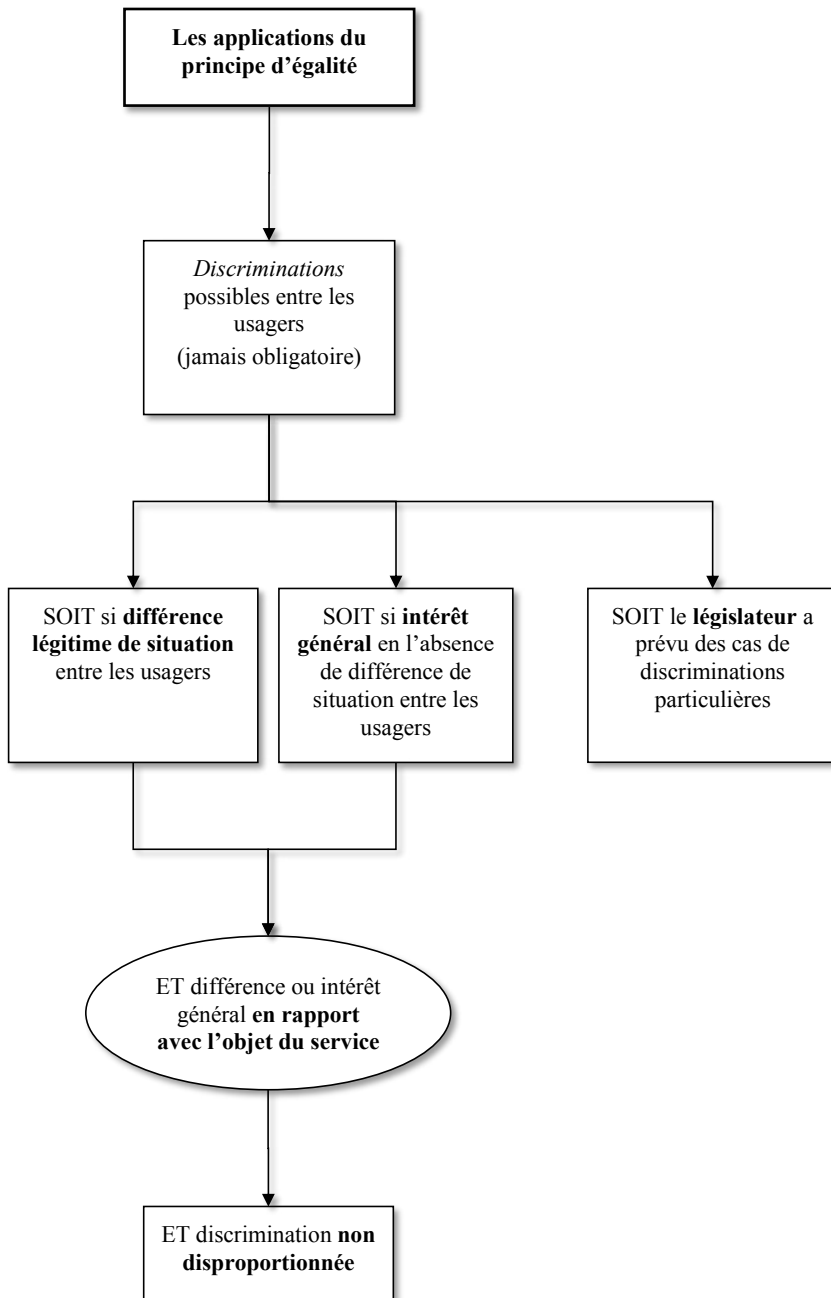
- la **différence** de situation doit :
 - être **légitime** (certains critères de différenciation sont inopérants : race, religion...)
 - avoir un **rapport avec les conditions d'exploitation du SP** (le volume d'eau consommé et non l'âge des personnes est recevable comme différence dans le cadre du service de distribution de l'eau)
- la **discrimination** qui en découle ne doit **pas être manifestement disproportionnée à la différence** retenue (C.E. 28 octobre 2002, *Villemain*)

Toutefois, la discrimination, en présence d'une différence de situations, n'est pas obligatoire (C.E. 22 novembre 1999, *Rolland* ; C.C. 489 DC du 29 décembre 2003).

SOIT s'il n'existe **pas de différences de situation** entre les usagers, dans les conditions suivantes :

- la discrimination entre les usagers est fondée sur **l'intérêt général**
- l'intérêt général invoqué est en **lien avec les conditions d'exploitation du SP** : il est possible de tenir compte des ressources des parents pour la fixation des tarifs d'une école municipale de musique (C.E. 29 décembre 1997, *Comm. de Gennevilliers*)
- la discrimination qui en découle ne doit **pas être manifestement disproportionnée** (C.E. 10 janvier 2005, *Hardy*) ; viole le principe d'égalité une différence de tarifs manifestement disproportionnée (C.E. avis contentieux 9 décembre 2022, *Polynésie française*)

Enfin, le législateur (sous le contrôle du Conseil constitutionnel) peut permettre des discriminations particulières (loi du 29 juillet 1998 relative à la possibilité de créer des tarifs en fonction des revenus et des personnes à charge des usagers).



2.4. Autres principes

2.4.1. Absence de principe général de gratuité des services publics

Un service ne peut pas être gratuit. Il est payé par l'utilisateur ou par le contribuable. La « gratuité » du service public renvoie ainsi à l'absence de coût pour l'utilisateur. Mais, même dans ce sens, il n'y a pas de principe général de gratuité. Les SPIC sont essentiellement financés par les usagers, nombre de SPA aussi.

Cependant certains services publics sont obligatoirement « gratuits », comme l'enseignement public (alinéa 13 du préambule de la C° de 1946 ; il est possible d'exiger des droits modiques pour l'enseignement supérieur C.C. 2019-809 QPC du 11 octobre 2019) ou l'activité de police (surveillance, secours aux personnes en danger...).

Il est justifié de recourir à l'impôt et non au paiement de la prestation quand cette dernière ne profite pas à l'utilisateur mais est seulement nécessaire pour la collectivité : on ne peut pas faire payer la visite médicale imposée aux étrangers car elle est exigée pour des raisons de santé publique et non dans l'intérêt de l'étranger (C.E. 20 mars 2000, *GISTI*).

2.4.2. Les principes de l'Union européenne applicables au service public

Les traités de l'Union européenne ne reconnaissent pas la notion de « service public » mais protègent l'existence des « **services d'intérêt économique général** » (C.J.C.E. 19 mai 1993, *Corbeau*) qui permet de déroger aux règles de la libre concurrence ; le Traité de Lisbonne renforce cette protection.

Le service d'intérêt général porte par exemple sur la fourniture de certaines prestations nécessaires (eau, électricité, gaz, téléphone...) et il est soumis à des exigences d'intérêt général (développement de l'approvisionnement, des réseaux de distribution sur tout le territoire, approvisionnement continu de certaines structures publiques...).

L'accès à ces services est garanti (Charte des droits fondamentaux) ainsi que leur continuité. Leur adaptation aux besoins est nécessaire.

Le droit de l'Union européenne est, en outre, à l'origine de la distinction entre services marchands et non marchands.

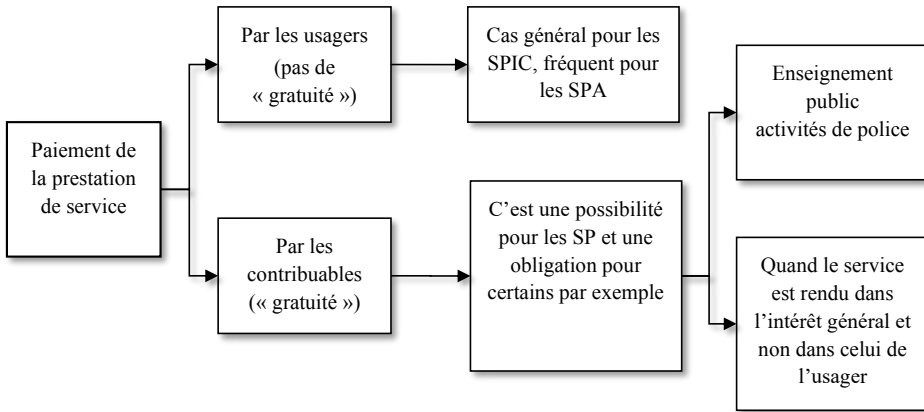
Parallèlement, il est fait référence à la notion de « **service universel** ».

Le service universel est une **prestation minimale auxquels tous les utilisateurs** ont accès moyennant un prix limité :

- la fourniture d'électricité doit être assurée à tous les usagers et dans des conditions particulières pour les plus démunis
- l'accès au téléphone, à internet, l'acheminement des appels d'urgence, doivent être assurée pour tous sur tout le territoire

2.4. Autres principes

2.4.1. Absence de principe général de gratuité des services publics



2.4.2. Les principes de l'Union européenne applicables au service public

