

Éléments de correction

Séance 4, la notion de service public

Devoir retenu : CE, 15.02.2016 n°384228 (doc. communiqué via Moodle)

Éléments d'introduction :

Proposition de phrases d'accroche :

- Plusieurs possibilités. Par ex. un propos très général, en forme d'entonnoir (du large au particulier), sur le fait que, depuis l'arrêt Blanco relatif à la responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement des SP (qui liait en quelque sorte personne publique, service public et droit administratif), la notion de SP a continuellement évolué. Ainsi, la jurisprudence a admis qu'une activité culturelle d'intérêt général revêtait le caractère d'un service public (CE sect. 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, req. n°284736) C'est une telle situation que donne à voir l'arrêt...

Ou

- Théorisée par [Léon Duguit](#) en 1923, la notion de service public est un élément essentiel du droit administratif français. La [notion légale de service public](#), fondée sur l'idée d'[intérêt général](#), est considérée comme la finalité ultime de l'action de l'Etat. Suivant la nature du service public : administrative ou industrielle et commerciale, le contentieux qui résultera des relations que le service entretient avec ses clients, actionnaires etc... Ne relèvera pas de la même juridiction. Ainsi il n'est pas rare que les administrés en se fondant sur une définition erronée de leur activité se trompent dans le choix de la juridiction compétente, comme l'illustre l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat en date du 15 février 2016 sur question préjudicielle. ».

Ou

- Jacques Chevallier observe : « La notion de service public est saturée de significations multiples qui se superposent, s'entrecroisent, renvoient les unes aux autres, et entre lesquelles le glissement est constant.» Pour Jacques Chevallier, le service public « [...] sculpte le mythe d'un État bienveillant, uniquement soucieux du bien-être de tous ».

Ou

- La notion de service public est une notion fondamentale du droit administratif. C'est en 1873 à l'occasion d'une décision dite « Blanco » que Le Tribunal des Conflits se saisit de la notion pour en faire le critère de compétence du Juge

Administratif dans le cadre d'un litige portant sur la mise en cause de la responsabilité de l'Etat.

Les faits sont à rechercher dans le considérant 1. : Les carrières des Bringasses et des Hauts Fonds - également appelées Carrières de Lumières - situées sur la commune des Baux-de-Provence, ont été concédées par la commune des Baux-de-Provence à un maître carrier en 1959 pour une durée de trente ans. Le site a été utilisé en 1970 pour une manifestation culturelle organisée par une association. Par une convention du 15 juin 1976, la commune a transféré ces droits à la société Cathédrale d'Images pour permettre l'exploitation culturelle du site par des procédés audiovisuels. A l'expiration de cette convention, un bail a été conclu le 5 septembre 1989 entre la commune et la société Cathédrale d'Images pour permettre l'exploitation des carrières dans le cadre d'une activité d'organisation de spectacles audiovisuels. Ce bail a fait l'objet d'un renouvellement le 31 mars 2000 jusqu'au 28 février 2009. Par un acte du 25 août 2008, la commune a signifié à la société Cathédrale d'Images qu'elle mettait fin au bail et lui donnait congé à compter du 28 février 2009.

La demande et la procédure : (sont à rechercher notamment dans les visas) La Société Cathédrale d'Images conteste l'appartenance du site au domaine public de la commune et par là-même l'affectation de la carrière à un service public. Elle demande donc l'annulation du jugement rendu par le Tribunal administratif de Marseille.

En effet, par jugement en date 11 juin 2014, le tribunal administratif de Marseille a déclaré que les carrières des Bringasses et des Grands Fonds, situées sur la parcelle cadastrée section AC n° 120, appartiennent au domaine public de la commune des Baux-de-Provence. Par une requête sommaire enregistrée le 5 septembre 2014 et mémoires des 5 décembre 2014 et 19 janvier 2016, la société Cathédrale d'Images demande au Conseil d'Etat l'annulation du jugement et de dire et juger que les carrières des Bringasses et des Grands Fonds, situées sur le territoire de la commune des Baux-de-Provence, ont fait partie du domaine privé communal jusqu'à la date du congé qui lui a été donné le 25 août 2008. La Société requérante demande in fine la participation de la commune au frais d'instance engagées par elle, à savoir la somme de de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Problématique : L'affectation d'une carrière à une activité touristique et culturelle d'intérêt général sur un site appartenant à la Commune, en l'espèce la réalisation de spectacles et la projection d'images, suffit-elle à faire regarder l'activité comme relevant du service public (et par là-même de considérer que le site y dédié appartient au domaine public de la commune => partie hors commentaire) ?

Solution : Considérant 3 : Le Conseil d'Etat considère qu' « alors même que l'activité de la société, qui contribue à l'animation culturelle et touristique de la commune des Baux-de-Provence, revêtait un caractère d'intérêt général, la commune ne pouvait être regardée ni comme ayant organisé un service public et confié sa gestion à la société ni comme ayant entendu reconnaître un caractère de service public à l'activité de la société » : « les carrières des Bringasses et des Hauts Fonds ne pouvaient être regardées comme affectées à

un service public ». Dès lors, « *la circonstance que les carrières, dont l'accès est par ailleurs fermé, reçoivent les spectateurs à l'occasion de l'organisation de spectacles audiovisuels ou de festivals ne suffit pas à les faire regarder comme affectées à l'usage direct du public* ». Le Conseil d'Etat fait droit à la demande de la Société.

Restriction du sujet : ne pas commenter la problématique ressortissant de l'appartenance du bien au domaine public.

I – La recherche lapidaire par le juge des critères de reconnaissance d'une activité de service public nécessaire à la solution du litige :

En l'absence d'une qualification textuelle de l'activité en cause le juge aura recours aux critères dégagés par la jurisprudence = **technique du faisceau d'indices** (CE 13 janvier 1961 Magnier, CE 28 juin 1963 Nancy,...)

A – L'identification classique de la personne gestionnaire du service public :

Considérant 3 : « *le site de la carrière des Bringasses et des Grands Fonds a été utilisé en 1970 pour une manifestation culturelle organisée par une association et non par la commune des Baux-de-Provence* ».

Connaissances du cours à rattacher : le critère de rattachement organique à une personne publique : déclin du critère suite à la consécration de la possibilité pour une personne privée de gérer un SP

* CE 13 mai 1938 Caisse primaire Aide et protection

* CE. 28 juin 1963 « Nancy » : activité exercée par une personne de droit privée peut être qualifiée de mission de SP: en l'espèce il s'agit d'une personne privée : la Société Cathédrale d'Images

*CE, Ass. 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence (panorama des modes de gestion du SP)

B – La reprise établie des critères d'identification d'une activité de service public

- *Conditions de création* : « *que si la commune a ensuite envisagé d'y organiser des spectacles audio-visuels, comme le montrent une étude menée par une société en 1970 et la signature, en 1971, d'une convention avec la société du festival d'art-et-d'essai des Baux-de-Provence après délibération du conseil municipal, ce projet n'a pas été réalisé* » ; « *la commune ne pouvait être regardée [...]comme ayant entendu reconnaître un caractère de service public à l'activité de la société* », pour rejeter la qualification de SP attaché à cette activité (cf. CE 6 avril 2007 Commune d'Aix-en-Provence).

- *Critère tenant au fonctionnement et de gestion* : « ils ne prévoyaient aucun rôle de la commune dans la programmation et la tarification des activités d'animation » (considérant 3)
- *Critère tenant à la participation* : - obligation de verser des cotisations (CE Sect. 28 juin 1963, *Narcy*, préc.) : en l'espèce : « la commune percevrait une partie des droits d'entrée des spectacles et, à compter de 1989, la mise à disposition de la commune des carrières quelques jours dans l'année ».
- *Critère tenant au contrôle* : « ni aucun contrôle ou droit de regard de sa part sur l'organisation et les modalités de fonctionnement de la société »
 - * *jurisp. CJCE ex.* : CJCE 18 novembre 1999, aff. C-107/98 « Teckal » ; CJCE, 11 janvier 2005, aff. C-26/03, *Stadt Halle*. CJCE, 11 mai 2006, aff. C-340/04, *Carbotermo* .
 - * *jurisp. CE sect.* 6 avril 2007 **Commune d'Aix-en-Provence**
- Le Conseil d'Etat ne recherche pas en l'espèce l'existence de prérogatives de puissance publiques de façon explicite :
 - * cf. CE, sect.. 22 fév. 2007, *APREI* : Même en l'absence de PPP, la qualification de SP n'est pas exclue. Le JA s'attache alors à un faisceau d'indices traduisant la marque d'une volonté de la part de l'autorité créatrice, de considérer l'activité en cause comme un SP

II - La négation du lien entre l'activité culturelle et touristique de la Société Cathédrale d'Images et une activité de service public :

Le critère matériel ou fonctionnel : l'intérêt général

- Notion contingente et insaisissable = IG évolue
- CE, 1999, *Rolin* = appréciation stricte de l'IG

A - La reconnaissance bien fondée de l'intérêt général attaché à l'activité gérée par la Société Cathédrale d'Images :

Reprendre les notions de cours : définition du critère de l'intérêt général : coïncide avec celui de la collectivité au sens large et les missions dites régaliennes de l'Etat comme la défense, la police / correspond aussi aux besoins individuels d'un plus ou moins grand nombre d'individus que les acteurs privés ne peuvent contenter. Le critère de l'intérêt général est relatif et évolutif selon les époques et les circonstances.

Au travers de sa jurisprudence, le Conseil d'Etat a développé la notion de service public culturel en déclarant qu'une association en charge de l'animation culturelle d'une ville devait être regardée comme gérant un service public : CE 20 juill. 1990, n° 69867, *Ville de Melun et Association Melun-Culture-Loisirs*.

CE 6 avril 2007 Commune d'Aix-en-Provence : « *lorsqu'une personne privée exerce, sous sa responsabilité et sans qu'une personne publique en détermine le contenu, une activité dont elle a pris l'initiative, [...] son activité peut cependant se voir reconnaître un caractère de service public, [...] si une personne publique, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux, exerce un droit de regard sur son organisation* ».

B- L'insuffisance affirmée du critère d'intérêt général pour la reconnaissance d'activité de service public :

Le Conseil d'Etat affirme l'intérêt général de l'activité gérée par la Société sans pour autant qualifier cette dernière de service public.

En l'espèce, le Conseil d'Etat renforce les critères organisationnels : la Commune devait exercer un certain contrôle sur la gestion de l'activité pour conférer à cette dernière le caractère d'une activité de SP : « *ils ne prévoyaient aucun rôle de la commune dans la programmation et la tarification des activités d'animation ni aucun contrôle ou droit de regard de sa part sur l'organisation et les modalités de fonctionnement de la société* ».

La société Carrière d'Images exerce bien une activité culturelle et touristique. Cette mission coïncide avec l'intérêt de la collectivité mais ne constitue pas un service public : « *qu'ainsi, alors même que l'activité de la société, qui contribue à l'animation culturelle et touristique de la commune des Baux-de-Provence, revêtait un caractère d'intérêt général, la commune ne pouvait être regardée ni comme ayant organisé un service public et confié sa gestion à la société ni comme ayant entendu reconnaître un caractère de service public à l'activité de la société* ».