

Fiche n°8

LES AUTRES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC : DE LA QUALITÉ À LA SÉCURITÉ, EN PASSANT PAR L'ADAPTABILITÉ ET LA GRATUITÉ

Documents reproduits

I. Des principes convergents : la qualité et l'accessibilité

Document 1 : M. VOISSET « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA* 1999, p. 743

Document 2 : CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle de Gaz Deville-les-Rouen*

Document 3 : CE, 27 juin 1994, *Charpentier*

Document 4 : Circulaire du 18 mars 1992 portant charte des services publics

Document 5 : CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguez-Tivoli*

Document 6 : CE, sect., 13 mai 1994, *Commune de Dreux*

II. La sécurité dans le fonctionnement du service public

Document 7 : CE, 21 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways*

Document 8 : A. ROUYÈRE, « L' exigences de précaution saisie par le juge », *RFDA* 2000, p. 266.

III. Un principe de gratuité partiel et relatif

Document 9 : CE, Ass., 16 novembre 1956, *USIA (Union syndicale des industries aéronautiques)*

Document 10: CE, 10 juillet 1996, *Soc. direct mail promotion*

Document 11 : CC, 12 juillet 1979, n°79-107 DC, *Ponts à péage*

Document 12 : CE, 10 novembre 1993, *Commune de Mirebeau*

Document 13 : CE, 5 décembre 1984, *Ville de Versailles c. Lopez*

Document 14 : CE, 18 janvier 2013, *SOS Racisme*

Exercices à préparer

Dissertation : Les principes additionnels de fonctionnement du service public et la question de l'efficacité économique et sociale.

Commentaire d'arrêt : CE ass., 19 mai 1933, *Blanc*

Le droit français, dans toutes ses disciplines, connaît un ébranlement profond dont les premiers signes ont été perceptibles dès les années soixante-dix mais qui apparaît aujourd'hui, dans toute son ampleur.

Tous les pays, notamment de développement comparable, sont confrontés au même phénomène(1). Les causes en sont, pour une part, communes et si connues qu'on ne les mentionnera que brièvement. La mondialisation des échanges, le développement rapide de nouvelles technologies, l'aspiration universelle, plus vive depuis quelques années, au respect d'un minimum de droits individuels fondamentaux, font éclater les frontières nationales, obligent au métissage des systèmes juridiques nationaux, à des transferts de souveraineté et à l'acceptation de régulations supranationales.

Chaque pays, évidemment, adapte son système de droit à ce nouvel état du monde, à son rythme et en fonction de la spécificité de son histoire et de sa culture, même si une certaine harmonisation peut être constatée. L'émergence de la notion de qualité dans le paysage juridique français se révèle être un fil d'Ariane permettant de mettre en lumière à la fois les mutations de notre système de droit, un changement de culture que certains s'obstinent encore à nier et les déficiences de l'Etat de droit qu'il importe de corriger.

Un véritable droit à la qualité dans les services publics tend à être reconnu aux citoyens (2). Ce droit s'autonomise à une vitesse variable suivant les secteurs, pour des raisons techniques et culturelles.

Le droit français s'est vu, peu à peu, contraint de prendre en compte la qualité dans des domaines de plus en plus nombreux sous l'influence de facteurs divers : internes, communautaires, européens (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), internationaux.

Le critère de qualité est d'abord apparu dans la sphère économique pour améliorer la gestion des services publics industriels et commerciaux.

Les juristes français n'ont pas toujours eu alors le sentiment d'un bouleversement des concepts classiques du droit, notamment du droit administratif. Ils n'ont pas perçu qu'en introduisant ce critère, on changeait, en fait, de système de valeurs. Ils avaient le sentiment d'être maîtres de ce concept. On pouvait, en effet, non seulement trouver une filiation dans notre droit des services publics, mais aussi le rattacher au vaste mouvement de réforme de la gestion des entreprises publiques de service public, apparu à partir des années soixante-dix à la suite du Rapport Nora.

Tout autre est le changement apporté par la prise en compte du critère de qualité dans le fonctionnement des services

publics régaliens comme la justice, les prisons, l'armée, l'école ou dans les services sociaux, s'appuyant non plus principalement sur des critères économiques et techniques mais sur les *droits fondamentaux de la personne*.

Le droit français se trouve devant une conception des relations entre citoyens et administrations qui lui est en partie étrangère, importée à travers des règles supranationales, des jurisprudences communautaires et de la Cour européenne des droits de l'homme et qui traduit le métissage de cultures juridiques que l'on soulignait précédemment.

La personne, l'individu pris dans leur vie *concrète* font irruption dans un droit français construit abstraitement sur les notions d'usager, d'assujetti.

La relation hiérarchisée entre citoyen et Administration doit faire peu à peu place à une relation plus équilibrée, plus partenariale. C'est une révolution culturelle qui est en cours et dont il est trop tôt pour connaître l'issue. Révolution, en effet, car l'exigence de qualité dans des services régaliens et sociaux fait apparaître de nombreuses zones de non-droit. La terre d'élection du critère de qualité semblait devoir être la sphère économique où il s'y trouve aiguillonné, en quelque sorte, par la concurrence et ne peut pas ne pas être pris en compte. Il prend un tout autre sens dans les services régaliens et sociaux où l'Administration se trouve souvent en situation de monopole et le citoyen « captif ». Ceci suppose des citoyens actifs car ce peut être à travers une judiciarisation des relations citoyen-Administration que le respect du droit à la qualité va s'imposer à celle-ci. Dans un pays comme la France où l'Etat et les services publics ont été mythifiés, ceci suppose de loin des citoyens devenus majeurs dans leurs relations avec l'Etat, bref l'apprentissage d'une culture de pragmatisme et de réalisme.

I. Un droit reconnu dans la sphère économique

Les juristes français ont été assez tentés de croire jusqu'à ces dernières années que de même que M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, le droit français des services publics dans le secteur industriel et commercial prenait en compte depuis longtemps - sans la nommer - la qualité à travers l'une des trois fameuses « lois de Rolland » liées à l'essence même du service public (activité de plus grand service : R. Chapus) : celle relative à l'adaptabilité et la mutabilité.

Le principe de mutabilité, obligation de service public bien identifiée dans notre droit depuis la fin du XIX^e siècle et qu'illustrent des arrêts célèbres qui continuent à faire jurisprudence (cf. CE, 10 janv. 1902, *Gaz de Deville-lès-Rouen* ; 21 déc. 1906, *Croix de Seguey-Tivoli*, 21 mars 1910, *C^{ie} des Tramways*) n'est-il pas une réponse « clés en mains » à l'exigence légitime de qualité des services publics, notamment s'agissant de leur adaptation au progrès technique ? La

jurisprudence précitée a été précisément dégagée à propos de concessions de services publics mises dans l'obligation, pour fournir un service de qualité, de remplacer, par exemple, pour l'éclairage urbain, le gaz par l'électricité, ou, pour les tramways, la traction animale par la traction mécanique.

Cette « loi de Rolland » placée sous le contrôle du juge, a longtemps semblé permettre une bonne adaptation des services publics aux besoins des citoyens en France. Dès 1906, dans l'arrêt *Croix de Seguey-Tivoli* précité - c'est Duguit, faut-il le rappeler, qui avait pris l'initiative de ce contentieux - le juge administratif reconnaissait le droit des usagers - notamment par le biais d'associations - à contester le bien-fondé - ou l'absence de bien-fondé - de mesures d'adaptation.

De multiples enquêtes d'opinion, tant en France que dans l'Union européenne et hors Union, n'ont-elles pas régulièrement donné une image particulièrement flatteuse de la qualité des services publics en France et du degré de satisfaction des citoyens ? Celle-ci n'a-t-elle pas été longtemps un des fleurons du service public « à la française » en contraste avec divers exemples étrangers ? Force est pourtant de constater que la notion de qualité ne peut se confondre avec le principe de mutabilité et d'adaptabilité bien que celui-ci en soit évidemment une composante.

Historiquement, le principe de mutabilité a surtout permis de moderniser les services publics, en fonction de nouvelles technologies. Il a donné le droit aux pouvoirs publics de modifier ou de faire modifier - en cas de concessions - la gestion d'un service sans qu'il puisse être opposé par quiconque de droit acquis au maintien en l'état, même dans les relations contractuelles (sauf à être indemnisé).

Le critère de qualité que l'on ne peut définir de façon précise comporte plus de potentialités. C'est sous l'influence du droit communautaire, de la dérégulation et des privatisations d'un certain nombre de services publics industriels et commerciaux qu'il a d'abord rencontré notre droit. Il est apparu dans un certain nombre de pays et en droit communautaire comme une sorte de garantie pour les citoyens d'un mode de gestion restant - ou devenant - satisfaisant après qu'aient été opérées dérégulations ou privatisations (la charte du citoyen, les chartes sectorielles en Grande-Bretagne, et la charte des services publics en Italie reconnaissent et garantissent ce droit à la qualité).

Privatisation et démonopolisation s'accéléraient, ces dernières années, dans l'Union européenne, les références du droit et des autorités communautaires à la notion de qualité se sont multipliées, liant de plus en plus cette exigence de qualité à une meilleure reconnaissance des droits des citoyens et des consommateurs dans l'Union.

Modernisation, performances et efficacité(3), prix et tarification sont des composantes de la qualité. De très

nombreux textes communautaires font du moindre coût ou du prix abordable le critère de la qualité au point que l'on peut se demander parfois si la qualité n'est pas pour le droit communautaire principalement le prix.

La qualité en droit communautaire est, en fait, plus large : l'accès de tous au service, la transparence et justifie le respect d'un certain nombre de principes de gestion : séparation comptable des activités du service, séparation des opérateurs et des régulateurs.

La qualité au sens du droit communautaire ne peut donc se confondre avec le principe de mutabilité et d'adaptabilité du droit administratif français classique. L'adaptabilité « à la française » ne peut constituer qu'une des multiples composantes de ce critère extensif de qualité.

Ce critère est, en outre, susceptible de donner un sens différent aux autres « lois de Rolland » que sont l'égal accès au service et la continuité du service. Ainsi, notre droit a, jusqu'à présent, fait coexister tant bien que mal continuité du service et droit de grève. La grève, en portant atteinte à la continuité du service, ne nuit-elle pas à sa qualité et la reconnaissance pleine et entière d'un droit à la qualité du service ne conduirait-il pas à interdire la grève dans les services publics, interdiction qui existe chez nombre d'autres pays membres de l'Union européenne ou au moins à même de réguler l'usage.

Le droit communautaire s'efforce de faire de la qualité un droit autonome, tant dans l'ordre juridique communautaire que dans celui des Etats. Ainsi la directive « Téléphonie vocale » de décembre 1994 fixe des normes de qualité aux Etats, susceptibles d'être vérifiées par les autorités communautaires, et demande aux Etats de mettre en place des sanctions effectives. La communication du 13 mars 1996 de la Commission sur le service universel des télécommunications rappelle et précise l'importance de la qualité dans ce secteur. On retrouve les mêmes exigences dans les récentes directives relatives au secteur postal. Plus un secteur est libéralisé, plus l'exigence de qualité est développée dans l'ordre juridique communautaire et son non-respect doit pouvoir être sanctionné juridiquement.

La Cour de justice des Communautés européennes reconnaît le droit à la qualité. Dans l'affaire *Höfner c/ Macrotron* précitée, elle considère que la gestion efficace du service public constitue un critère juridique pour autoriser le maintien d'un monopole. Les conclusions des avocats généraux dans les célèbres affaires *Corbeau* (19 mai 1993) et *Almelo* (8 févr. 1994) vont dans le même sens. La commissaire européenne Emma Bonino, chargée notamment de la politique des consommateurs, oeuvre avec vigueur pour lier l'exigence de qualité à une meilleure reconnaissance des droits des citoyens et des consommateurs et souhaite que la qualité du service soit reconnue comme un des droits fondamentaux des citoyens dans l'Union.

Si l'on insiste ainsi sur le rôle joué par le droit communautaire dans l'émergence d'un droit à la qualité dans la sphère économique, c'est parce que cette démarche a des effets sur le droit positif français de diverses façons. Par les transpositions, il pénètre le droit interne. Il est, en outre, source d'inspiration pour ce droit. Le droit administratif français qui, à l'aube de ce siècle, avait contribué à clarifier les obligations classiques de service public, inspirant d'autres systèmes de droit, fait preuve aujourd'hui de moins d'imagination et reprend fidèlement les concepts communautaires. Un bon exemple est fourni par les textes relatifs à la déréglementation des télécommunications. L'article L. 35.1 de la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications reprend, mot pour mot, la définition communautaire du service universel visant « à fournir à tous un service téléphonique de qualité à un prix abordable ».

Depuis plus de trente ans, le critère de qualité est, certes, devenu de plus en plus familier aux gestionnaires des services publics industriels et commerciaux mais plus comme un instrument de management et un argument de vente que comme une obligation juridique. On est actuellement dans une *phase de transition*. Les services publics multiplient la mise en place de médiateurs chargés de prévenir les contentieux, les chartes et les engagements de qualité dont certains peuvent avoir des effets juridiques (exemple : engagement de ponctualité de la Société nationale des chemins de fer français dans les trains à grande vitesse, les retards de plus de trente minutes donnant droit à des remboursements diversifiés des titres de transport) d'autres non. Les tribunaux deviennent moins timides pour condamner la mauvaise qualité d'un service, qu'il existe ou non un engagement exprès de qualité. Ainsi, la cour d'appel de Paris, saisie par des usagers d'une ligne de banlieue et des associations, a condamné la SNCF « pour retards habituels sur cette ligne et violation de son obligation contractuelle de régularité et de ponctualité » (SNCF, 4 oct. 1996).

Dans la sphère économique, le critère de qualité entre donc dans le droit positif français pour une bonne part par un phénomène d'acculturation juridique.

Il reste à l'acclimater à notre système juridique, à en préciser le contenu et à se prémunir contre des effets pervers possibles. Il amène à « revisiter » les obligations classiques de service public du droit français.

II. L'émergence plus lente du droit à la qualité dans la sphère régaliennne et les services sociaux

Les pressions de l'environnement extérieur, l'aiguillon de la concurrence et le développement grandissant d'une logique d'entreprise dans les services publics industriels et commerciaux favorisent la réceptivité d'un droit à la qualité pour les citoyens dans la sphère économique(4). Il n'est pas sans signification que les notions de client et de

consommateur éclipsent de plus en plus celle d'usager dans la terminologie des services publics industriels et commerciaux.

Tout autre est la situation dans les services publics régaliens et sociaux où c'est par le biais des droits de la personne que le droit à la qualité émerge, est reconnu et remet en question les conceptions traditionnelles de la situation des administrés. L'impact politique du droit à la qualité doit en outre être davantage pris en compte dans la sphère régaliennne. C'est en effet la qualité de l'Etat de droit et la réalité du respect des droits fondamentaux de la personne qui se trouvent posées.

Voilà donc une autre révolution culturelle qui s'esquisse. De même, en effet, que dans la sphère économique, la qualité des services publics semblait, dans notre pays, être peu contestable, de même, nous pensions en matière d'Etat de droit, pouvoir servir de modèle. Et voilà que par une exigence nouvelle de qualité en partie importée comme dans la sphère économique, nous découvrons des zones de non-droit de moins en moins acceptées par les citoyens. Longtemps « assujettis » suivant l'expression consacrée, usagers grincheux mais passifs, ils ont tendance à se réveiller, à revendiquer et à faire sanctionner les manquements à la qualité du service par des juges eux-mêmes moins révérencieux.

Comme dans la sphère économique, les pouvoirs publics en France, depuis les années soixante-dix, n'ont pas ignoré la nécessité de transformer la gestion des services publics et de prendre davantage en compte les besoins concrets des citoyens, d'individualiser et de simplifier les relations avec eux, faisant appel souvent à des hommes d'entreprise pour concevoir une démarche « qualité » dans les administrations. Lois, décrets(5) circulaires, chartes, rapports, études se sont multipliés, s'accélégrant d'ailleurs ces dernières années. Une circulaire du Premier ministre du 23 juillet 1995 est significative de la prise de conscience croissante de l'importance de la qualité par les pouvoirs publics. La circulaire rappelle aux ministres que le critère de qualité du service rendu au public doit être « placé au centre du fonctionnement des administrations ».

En matière d'accueil, d'information, de concertation, de simplification des formalités, d'accès aux services, de raccourcissement des délais de réponse, de transparence, de multiples initiatives ont été prises par les différentes administrations et services(6). Des progrès indéniables ont été accomplis.

Mais cette démarche, devenue aujourd'hui classique, d'amélioration de la qualité dans les services publics ne suffit pas à faire respecter un droit à la qualité qui, dans ce type de services, peut mettre en question les droits les plus élémentaires de la personne. Plus que dans la sphère économique où l'on peut raisonner, par exemple, par catégorie de clients-usagers, dans la sphère régaliennne, les situations doivent être individualisées.

C'est à travers la mise *en responsabilité* devant les juges, de certains services et administrations, ou sous la pression de règles et de jurisprudences supranationales, notamment de condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qu'émerge lentement un droit à la qualité dans ces services et que l'on découvre ainsi les limites de l'Etat de droit.

- En matière de responsabilité, l'affaire du sang contaminé dans le secteur de la santé, de graves imprudences dans la gestion de certains équipements sportifs ou de balnéothérapie ont d'une part, porté devant les juges le problème de la qualité de ces services, et d'autre part, conduit ceux-ci à revenir sur des jurisprudences qui avaient développé de plus en plus la responsabilité sans faute, en faisant appel - ce qui n'est pas sans perturber profondément les agents publics - à la responsabilité pénale individuelle.

- Dans les services régaliens de la justice, de la police, de l'armée, dans l'éducation, dans les services sociaux pour ne citer que ces quelques exemples, les zones de non-droit sont considérables. La conception qu'a eu, pendant longtemps, la jurisprudence, des mesures d'ordre intérieur a laissé se développer, en fait, des sanctions disciplinaires et des comportements arbitraires qui ne pouvaient que difficilement être contestés, qu'il s'agisse des relations de l'Administration avec ses personnels ou avec les usagers. Réglementation et jurisprudence ont évolué ces dernières années : des statuts accordant un minimum de droits ont été reconnus à l'hospitalisé, au détenu, longtemps considéré comme un non-usager du service public pénitentiaire. Les lycéens revendiquent périodiquement un tel statut.

De multiples chantiers restent à ouvrir pour que le droit des citoyens à la qualité soit effectif. S'agissant de la justice, améliorer la qualité est un objectif central de la vaste réforme lancée par l'actuel garde des Sceaux, ministre de la Justice, M^{me} Elisabeth Guigou.

La reconnaissance d'un droit à la qualité pour les citoyens dans les services publics régaliens ou sociaux touche ainsi aux ressorts les plus profonds de l'Etat et est susceptible de remettre en question le système de droit.

La mise en oeuvre du critère de qualité toutefois est délicate quelque soient les catégories de services publics considérés et particulièrement dans certains services publics régaliens. Elle peut se heurter à des limites techniques. Elle peut aussi être pervertie et aboutir - paradoxe - à une baisse de qualité effective d'un service ou à dissimuler une baisse de qualité engendrée, par exemple, par des contraintes de rentabilité.

Difficultés et effets pervers ne sont pas de même nature dans la sphère économique et dans la sphère régaliennne. La qualité s'apprécie à la fois de manière objective et subjective. La mesure de la qualité est plus facile quand on peut la quantifier (cf. ponctualité, délais de réponse, délais de jugements, etc.).

La tentation peut être grande de quantifier au maximum le qualitatif. Dans la sphère économique, on tend ainsi à rapprocher qualité et performances, qualité et prix. De ce fait, on risque un abaissement de la qualité du service. Le transport aérien en est un exemple. Il est évident que la qualité du transport aérien ne se traduit pas uniquement par le prix le plus bas.

De même, la qualité de la justice est techniquement très difficile à apprécier. Il ne suffit pas de rendre des jugements plus rapidement, il faut que les justiciables soient traités de manière égale, dans l'appréciation d'un même droit qu'ils soient au Nord ou au Sud de la France.

Les critères de qualité varient, en outre, de secteur à secteur, voire à l'intérieur d'un secteur, et dans le temps(7). Le choix des critères d'appréciation de la qualité se heurte donc à des difficultés techniques.

Il implique aussi le respect d'une déontologie dans le choix des modalités d'appréciation de la qualité. Qui va déterminer les éléments à prendre en compte ? Comment ? Ne convient-il pas d'associer les usagers des services publics à la détermination des instruments de mesure de la qualité et à l'évaluation des résultats ? Comment assurer la représentativité de ces usagers ?

Les difficultés sont, sans doute, plus grandes dans la sphère régaliennne où l'impact politique de ce droit peut être grand, que dans la sphère économique. France Télécom et La Poste associent les usagers dans des instances de concertation permanentes et procèdent aussi à des enquêtes périodiques de satisfaction. Les projets de réforme de la justice prévoient de créer des commissions d'examen des réclamations des justiciables qui seraient un des moyens imaginés par la réforme pour améliorer la qualité du service.

La Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, le Commissariat au Plan travaillent sur des projets d'indicateurs de qualité et d'analyse de la satisfaction des usagers dans la sphère régaliennne et des services sociaux.

Il importe aussi de s'assurer de la fiabilité technique des indicateurs de suivi, de l'indépendance des responsables du suivi et de la validité des informations qui leur sont fournies. Faut-il imaginer des autorités indépendantes chargées de vérifier le fonctionnement des indicateurs de qualité ? Lisibilité, publicité, réexamen fréquent, critique périodique sont à respecter.

La tentation est grande de faire produire des effets pervers à la qualité. On peut orienter - ou brouiller - les attentes des citoyens, manipuler ces attentes. Cela peut aller de la façon de construire les questionnaires d'enquêtes de satisfaction ou de besoins à une individualisation et une instabilité tels des tarifs (p. ex. cf. tarifs des transports aériens ou de la SNCF) et des dispositifs juridiques qu'ils empêchent toute lisibilité et accroissent les inégalités de traitement entre utilisateurs de

service que l'on justifie par le souci de la recherche d'une qualité toujours plus grande...

D'autres effets pervers peuvent résulter d'un désir de satisfaire les demandes les plus immédiates des usagers-clients et conduire à négliger de faire des choix stratégiques à moyen terme hypothéquant la qualité à terme du service.

La qualité peut aussi être concentrée sur un produit ou une prestation au détriment des autres (cas des TGV pour la SNCF). La reconnaissance pleine et entière d'un droit à la qualité suppose donc que celui-ci soit défini de manière plus précise alors qu'il est une notion fourre-tout aujourd'hui, qu'une déontologie mieux contrôlée soit mise en place et que soient affinés un certain nombre d'indicateurs de mesure et d'évaluation(8).

La reconnaissance d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics passe par la judiciarisation accrue des rapports entre le citoyen et l'Administration. Cette judiciarisation est un moyen de faire progresser l'Etat de droit, à condition cependant de ne pas conduire aux dérives d'une société « contentieuse ».

(1) Cf. p. ex. pour l'Italie, Sabino Cassese *in Europe, concurrence et service public*, Centre européen de l'entreprise

publique, ouvrage collectif, Masson, 1995 auquel a participé l'auteur du présent article.

(2) Par commodité, on a retenu le terme de citoyens, mais il est évident que nous considérons que résidents non citoyens et citoyens doivent bénéficier du même traitement.

(3) Cf. la définition du service d'intérêt général donné par la Commission dans sa communication du 11 septembre 1996 sur les services publics ou celle du Centre européen de l'entreprise publique *in Europe, concurrence et Service public* préc. et l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 23 avr. 1991 : *Höfner c/Macrotron*.

(4) Les pouvoirs publics encouragent depuis plusieurs années une « démarche qualité » dans les entreprises privées. Dans les ministères se multiplient des services « qualité », en lien avec le développement de la normalisation.

(5) Cf. le très important décret du 28 novembre 1983.

(6) Cf. l'expérience de guichets uniques de services publics ou de maisons de la justice et du droit.

(7) Les évolutions peuvent être très rapides ; ainsi avoir accès à Internet, disposer d'un téléphone mobile ont tendance à devenir aujourd'hui, des besoins de base pour le citoyen.

(8) L'aspiration à un droit à la qualité des services publics peut être un aiguillon pour améliorer le fonctionnement de l'Administration. Cf. les récentes instructions du Premier ministre visant à relancer et développer l'évaluation interministérielle des politiques publiques.

Document 2: CE, 10 janvier 1902, Compagnie nouvelle de Gaz Deville-les-Rouen

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la Compagnie Nouvelle du Gaz de Deville-lès-Rouen, société anonyme dont le siège social est à Deville-lès-Rouen, Rue aux Juifs n° 32, représentée par son directeur et ses administrateurs en exercice, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 23 février et le 28 août 1898 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté en date du 9 décembre 1897, par lequel le conseil de préfecture de la Seine-Inférieure a rejeté sa demande d'indemnité formée contre la commune de Deville-lès-Rouen, à raison du préjudice résultant pour elle de l'autorisation donnée au sieur X..., auquel est substituée la Compagnie électrique de la banlieue de Rouen, de poser sur le territoire de la commune des fils pour l'éclairage électrique à fournir aux particuliers ; Vu la loi du 28 pluviôse an VIII ;

Considérant que la commune de Deville-lès-Rouen soutient que si elle a concédé à la Compagnie requérante le privilège exclusif de l'éclairage par le gaz, ce privilège dans le silence des traités de 1874 et de 1887, ne s'étend pas à l'éclairage par tout autre moyen et notamment par celui de l'électricité, la commune n'ayant pas renoncé au droit de faire profiter ses habitants de la découverte d'un nouveau mode d'éclairage ;

Considérant que le silence gardé sur ce point par les premières conventions de 1874 est facile à expliquer et doit être interprété en faveur de la Compagnie du gaz ; qu'il en est autrement du défaut de toute stipulation dans le traité de

prorogation intervenu en 1887, époque où l'éclairage au moyen de l'électricité fonctionnait déjà dans des localités voisines ; qu'à cet égard les parties sont en faute de n'avoir pas manifesté expressément leur volonté, ce qui met le juge dans l'obligation d'interpréter leur silence et de rechercher quelle a été en 1887 leur commune intention ;

Considérant qu'il sera fait droit à ce qu'il y a de fondé dans leurs prétentions contraires en reconnaissant à la Compagnie du gaz le privilège de l'éclairage n'importe par quel moyen et à la commune de Deville la faculté d'assurer ce service au moyen de l'électricité, en le concédant à un tiers dans le cas où la Compagnie requérante dûment mise en demeure refuserait de s'en charger aux conditions acceptées par ce dernier ;

Considérant, il est vrai, que la commune allègue que les longues négociations engagées sans résultat dès 1893 entre elle et la Compagnie et à la suite desquelles est intervenu le traité passé en janvier 1897 avec le sieur X... constitue une mise en demeure suffisante pour rendre ce traité définitif ;

Mais considérant que ces négociations antérieures à la solution d'un litige qui porte sur l'étendue des obligations imposées à chacune des parties dans le traité de 1887 ne peuvent remplacer la mise en demeure préalable à l'exercice du droit de préférence reconnu par la présente décision en faveur de la Compagnie requérante ;

DECIDE : Article 1er : L'arrêté ci-dessus visé du Conseil de préfecture de la Seine-Inférieure en date du 9 décembre 1897 est annulé. Article 2 : Dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision la commune de Deville mettra la Compagnie du gaz en demeure de déclarer avant l'expiration du mois suivant si elle entend se charger du service de l'éclairage au moyen de l'électricité dans les

conditions du traité passé avec le sieur X.... Article 3 : Il est sursis à statuer jusqu'après l'exécution à donner à l'article 2 ci-dessus sur la demande de dommages-intérêts formée par la Compagnie du gaz. Article 4 : Les dépens exposés jusqu'à ce jour seront supportés par la commune de Deville. Article 5 : Expédition Intérieur.

Document 3: CE, 27 juin 1994, Charpentier

Vu la requête, enregistrée le 27 février 1987 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. André X..., demeurant ... par Portbail (50580), et tendant, d'une part, à l'annulation du jugement du 4 février 1987 par lequel le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande dirigée contre la délibération du syndicat intercommunal du Goëlo en date du 20 janvier 1982 et, d'autre part, à l'annulation de ladite délibération ; [...]

Considérant que si, en vertu de l'article L.111-6 du code de l'urbanisme, peut être refusé le raccordement en eau d'un bâtiment, d'un local ou d'une installation construit ou transformé en méconnaissance des dispositions des articles L.111-1, L.421-1 ou L.510-1 du même code et si le syndicat intercommunal du Goëlo pouvait refuser le raccordement d'un terrain particulier pour un motif tiré de la bonne gestion

et de la préservation de la qualité du service d'adduction d'eau, il ne tenait d'aucun texte le pouvoir de refuser le raccordement au réseau d'eau potable de tous les terrains non constructibles ; que, dès lors, la délibération attaquée est entachée d'une erreur de droit et doit être annulée ;

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Rennes en date du 4 février 1987 et la délibération du syndicat intercommunal du Goëlo en date du 20 janvier 1982 sont annulés.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. X..., au président du syndicat intercommunal du Goëlo, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et au ministre de l'équipement, des transports et du tourisme.

Document 4: Circulaire du 18 mars 1992 portant charte des services publics

Le ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et de la modernisation de l'administration a présenté une communication sur la charte des services publics, conformément aux orientations arrêtées à l'occasion du Conseil des ministres du 19 février 1992.

I - La charte affirme les principes du service public.
- Certains de ces principes sont traditionnels : égalité, neutralité et continuité.
- La charte affirme également des principes nouveaux rendus nécessaires par l'évolution de la société : la transparence, la simplicité, la participation des usagers et la confiance.

II - Le bilan des actions engagées a été dressé et de nouvelles mesures ont été présentées.
- La charte regroupe les actions déjà accomplies et les nouvelles décisions en sept rubriques : santé, protection sociale et solidarité ; éducation, emploi, travail et formation professionnelle ; justice et sécurité ; vie quotidienne ; transports et communications ; relations avec les entreprises ; services publics de proximité.
- Quatre vingt neuf mesures nouvelles ont été adoptées. Elles sont d'application immédiate ou font l'objet d'un échéancier de mise en oeuvre. Parmi elles figurent notamment les mesures suivantes.
- La durée de validité de la carte d'assuré social est portée d'un à deux ans. Le carnet de maternité est simplifié et son

format est réduit de 64 pages à 4 fiches pratiques. Les travailleurs saisonniers ou intermittents et ceux qui occupent des emplois familiaux pourront bénéficier plus facilement de la sécurité sociale.

- Mille "points J" informeront les jeunes sur tous les aspects de la vie quotidienne.
- La vignette automobile sera gratuitement délivrée aux handicapés à leur domicile.
- La possibilité pour chaque entreprise de traiter des problèmes locaux qu'elle rencontre avec l'administration par l'intermédiaire d'un interlocuteur unique sera progressivement étendue sur l'ensemble du territoire.
- Un seul juge de la famille sera compétent pour traiter de tous les aspects judiciaires de la vie familiale.

III - La charte est le point de départ d'une action permanente.
- La charte sera un instrument permanent de modernisation du service public et d'amélioration des services rendus. Le ministre de la fonction publique et de la modernisation de l'administration rendra compte périodiquement des résultats atteints.
- Un rapport sur l'application de la charte sera remis chaque année au Premier ministre. Ce rapport évaluera les résultats obtenus et appréciera les progrès accomplis. Il proposera également les mesures d'amélioration nécessaires. Il sera transmis au Parlement accompagné des avis du Conseil d'Etat et du Conseil économique et social.

Document 5: CE, 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguez-Tivoli

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés par le Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli à Bordeaux, représenté par le sieur X..., son président, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les 16 janvier et 14 février 1905, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler, pour excès de pouvoir, un arrêté, en date du 16 novembre 1904, par lequel le préfet du département de la Gironde a refusé d'user des pouvoirs qu'il tient des articles 21 et 39 de la loi du 11 juin 1880 pour obliger la Compagnie des tramways électriques et omnibus de Bordeaux à reprendre l'exploitation du tronçon de Tivoli de la ligne n° 5 qu'elle a indûment supprimée ; [...]

Considérant que le syndicat requérant a demandé au préfet d'user des pouvoirs qu'il tient des articles 21 et 39 de la loi du 11 juin 1880 pour assurer le fonctionnement du service des tramways afin d'obliger la compagnie des tramways

électriques de Bordeaux à reprendre l'exploitation qui aurait été indûment supprimée par elle, du tronçon de Tivoli de la ligne n° 5 ;

Considérant que, pour repousser la demande du syndicat, le préfet s'est fondé sur ce que le tronçon de ligne dont s'agit n'était pas compris dans le réseau concédé par le décret du 19 août 1901 ; qu'en l'absence d'une décision rendue par la juridiction compétente et donnant au contrat de concession une interprétation différente de celle admise par le préfet, le syndicat n'est pas fondé à soutenir que le refus qui lui a été opposé par le préfet, dans les termes où il a été motivé, est entaché d'excès de pouvoir ;

DECIDE : Article 1er : La requête du syndicat des propriétaires et contribuables du quartier de la Croix-de-Seguey-Tivoli est rejetée : Article 2 : Expédition de la présente décision sera transmise aux Ministres des travaux publics et de l'Intérieur.

Document 6: CE, sect., 13 mai 1994, Commune de Dreux

Vu la requête enregistrée le 7 mai 1990 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la commune de Dreux, représentée par son maire à ce dûment habilité ; la commune de Dreux demande que le Conseil d'Etat : 1°) annule le jugement du 13 février 1990 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a annulé la délibération du conseil municipal de Dreux du 18 décembre 1984 décidant de ne plus accueillir à l'école de musique et de danse de Dreux, à compter du 1er janvier 1985, que les seuls enfants ou adultes résidant dans cette commune ; 2°) rejette la demande dirigée contre cette délibération ; [...]

Considérant que, par une délibération du 18 décembre 1984, le conseil municipal de Dreux a décidé qu'à compter du 1er janvier 1985, l'école de musique ne pourrait accueillir que les enfants dont les parents ont leur domicile effectif à Dreux, ainsi que les adultes habitant cette ville, et que seuls pourraient bénéficier de dérogations les élèves non domiciliés à Dreux pour lesquels des financements extérieurs complémentaires seraient assurés ;

Considérant que, s'agissant d'un service public non obligatoire, créé par une commune, dont l'objet n'exclut pas que son accès puisse être réservé à certaines catégories d'usagers, le principe d'égalité des usagers du service public

ne fait pas obstacle à ce que le conseil municipal limite l'accès à ce service en le réservant à des élèves ayant un lien particulier avec la commune et se trouvant de ce fait dans une situation différente de l'ensemble des autres usagers potentiels du service ; que toutefois, le conseil municipal de Dreux n'a pu légalement limiter, comme il l'a fait, l'accès de l'école de musique aux personnes domiciliées ou habitant à Dreux, en refusant d'accueillir des élèves qui, parce qu'ils ont à Dreux le lieu de leur travail, ou parce qu'ils sont scolarisés dans la commune, ont avec celle-ci un lien suffisant ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Dreux n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a annulé la délibération susvisée du conseil municipal de Dreux ;

Article 1er : La requête de la commune de Dreux est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la commune de Dreux, à M. et Mme X..., à l'association des parents d'élèves de l'école municipale de musique de Dreux et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Document 7: CE, 21 mars 1910, Compagnie générale française des tramways

Vu le recours du Ministre des travaux publics et le mémoire ampliatif présenté au nom de l'Etat, ledit recours et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil

d'Etat le 21 avril 1904 et le 1er février 1905 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté, en date du 15 février 1904, par lequel le conseil de préfecture des Bouches-du-

Rhône, statuant sur la requête de la Compagnie générale française des tramways dirigée contre un arrêté préfectoral du 23 juin 1903 qui a réglé le service des voitures du 1er mai au 2 novembre 1903, pour les tramways de Marseille, a déclaré irrecevable l'intervention de l'Etat et a prononcé l'annulation de l'arrêté préfectoral attaqué ; [...]

Considérant que dans l'instance engagée par elle devant le conseil de préfecture, la Compagnie générale française des tramways a soutenu que l'arrêté du 23 juin 1903, par lequel le préfet des Bouches-du-Rhône a fixé l'horaire du service d'été, aurait été pris en violation de l'article 11 de la convention et de l'article 14 du cahier des charges, et que faisant droit aux conclusions de la Compagnie, le conseil de préfecture a annulé ledit arrêté préfectoral ; que la Compagnie dans les observations qu'elle a présentées devant le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours du ministre des Travaux publics par les motifs énoncés dans sa réclamation primitive ;

Considérant que l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône a été pris dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 33 du règlement d'administration publique du 6 août 1881, pris en exécution des lois du 11 juin 1880 article 38 et du 15 juillet 1845 article 21 , lesquels impliquent pour

l'administration le droit, non seulement d'approuver les horaires des trains au point de vue de la sécurité et de la commodité de la circulation, mais encore de prescrire les modifications et les additions nécessaires pour assurer, dans l'intérêt du public, la marche normale du service ; qu'ainsi la circonstance que le préfet, aurait, comme le soutient la Compagnie des tramways, imposé à cette dernière un service différent de celui qui avait été prévu par les parties contractantes ne serait pas de nature à entraîner à elle seule, dans l'espèce, l'annulation de l'arrêté préfectoral du 23 juin 1903. Que c'est par suite à tort que le conseil de préfecture a, par l'arrêté attaqué, prononcé cette annulation ; qu'il appartiendrait seulement à la compagnie, si elle s'y croyait fondée, de présenter une demande d'indemnité en réparation du préjudice qu'elle établirait lui avoir été causé par une aggravation ainsi apportée aux charges de l'exploitation ;

DECIDE : Article 1er : L'arrêté ci-dessus visé du Conseil de préfecture des Bouches-du-Rhône en date du 15 février 1904 est annulé. Article 2 : La réclamation de la Compagnie générale française des tramways est rejetée. Article 3 : La Compagnie générale française des tramways supportera les dépens. Article 4 : Expédition Travaux Publics.

Document 8 : A. ROUYÈRE, « L' exigences de précaution saisie par le juge », RFDA 2000, p. 266.

Document complémentaire en ligne

Document 9: CE, Ass., 16 novembre 1956, USIA (Union syndicale des industries aéronautiques)

Cons. que la Caisse de Compensation pour la décentralisation de l'industrie aéronautique, instituée par l'article 105 de la loi du 31 mars 1931 et dont le domaine d'activité avait été étendu par le décret du 24 mai 1938, avait essentiellement pour objet de subventionner des opérations d'intérêt général ; qu'elle tirait la plus grande partie de ses ressources d'une retenue de nature parafiscale, précomptée sur toutes les factures afférentes à des marchés passés par le Ministre de l'Air ou pour son compte, en vue de la livraison de matériels volants ou des fournitures nécessaires auxdits matériels ; que ses modalités de fonctionnement présentaient un caractère purement administratif ; que, dans ces conditions, ladite caisse ne constituait pas un établissement public à caractère industriel ou commercial ; que, dès lors, elle était au nombre des établissements publics qui sont visés par la disposition susrappelée de l'article 7 de la loi du 17 août 1948 et qui, par suite, peuvent être supprimés par un décret pris dans les conditions prévues à l'article 6 de ladite loi ;

Document 10: CE, Ass, 10 juillet 1996, Soc. direct mail promotion

[...] Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : "La rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle a été instituée par décret en Conseil d'Etat pris sur rapport du ministre des finances et du ministre intéressé. - Le produit des ... rémunérations pour services rendus ... et le montant des produits divers sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année" ;

Considérant, d'une part, que le décret attaqué, pris en Conseil d'Etat, qui fixe dans son article 1er le principe d'une rémunération de la fourniture par l'INSEE à des particuliers ou à des organismes privés ou publics autres que l'Etat de

certaines prestations qu'il énumère a pu, sans violer les dispositions précitées de l'ordonnance du 2 janvier 1959, renvoyer à un arrêté du ministre des finances le soin de fixer les tarifs applicables à ladite rémunération ; que, d'autre part, le fait que la loi de finances pour 1995 n'aurait pas prévu ni évalué le produit de cette rémunération comme le prescrit le deuxième alinéa de l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est, en tout état de cause, sans influence sur la légalité du décret attaqué ; qu'enfin la circonstance que le produit des prestations de l'INSEE serait reversé au budget général, en vertu d'ailleurs du principe de non-affectation des recettes énoncé à l'article 17 de l'ordonnance, ne saurait faire regarder cette ressource de l'Etat comme une imposition, que seule la loi aurait pu instituer ;

Considérant, en second lieu, qu'aucune disposition de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés n'imposait la consultation de la commission nationale de l'informatique et des libertés avant l'édiction du décret attaqué ; que l'article 35 de la même loi, qui a pour objet d'organiser l'accès des personnes physiques aux traitements portant sur des informations nominatives les concernant, ne saurait, eu égard aux dispositions du décret attaqué, être utilement invoqué par les requérantes ;

Considérant, en troisième lieu, que si ce décret a été pris sur le seul rapport du ministre chargé des finances, la circonstance qu'il abroge dans son article 3 une disposition figurant au décret du 14 mars 1973 n'imposait nullement que fussent consultés ou que fissent rapport les ministres ayant fait rapport pour ce dernier texte ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'en prévoyant que peut donner lieu à rémunération la fourniture de certaines prestations, le décret attaqué n'a pas violé le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ;

Considérant, en cinquième lieu, qu'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 1er du décret attaqué fassent l'objet d'une rémunération ; que 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 ; que les requérants ne peuvent davantage invoquer utilement les dispositions de la loi susvisée du 17 juillet 1978 qui s'appliquent à l'accès des personnes aux documents administratifs en vue de favoriser la transparence de l'administration et ne concernent pas la commercialisation des données que celle-ci élabore ;

Considérant, enfin, que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société Direct Mail Promotion et la société CEGEDIM ne sont pas fondées à soutenir que le décret attaqué serait illégal et à en demander l'annulation ;

Sur la légalité de l'arrêté du 21 mars 1995 du ministre de l'économie relatif aux conditions de tarification s'appliquant à la diffusion des données du système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements (SIRENE) :

En ce qui concerne la légalité externe :

Considérant que le décret ayant pu, comme il a été dit ci-dessus, légalement déléguer au ministre chargé de l'économie le soin de fixer les tarifs des redevances dues au titre des prestations qu'il énumère, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'arrêté attaqué aurait été pris par une autorité incompétente ;

En ce qui concerne la légalité interne :

Considérant que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le décret du 17 février 1995 a pu légalement autoriser la rémunération des services rendus par l'INSEE et, entre autres, de la communication de données extraites de fichiers qu'il détient et de la cession de droits de production ou de diffusion de ces données ; que si les requérants font valoir que la rémunération litigieuse a pour objet et pour effet de procurer à la personne publique titulaire des données un bénéfice excessif, le profit financier résultant éventuellement, pour l'Etat, de ladite rémunération doit être apprécié au regard de l'ensemble des règles législatives régissant tant les services rendus que l'exercice éventuel de droits privatifs venant s'ajouter au coût des services ;

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe ne font obstacle à ce qu'une rémunération perçue à l'occasion de la communication par l'Etat à des tiers de données publiques en vue de leur commercialisation puisse être assortie, au titre des produits prévus à l'article 5 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, de la perception de droits privatifs fixés par contrat et relevant de la propriété intellectuelle, à la condition que cette communication puisse être regardée, au sens des lois sur la propriété littéraire et artistique, comme une oeuvre de l'esprit ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le répertoire "SIRENE", créé et exploité par l'INSEE, direction du ministère de l'économie et des finances, en application du décret susvisé du 14 mars 1973, constitue non une simple collection de données mais un ensemble organisé et structuré d'informations relatives à l'identité et à l'activité des entreprises ; qu'en outre l'INSEE ajoute aux données brutes qui lui sont fournies par les entreprises des informations qu'il élabore, relatives notamment au chiffre d'affaires, au taux d'exportation et à l'implantation géographique de ces entreprises ; que l'ensemble ainsi susceptible d'être cédé par l'INSEE aux sociétés requérantes en vue de sa rediffusion par celles-ci, constitue une base de données qui doit être regardée comme une oeuvre collective pouvant légalement inclure des droits relevant de la propriété intellectuelle au profit de l'INSEE, donc de l'Etat ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'arrêté attaqué a pu légalement, dans son article 6, soumettre, sans violer le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, à une autorisation préalable de l'INSEE ainsi qu'à la signature d'une convention particulière, la rediffusion des informations du répertoire SIRENE ; que la licence de rediffusion instituée par cet article ne méconnaît pas davantage le principe d'égalité devant les charges publiques, les entreprises ayant vocation à rediffuser les informations tirées du répertoire SIRENE se trouvant en tout état de cause dans une situation différente des tiers demandant l'accès initial à ce répertoire ; qu'enfin l'article 8 de l'arrêté, qui reconnaît au bénéfice de

l'INSEE des "droits privatifs" "sur les produits informationnels tirés du répertoire SIRENE ainsi que sur les supports d'enregistrement qu'il utilise", et qui soumet, au titre de ces droits privatifs, les bénéficiaires d'une licence de rediffusion à l'obligation d'acquitter à l'INSEE une redevance de rediffusion, dont le montant est fixé à l'article 15 de l'arrêté et qui doit donner lieu à la signature d'un contrat, ne méconnaît aucune disposition du code de la propriété intellectuelle ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en fixant comme il l'a fait le coût de l'abonnement initial et des

misés à jour pour l'accès au répertoire "SIRENE", et en précisant le montant de la redevance qui sera contractuellement due par les bénéficiaires de la licence de rediffusion prévue par l'article 8 de l'arrêté attaqué, le ministre de l'économie ait fixé des tarifs dont le montant serait manifestement disproportionné par rapport au coût des services ainsi rendus par l'INSEE ;

Considérant, enfin, que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ; [...]

Article 1er : Les requêtes susvisées sont rejetées. [...]

Document 11: CC, 12 juillet 1979, n°79-107 DC, *Ponts à péage*

[...] 1. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet d'autoriser, à titre exceptionnel et temporaire et par dérogation à la loi du 30 juillet 1880, l'institution de redevances pour l'usage d'ouvrages d'art à classer dans la voirie nationale ou départementale, lorsque l'utilité, les dimensions et le coût de ces ouvrages ainsi que le service rendu aux usagers justifient cette opération ;

2. Considérant que, selon les auteurs de la saisine, ce texte porte atteinte à deux principes fondamentaux de notre droit constitutionnel qui sont la liberté d'aller et venir et l'égalité des citoyens devant la loi et devant les charges publiques ;

3. Considérant, d'une part, que, si la liberté d'aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle, celui-ci ne saurait faire obstacle à ce que l'utilisation de certains ouvrages donne lieu au versement d'une redevance ; que, si la loi du 30 juillet 1880 dispose : Il ne sera plus construit à l'avenir de ponts à péage sur les routes nationales ou départementales , il ne saurait en résulter que le principe de la gratuité de la circulation sur ces voies publiques doivent être regardé, au sens du préambule de la Constitution de 1946, repris par celui de la Constitution de 1958, comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République ;

4. Considérant, d'autre part, que si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait

application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes ; qu'en précisant dans son article 4 que l'acte administratif instituant une redevance sur un ouvrage d'art reliant des voies départementales peut prévoir des tarifs différents ou la gratuité, selon les diverses catégories d'usagers, pour tenir compte soit d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation de l'ouvrage d'art, soit de la situation particulière de certains usagers, et notamment de ceux qui ont leur domicile ou leur lieu de travail dans le ou les départements concernés, la loi dont il s'agit a déterminé des critères qui ne sont contraires ni au principe de l'égalité devant la loi ni à son corollaire, celui de l'égalité devant les charges publiques ;

5. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel n'est contraire à aucune disposition de la Constitution ni à aucun principe de valeur constitutionnelle,

Décide :

Article premier : La loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est conforme à la Constitution.

Article 2 : La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Document 12: CE, 10 novembre 1993, *Commune de Mirebeau-sur-Bèze*

Vu la requête, enregistrée le 13 décembre 1988 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la commune de Mirebeau-sur-Bèze, représentée par son maire en exercice ; la commune demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler le jugement du 11 octobre 1988, par lequel le tribunal administratif de Dijon a, à la demande de M. X..., annulé la délibération du 1er février 1985 par laquelle le conseil municipal de Mirebeau-sur-Bèze a institué une redevance pour l'entretien du réseau de télédistribution du lotissement de l'Ermitage ; 2°) de rejeter la demande de M. X... présentée devant le tribunal administratif de Dijon ; [...]

Considérant que le réseau de distribution de la télévision par câble du lotissement de l'Ermitage à Mirebeau-sur-Bèze a été installé par la commune pour concilier la sauvegarde du site avec la liberté de réception des faisceaux hertziens nationaux par les habitants ; que les contributions mises à la charge des habitants du lotissement pour l'entretien de ce réseau constituent la contrepartie des dépenses engagées par la commune pour le bon fonctionnement d'un ouvrage public dont ceux-ci sont bénéficiaires ; qu'elles constituent ainsi une redevance, qui pouvait être légalement instituée et mise à la charge des habitants du lotissement ; que, par suite, c'est à tort que, pour annuler la délibération du conseil municipal en

date du 1er février 1985 fixant le taux de cette redevance, le tribunal administratif de Dijon s'est fondé sur ce que la distribution de la télévision par câble ne constituait pas un service public ni le réseau réalisé à cette fin un ouvrage public et qu'en conséquence, la redevance était dépourvue de fondement légal ;

Considérant, toutefois, qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. X... à l'appui de sa requête devant le tribunal administratif de Dijon ;

Considérant, en premier lieu, que la commune de Mirebeau-sur-Bèze gère directement le réseau de télédistribution ; qu'il suit de là que le conseil municipal était compétent pour fixer le taux de la redevance ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait à la ville de Mirebeau-

sur-Bèze de recueillir l'accord des habitants du lotissement de l'Ermitage préalablement au vote de la délibération fixant le taux de la redevance ;

Considérant, enfin, que les habitants du lotissement étant les seuls bénéficiaires du réseau, la commune a pu, sans méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques, mettre la redevance à leur charge exclusive ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la ville de Mirebeau-sur-Bèze est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Dijon a annulé la délibération en date du 1er février 1985 ;

Article 1er : Le jugement en date du 11 octobre 1988 du tribunal administratif de Dijon est annulé.

Article 2 : La demande présentée par M. X... devant le tribunal administratif de Dijon est rejetée.[...]

Document 13: CE, 5 décembre 1984, Ville de Versailles c. Lopez

[...] Cons. que la requête susvisée de la ville de Versailles est dirigée contre un jugement en date du 18 novembre 1982 par lequel le tribunal administratif de Versailles a annulé le titre de recouvrement émis par le trésorier principal de Versailles afin d'obtenir le remboursement des sommes engagées à l'occasion du transport de M. X... De Arias par l'ambulance du corps des sapeurs-pompiers de la commune ; [...]

Cons. qu'en vertu des dispositions combinées des articles L. 221-1 et L. 221-2-7° du code des communes, les dépenses de personnel et de matériel relatives au service de secours et de défense contre l'incendie sont obligatoires pour les communes ; qu'aux termes de l'article L. 131-2 du même code, " la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment : 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ... 7° le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ... de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours ... " ;

Cons. qu'il résulte des dispositions susénoncées que la commune doit supporter la charge de l'intervention des sapeurs-pompiers dans la limite des besoins normaux de protection des personnes et des biens auxquels la collectivité est tenue de pourvoir dans l'intérêt général ; qu'en revanche, elle est fondée à poursuivre le remboursement des frais exposés pour les prestations particulières qui ne relèvent pas de la nécessité publique ;

Cons. que les évacuations que les sapeurs-pompiers sont

conduits à effectuer vers les établissements hospitaliers en cas d'accident corporel sur la voie publique doivent être regardées comme le prolongement des missions de secours d'urgence aux accidentés ou blessés qui leur sont normalement dévolues ; qu'ainsi de tels transports ressortissent à la mission de service public et doivent être assurés gratuitement par la collectivité, quelle que soit la gravité de l'état des personnes secourues, et alors même que le transport aurait pu être assuré dans des conditions analogues par une entreprise de droit privé ;

Cons. qu'il résulte de l'instruction que M. X... De Arias, victime d'un accident sur la voie publique, a été secouru et transporté en ambulance vers le centre hospitalier de Versailles par les sapeurs-pompiers de la commune ; que son évacuation vers l'hôpital s'est opérée dans le prolongement de l'opération de secours d'urgence dont il a fait l'objet ; qu'elle relevait dès lors de la mission générale de service public aux sapeurs-pompiers ; que, par suite, la commune de Versailles était tenue de supporter la charge des frais de transport dont s'agit ;

Cons. qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Versailles n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué en date du 18 novembre 1982, le tribunal administratif de Versailles a annulé le titre de recouvrement émis par le trésorier principal de Versailles à l'encontre de M. X... De Arias ; [...] Rejet .

Document 14 : CE, 18 janvier 2013, SOS Racisme

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ensemble le 1er protocole additionnel à cette convention ;

Vu la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code du patrimoine ;

Vu le décret n° 95-462 du 26 avril 1995 ;

Vu la décision C-45/93 Commission c/Espagne du 15 mars 1994 de la Cour de justice de l'Union européenne ;

Vu la décision C-388/01 Commission c/Italie du 16 janvier 2003 de la Cour de justice de l'Union européenne ;

Vu le code de justice administrative ;

2. Considérant, en premier lieu, que par communiqué de presse du 1er avril 2009, le ministre chargé de la culture a annoncé que l'accès aux collections permanentes des musées et monuments nationaux serait, à partir du 4 avril 2009, rendu gratuit pour les visiteurs âgés de 18 à 25 ans, ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ; que, sous le n° 328230, l'association SOS Racisme demande l'annulation des décisions, qu'elle estime avoir été révélées par ce communiqué de presse, du ministre chargé de la culture et de celles des organes compétents des musées et monuments nationaux concernés, par lesquelles l'accès aux collections permanentes des musées et monuments nationaux a été rendu gratuit, à compter du 4 avril 2009, pour les visiteurs âgés de 18 à 25 ans, ressortissants de l'Union européenne, en tant que ces décisions excluent de leur champ d'application les visiteurs âgés de 18 à 25 ans qui ne sont pas ressortissants de l'Union européenne ; qu'en second lieu, par communiqué de presse du 31 juillet 2009, le ministre chargé de la culture a fait savoir que le bénéfice de la gratuité d'accès aux musées et monuments nationaux était étendu à tous les visiteurs âgés de 18 à 25 ans qui résident régulièrement sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'Espace économique européen ; qu'une note de la directrice des musées de France du 12 août 2009 a précisé aux organes dirigeants des musées et monuments nationaux les modalités de mise en oeuvre de la mesure de gratuité, note abrogée et remplacée par la note du 6 février 2012 du directeur général des patrimoines portant sur les mêmes sujets ; que, sous le n° 332624, l'association SOS Racisme demande l'annulation des décisions du ministre chargé de la culture et des organes compétents des musées et monuments nationaux concernés, qu'elle estime avoir été révélées par le communiqué de presse du 31 juillet 2009 et par la note du 12 août 2009 de la directrice des musées de France, par lesquelles la gratuité de l'accès aux collections permanentes des musées et monuments nationaux a été étendue à tous les visiteurs âgés de 18 à 25 ans résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'Espace économique européen, en tant que ces décisions excluent les visiteurs qui ne sont pas en mesure de justifier de la qualité de résident de longue durée ou de résident régulier ;

Sur les conclusions dirigées contre la note de la directrice des musées de France du 12 août 2009 :

3. Considérant que l'association requérante demande l'annulation de la note du 12 août 2009 de la directrice des musées de France ; que cette note, dont il ne ressort pas des pièces du

dossier qu'elle ait, par elle-même, produit des effets, a été abrogée et remplacée par la note du 6 février 2012 du directeur général des patrimoines, qui n'a elle-même fait l'objet d'aucun recours ; que, par suite, les conclusions dirigées contre la note du 12 août 2009 sont devenues sans objet ; qu'il n'y a plus lieu d'y statuer ;

Sur les conclusions dirigées contre les communiqués de presse du ministre de la culture et de la communication :

4. Considérant que le communiqué de presse du 1er avril 2009 du ministre de la culture et de la communication se borne à exposer les orientations de la politique gouvernementale en matière de gratuité dans les musées et monuments nationaux, mises en oeuvre par les établissements placés sous sa tutelle et n'a ainsi pas le caractère d'une décision faisant grief ; qu'il en est de même pour le communiqué de presse du 31 juillet 2009 qui, en se bornant à compléter les informations et orientations précédemment données, est également dépourvu de tout effet juridique direct et ne révèle pas davantage l'existence d'une décision de ce ministre susceptible d'être attaquée par la voie du recours en excès de pouvoir ; qu'ainsi, les conclusions de la requête de l'association SOS Racisme dirigées contre les décisions du ministre chargé de la culture qui auraient été révélées par les communiqués de presse des 1er avril et 31 juillet 2009 sont irrecevables ;

Sur les conclusions dirigées contre les décisions des musées et monuments nationaux :

5. Considérant que l'association SOS Racisme demande l'annulation, sans autre précision, des décisions par lesquelles l'accès aux collections permanentes des musées et monuments nationaux a été rendu gratuit pour certains visiteurs âgés de 18 à 25 ans ; que faisant suite à la demande qui a été formulée auprès de la requérante que soient fournies, en application des dispositions de l'article R. 412-1 du code de justice administrative aux termes desquelles : " La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée ou, dans le cas mentionné à l'article R. 421-2, de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation. ", copies des décisions attaquées, celle-ci n'a transmis, d'une part, que deux décisions tarifaires du président du Centre des monuments nationaux, ainsi que deux délibérations du conseil d'administration de l'Etablissement public du musée du Louvre et, d'autre part, différentes informations tarifaires recueillies sur les sites internet de plusieurs musées ; que la transmission de ces derniers éléments ne saurait être regardée comme satisfaisant aux conditions posées à l'article R. 412-1 précité, dès lors que la requérante se borne à soutenir que les décisions tarifaires des différentes institutions culturelles ne sont pas publiées et n'établit, ni même n'allègue, qu'elle aurait demandé communication de ces décisions administratives aux différentes institutions concernées qui lui en auraient refusé la communication ; qu'il appartenait à la requérante de procéder à ces diligences minimales pour pouvoir soutenir qu'elle était dans l'impossibilité justifiée de fournir les décisions attaquées ; que, dès lors, les requêtes de l'association SOS Racisme sont irrecevables en tant qu'elles portent sur la contestation des décisions des différents organes dirigeants fixant les orientations tarifaires des musées, à l'exclusion de celles relevant du Centre des monuments nationaux et de l'Etablissement public du musée du Louvre ;

Sur les conclusions dirigées contre les décisions tarifaires du Centre des monuments nationaux et de l'Etablissement public du musée du Louvre :

6. Considérant que par deux décisions successives n° 2009-12 du 11 mars 2009 et n° 2009-49 du 24 juillet 2009, la présidente du Centre des monuments nationaux a fixé de nouvelles conditions tarifaires d'accès aux monuments dont cet établissement a la responsabilité ; que, par la première, elle a décidé de la gratuité de l'accès à ces monuments pour les ressortissants de l'Union européenne âgés de 18 à 25 ans et pour les enseignants en activité dans les établissements primaires et secondaires ; que, par la seconde, elle a étendu l'accès gratuit à tous les résidents réguliers sur le territoire national âgés de 18 à 25 ans, une troisième décision, n° 2012-45 du 5 novembre 2012, abrogeant et remplaçant les deux précédentes en confirmant et explicitant le champ d'application de la mesure de gratuité ; que le conseil d'administration de l'Etablissement public du musée du Louvre a, par deux délibérations des 27 mars et 27 novembre 2009, voté l'instauration de mesures similaires pour la tarification de l'accès aux collections permanentes ;

7. Considérant que l'article L. 141-1 du code du patrimoine dispose que le Centre des monuments nationaux a pour mission : " [...] d'entretenir, conserver et restaurer les monuments nationaux ainsi que leurs collections, dont il a la garde, d'en favoriser la connaissance, de les présenter au public et d'en développer la fréquentation lorsque celle-ci est compatible avec leur conservation et leur utilisation. " ; que l'article L. 442-6 du même code dispose que : " Les droits d'entrée des musées de France sont fixés de manière à favoriser l'accès de ces musées au public le plus large. " ; qu'il ressort des pièces du dossier que la mise en oeuvre de la gratuité d'accès aux musées et monuments nationaux a pour objectif d'accroître, en vue de la pérenniser, la fréquentation des monuments nationaux par une catégorie de publics, les jeunes de 18 à 25 ans, dont les ressources financières souvent limitées peuvent constituer un obstacle à la fréquentation régulière des établissements culturels de l'Etat ;

8. Considérant, en premier lieu, que 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 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'Etat dont la privation porterait atteinte au droit de propriété tel qu'il est garanti par l'article premier du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que les limitations apportées par les délibérations attaquées à la gratuité de l'accès aux musées concernés méconnaîtraient ces stipulations, combinées avec celles de l'article 14 de la même convention, doit être écarté ;

9. Considérant, en second lieu, que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier ; que l'institution d'une différence tarifaire entre les visiteurs des musées et monuments nationaux selon des critères de nationalité

ou de régularité du séjour, laquelle n'est pas la conséquence nécessaire d'une loi, implique l'existence soit de différences de situation de nature à justifier ces différences de traitement, soit de nécessités d'intérêt général en rapport avec la mission des établissements concernés, comme avec l'objet de la mesure de gratuité mise en oeuvre, permettant de justifier de telles catégories, et à condition que ces différences ne soient pas manifestement disproportionnées au regard des objectifs poursuivis ;

10. Considérant qu'au regard de la nature du service public dont sont chargés le Centre des monuments nationaux et l'Etablissement public du musée du Louvre et de l'objectif poursuivi par la mesure de gratuité mise en oeuvre, consistant à favoriser l'accès à la culture au travers des musées et monuments concernés, des usagers qui, en raison de leur âge, ne disposent pas en général des ressources leur permettant facilement, et afin d'ancrer des habitudes de fréquentation régulière des monuments et des musées, il était loisible aux établissements concernés de distinguer les personnes qui ont vocation à résider durablement sur le territoire national, des autres, la gratuité concédée devant avoir pour résultat de rendre durable la fréquentation habituelle des institutions concernées et n'ayant donc nécessairement pas de justification pour les personnes qui ne sont pas appelées à séjourner durablement sur le territoire ; que le bénéfice de la gratuité reconnu aux personnes qui ont vocation à résider durablement sur le territoire national devait, en application du droit de l'Union européenne, et notamment de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003, telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, être étendu aux ressortissants de l'Union qui disposent dans un autre pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen du même droit à un séjour durable ;

11. Considérant qu'en limitant, par la première série de mesures, aux seules personnes de 18 à 25 ans ressortissantes d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'Espace économique européen la gratuité d'accès aux monuments dont ils ont la charge et en excluant ainsi les résidents de longue durée en situation régulière de ces mêmes Etats, la décision du 11 mars 2009 du Centre des monuments nationaux et la délibération du 27 mars 2009 de l'Etablissement public du musée du Louvre ont méconnu les dispositions de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 ;

12. Considérant que la seconde catégorie de mesures ouvre le bénéfice de la gratuité aux personnes de 18 à 25 ans qui sont soit nationaux français, soit ressortissantes d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, soit titulaires en France d'un visa de longue durée ou d'un titre de séjour, ainsi qu'aux résidents de longue durée dans un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ; qu'en définissant ainsi les bénéficiaires de la gratuité, les délibérations attaquées ont retenu des critères objectifs qui sont en rapport direct avec l'objet de la mesure qu'elles instituent ; que la différence de traitement qui en résulte n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif qu'elles poursuivent ; qu'elles n'ont donc pas méconnu le principe d'égalité ;

[annulation de la décision n° 2009-12 du 11 mars 2009 du Centre des monuments nationaux et de la délibération du 27 mars 2009 de l'Etablissement public du musée du Louvre en tant que celle-ci concerne l'accès gratuit aux collections permanentes du Louvre ; rejet du surplus]