

UNIVERSITE PARIS-PANTHEON-ASSAS

Année universitaire 2022-2023

Masters Droit des collectivités territoriales - Droit public - 1^{ère} année, 1^{er} semestre

Droit du service public

Cours de M. le Professeur Gilles J. Guglielmi

MÉTHODE DE TRAVAIL EN COURS D'AMPHITHÉÂTRE

Les douze séances développent neuf thèmes, dans lesquelles l'enseignant donnera la synthèse du droit positif existant et, selon le cas, des éléments d'actualité législative ou jurisprudentielle. L'enseignant incite fortement les étudiants à lire avant chaque cours les pages mentionnées ci-dessous dans l'ouvrage de référence relativement au thème indiqué de façon à maîtriser les politiques publiques et les applications dont il sera fait la théorie juridique. La maîtrise du cours de Droit administratif général de L2, de Contentieux administratif de L3 et de Droit des institutions européennes de L3 est un pré-requis.

Ouvrage de référence :

GUGLIELMI (G. J.), KOUBI (K.), LONG (M.), « Droit du service public », coll. Domat-Montchrestien, 4e édition 2016.

Thèmes des cours et TD :

1. - Naissance d'une notion

pp. 33 à 76

2. - Permanence et identification du service public en droit positif

pp. 77 à 138

3. - Service public et droit de l'UE

pp. 139 à 210

4. - Services publics constitutionnels, service public national, service public local

pp. 463 à 580

5. - Les modes de gestion publique du service public : régie, quasi-régie, établissement public

pp. 619 à 706 et pp. 707 à 766

6. - Les modes de gestion privée du service public : unilatérale, contractuelle, partenariale

pp. 619 à 706 et pp. 767 à 852

7. - Les principes constitutionnels de fonctionnement du service public : égalité, continuité

pp. 211 à 322

8. - Les autres principes de fonctionnement du service public : de la qualité à la sécurité

pp. 336 à 350 et, dans la 3^e édition, pp. 657 à 714

9. L'usager du service public et son statut

pp. 351 à 446.

ORGANISATION DES SÉANCES DE TRAVAUX DIRIGÉS

1. Conception générale

La séance de travaux dirigés en droit du service public est conçue sur le modèle des séminaires existant en Master 2. Elle repose sur la préparation à domicile puis l'analyse en séance de sujets de dissertation et de commentaire (de texte, d'arrêt ou de document), de cas pratique, de consultation. Les rendus en réponse aux questions des chargés de TD doivent être brefs et synthétiques. En aucun cas on ne travaillera par la seule méthode des exposés.

Les fiches de travaux dirigés sont organisées sous la forme d'une sélection de documents essentiels. Elles vous indiquent de plus des références bibliographiques ou jurisprudentielles qui peuvent être consultées. Ainsi, il est clairement demandé aux étudiants d'approfondir les thèmes des fiches de TD par un travail personnel rigoureux de recherche sur les différents supports mis à leur disposition par l'Université. Pour être un lieu d'échanges et de discussions approfondies sur le thème abordé, la séance de travaux dirigés requiert un travail personnel important. Elle fait également appel à toutes les connaissances de l'étudiant et plus particulièrement aux différentes disciplines de droit public abordées au cours des différents semestres d'études, celui-ci inclus.

2. Evaluation

La note de contrôle continu (/100) est composée des trois éléments suivants :

- une note de galop d'essai (/40)
- une note de préparation à domicile (/20)
- une note d'interrogation sur table (/20)
- une note de participation (/20)

L'attention des étudiants est spécialement attirée sur cette dernière note de participation qui, outre le fait qu'elle prend en compte la nécessaire assiduité aux séances de travaux dirigés ainsi que le traitement de la question d'actualité prend principalement en compte l'intervention *globale* de l'étudiant sur l'ensemble des thèmes du semestre.

PLAN

Introduction

LE DROIT DU SERVICE PUBLIC, CLEF DE VOÛTE DU DROIT ADMINISTRATIF

LEÇON 1 NAISSANCE D'UNE NOTION

SECTION I LES PRÉMISSSES THÉORIQUES DU SERVICE PUBLIC

- § 1. La naissance de l'idée de service public
 - A. *Polis* et *res publica* à la base d'une conception du service public ?
 - B. Décomposition et recomposition des liens sociaux au Moyen Âge
- § 2. L'émergence d'un régime juridique des services publics
 - A. Des principes de fonctionnement
 - B. La possibilité d'une délégation
 - C. Une approche des modes de gestion

SECTION II LE SERVICE PUBLIC, EXPRESSION JURIDIQUE D'UNE PHILOSOPHIE RÉPUBLICAINE

- § 1. La Révolution, prélude à la pensée juridique du service public
 - A. L'intérêt général et la nécessité des services publics
 - B. Bonheur de tous et solidarité
 - C. L'éclipse de la solidarité sociale
 - § 2. La cristallisation de la notion de service public
 - A. La notion de service public en quête de théorie juridique au XIX^e siècle
 - B. La première théorie du droit du service public : le critère du but
 - § 3. L'arrêt *Blanco* et la théorie du service public
 - A. Une conception extensive de la compétence contentieuse administrative
 - B. Une conception extensive du service public
 - § 4. La notion de service public dans la pensée juridique et politique de la fin du XIX^e siècle
 - A. Interventionnisme social et individualisme libéral
 - B. Liaisons entre puissance publique et service public
-

LEÇON 2 PERMANENCE ET IDENTIFICATION DU SERVICE PUBLIC EN DROIT POSITIF

SECTION I L'ANCRAGE DU SERVICE PUBLIC PAR LA DOCTRINE, LA JURISPRUDENCE ET LES POLITIQUES PUBLIQUES

- § 1. L'épanouissement de la notion de service public au XX^e siècle
 - A. Le service public, source de droit objectif en doctrine
 - B. Le service public, notion fonctionnelle en jurisprudence
- § 2. La vigueur des services publics, de la Libération aux années 1990
 - A. Le service public, moteur du secteur public
 - B. La notion de service public, crise et renouveau

- § 3. La délégitimation du service public par l'action publique
 - A. La libéralisation comme dépassement de la notion de service public
 - B. La privatisation des « grands services publics »
- § 4. La re-légitimation du service public par la réforme de l'État
 - A. Le service public, rhétorique de modernisation de l'État
 - B. La transformation publique et Action publique 2022

SECTION II L'IDENTIFICATION DU SERVICE PUBLIC DANS L'ACTION PUBLIQUE

- § 1. Une approche organique
 - A. Le rattachement direct
 - B. Le rattachement indirect
- § 2. Une notion fonctionnelle
 - A. Activités de plus grand service et activités de plus grand profit
 - B. Activités de prestation et missions de service public
- § 3. Service public administratif, service public industriel ou commercial
 - A. La qualification textuelle
 - B. La qualification jurisprudentielle

LEÇON 3 SERVICE PUBLIC ET DROIT EUROPÉEN

SECTION I SERVICE PUBLIC ET CATÉGORIES JURIDIQUES DU DROIT EUROPÉEN

- § 1. La reconnaissance de la spécificité des services d'intérêt général (SIG)
 - A. Des SIG, expression d'une dérogation au marché
 - B. Les services non économiques d'intérêt général (SNEIG), une protection limitée aux fonctions d'autorité
- § 2. Les services d'intérêt économique général (SIEG), valeurs communes de l'UE
 - A. La reconnaissance de la notion
 - B. La construction d'un régime jurisprudentiel
 - C. L'impact des exigences de cohésion sociale et territoriale
- § 3. Le service universel : une universalité contestée
 - A. L'apparition et développement du concept
 - B. Une définition *a priori* ambitieuse
 - C. Une application limitée
- § 4. Les services sociaux d'intérêt général (SSIG) : une catégorie sans statut
 - A. L'avènement et la progression de l'idée
 - B. Une prise en compte à la marge

SECTION II L'IMPACT DU DROIT EUROPÉEN SUR LES MODES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS

- § 1. La remise en cause sélective de certains modes de gestion
 - A. Principes
 - B. Assouplissements
- § 2. La concrétisation relative du principe de subsidiarité
 - A. Principe
 - B. Limitation

- § 3. L'encadrement du financement des services publics
 - A. La reconnaissance des compensations aux missions de service public
 - B. Les règles applicables depuis Altmark jusqu'à Almunia
 - C. Logique de commande publique et logique de subvention

LEÇON 4 SERVICES PUBLICS CONSTITUTIONNELS, SERVICE PUBLIC NATIONAL, SERVICE PUBLIC LOCAL

SECTION I LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'EXISTENCE DES SERVICES PUBLICS

- § 1. L'institution de services publics « envisagés » par la Constitution
- § 2. Les services publics « négociés » dans des conventions internationales
- § 3. Les services publics « induits » par le droit européen

SECTION II LES FONDEMENTS JURIDIQUES DU POUVOIR DE CRÉATION DES SERVICES PUBLICS

- § 1. La compétence formelle
 - A. La loi, principal acte de création des services publics
 - B. La création des services publics du fait d'un acte réglementaire
- § 2. La compétence matérielle
 - A. Le respect des principes tenant aux droits et libertés
 - B. Le respect des traités et du droit européen dérivé

SECTION III LE SERVICE PUBLIC LOCAL

S/Section I LA CRÉATION D'UN SERVICE PUBLIC LOCAL

- § 1. L'ancrage constitutionnel
- § 2. La compétence reconnue par la loi
- § 3. Le « mandat » européen

S/Section II SERVICES PUBLICS LOCAUX ET INITIATIVE PRIVÉE

- § 1. Le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie et du droit européen
- § 2. La finalité sociale du constat de la défaillance de l'initiative privée
 - A. Libéralisme économique et socialisme municipal
 - B. Le pouvoir de création de services municipaux entre traditions et innovations
- § 3. Des services publics municipaux, obligatoires ou facultatifs ?
 - A. Des services publics locaux dits « obligatoires »
 - a) Service public « national » mais aussi service public « local »
 - b) Des services publics locaux « obligatoirement » institués
 - B. Des services publics locaux dits « facultatifs »
 - a) Des services publics locaux d'institution facultative
 - b) Des services publics facultatifs « d'initiative locale »

LEÇON 5 LES MODES DE GESTION PUBLIQUE DU SERVICE PUBLIC

CHAPITRE INTRODUCTIF LE SERVICE PUBLIC ET L'HABILITATION À LE GÉRER

- SECTION I UN OBJECTIF FONDAMENTAL : MAÎTRISER LA GESTION DU SERVICE PUBLIC
 - § 1. Les fonctions de service public et leurs niveaux de gestion
 - A. Distinction des fonctions
 - B. Traduction juridique
 - § 2. La direction stratégique du service public
 - A. En gestion publique, directe ou déléguée
 - B. En gestion déléguée privée
- SECTION II UN ACTE FONDAMENTAL : L'ACTE D'HABILITATION
 - § 1. La notion d'habilitation
 - § 2. Les caractères de l'acte

CHAPITRE 1 LA GESTION DIRECTE PAR LE MAÎTRE DU SERVICE

- SECTION I LA RÉGIE
 - § 1. Définition
 - § 2. Régime
 - A. Les régies directes
 - B. Les régies indirectes
- SECTION II LES SERVICES A COMPÉTENCE NATIONALE
 - § 1. Définition
 - § 2. Régime
- SECTION III LES AGENCES (AAI, API)
 - § 1. Un service public de la régulation
 - § 2. Une modalité de la régie

CHAPITRE 2 LA GESTION DÉLÉGUÉE RÉSERVÉE EXCLUSIVEMENT À DES PERSONNES PUBLIQUES

- SECTION I LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS
 - § 1. Définition
 - § 2. Les établissements publics rattachés
 - A. Fondation et suppression
 - B. Organisation
 - C. Régime de droit public applicable
 - § 3. Les régies locales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière
 - A. Fondation et suppression
 - B. Organisation et fonctionnement
- SECTION II LES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC
 - § 1. Identification et nature
 - § 2. Fondation et suppression
 - A. Le regroupement des membres fondateurs par contrat
 - B. La rédaction des statuts et l'approbation administrative
 - § 3. Organisation et fonctionnement
- SECTION III LES CONTRATS ENTRE PERSONNES PUBLIQUES ET QUASI-RÉGIES
 - § 1. L'émergence de nouvelles catégories
 - § 2. La coopération horizontale ou verticale entre personnes publiques
 - § 3. Les quasi-régies

LEÇON 6 LES MODES DE GESTION PRIVÉE DU SERVICE PUBLIC

CHAPITRE I L'HABILITATION UNILATÉRALE

SECTION I HABILITATION À LA DEMANDE DU PÉTITIONNAIRE

- § 1. L'autorisation simple ou conditionnelle
- § 2. L'agrément
- § 3. La reconnaissance d'utilité publique

SECTION II HABILITATION À L'INITIATIVE DE LA PERSONNE PUBLIQUE RESPONSABLE DU SERVICE

- § 1. L'habilitation forcée : les réquisitions
- § 2. L'habilitation a posteriori : la reconnaissance de service public

CHAPITRE 2 L'HABILITATION CONTRACTUELLE

SECTION I NAISSANCE DE LA NOTION DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

- § 1. L'impulsion terminologique du législateur
- § 2. L'assise juridique préalable : pratique et doctrine
- § 3. La pression du droit européen

SECTION II CONSISTANCE DE LA NOTION DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

- § 1. La nécessaire définition a posteriori
 - A. La délégation de service public est un contrat
 - B. ...dont la rémunération est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation
- § 2. La matière du contrat
 - A. Le transfert de la gestion opérationnelle d'un service public
 - B. Le contenu de l'habilitation contractuelle à gérer le service public
- § 3. La définition en droit européen
 - A. Les principes fondamentaux des traités
 - B. La directive Concessions 2014/23/UE

SECTION III DIFFÉRENTS CONTRATS DE GESTION DÉLÉGUÉE

- § 1. La concession
- § 2. L'affermage
- § 3. La régie intéressée

LEÇON 7 LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC

SECTION I L'ÉGALITÉ, PRINCIPE ET APPLICATIONS

S/Section I Le principe d'égalité

- § 1. L'égalité, un principe général du droit du service public
- § 2. L'égalité d'accès au service public
- § 3. L'égalité des usagers dans les services publics
- § 4. L'égalité des personnels et fournisseurs des services publics
 - A. Les personnels
 - B. Les fournisseurs

- S/Section II Principe de non-discrimination et discriminations positives
 - § 1. Le principe d'égalité à l'épreuve de la discrimination positive
 - A. L'égalité, source de la différenciation ?
 - B. L'égalité des chances, justification des distinctions ?
 - § 2. Principe de non-discrimination et service universel

- S/Section III Principe d'égalité et principe de neutralité
 - § 1. L'autonomie relative du principe de neutralité
 - § 2. Le principe de neutralité dans les services publics
 - § 3. Neutralité du service public et obligation de neutralité des agents publics

- SECTION II LA CONTINUITÉ, PRINCIPE ET DÉVELOPPEMENTS
 - S/Section I Le principe de continuité
 - § 1. La continuité, le principe essentiel du service public
 - § 2. Le principe de continuité, règle de fonctionnement du service public

 - S/Section II La continuité et la régularité du fonctionnement du service public
 - § 1. Continuité des services publics et situation des personnels face aux attentes des usagers
 - A. La situation des agents des services publics
 - B. Le droit de grève dans les services publics
 - § 2. Principe de continuité et continuité territoriale
 - § 3. Responsabilité administrative et principe de continuité du service public
 - A. Contrats administratifs et continuité du service public
 - B. Obligations du gestionnaire et continuité du service public

LEÇON 8 LES AUTRES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT : DE LA QUALITÉ A LA SÉCURITÉ

- SECTION I DES PRINCIPES CONVERGENTS : LA QUALITÉ ET L'ACCESSIBILITÉ
 - § 1. La qualité du service public
 - A. La fonction économique de la qualité
 - B. Qualité du service ou qualité de la prestation de service ?
 - § 2. L'accessibilité au/du service public, une définition floue
 - A. Des points, plates-formes, maisons, relais, de service public
 - B. Accueil du public et traitement des demandes

- SECTION II DES PRINCIPES DIVERGENTS : L'EFFICACITÉ ET LA SÉCURITÉ
 - § 1. L'efficacité managériale plus que sociale
 - A. La rentabilité économique privilégiée
 - B. La dépréciation de l'efficacité sociale
 - § 2. La sécurité dans le fonctionnement du service public
 - A. La notion de sécurité et le service public
 - B. Service public, sécurité et principe de précaution

- SECTION III UN PRINCIPE DE GRATUITÉ PARTIEL ET RELATIF
 - § 1. Un concept reçu comme un indice
 - § 2. La qualification incertaine d'un principe de gratuité
 - § 3. Les faux-semblants d'un principe de gratuité

LEÇON 9 L'USAGER DU SERVICE PUBLIC

CHAPITRE 1 DÉFINITIONS DE L'USAGER

SECTION I LES DÉTERMINANTS DE LA QUALITÉ D'USAGER DU SERVICE PUBLIC

- § 1. Usager du service public et nature de la prestation
 - A. Usager et/ou bénéficiaire de la prestation de service public
 - B. Usager du SPA et/ou du SPIC
- § 2. Usager du service public et moment de la prestation
 - A. L'usager du service public, un candidat-usager
 - B. L'usager du service public, un usager effectif

SECTION II USAGER, CLIENT DU SERVICE PUBLIC, CONSOMMATEUR DE SERVICE PUBLIC ?

- § 1. Un usager « client » ?
- § 2. Un usager « consommateur » ?

SECTION III LA MUTABILITÉ ET SES CONSÉQUENCES

- § 1. Cohérence et valeur juridique du principe
 - A. Diversité des termes, unité du principe ?
 - B. Un principe à valeur diffuse
- § 2. Le principe d'adaptabilité du service public
- § 3. Les implications du principe de mutabilité du service public
 - A. Sur la situation des usagers
 - B. Sur les engagements contractuels

CHAPITRE 2 LE STATUT DE L'USAGER DU SERVICE PUBLIC

SECTION I LES OBLIGATIONS DES USAGERS DU SERVICE PUBLIC

SECTION II LES DROITS DES USAGERS DU SERVICE PUBLIC

- § 1. Respect des principes de fonctionnement et droits des usagers
 - A. Le droit d'accès au service public
 - B. Le droit au fonctionnement normal du service
 - C. Le droit à l'information et le droit à la participation
- § 2. Vers un droit à un équipement en services publics dans certaines zones ?

SECTION III LA DÉFENSE DES DROITS ET LES RECOURS DES USAGERS DU SERVICE PUBLIC

- § 1. Des recours variés et largement ouverts
- § 2. Des fondements classiques mais distincts
 - A. L'action en obtention de la prestation
 - B. L'action en réparation
 - C. Le recours pour excès de pouvoir

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

Les Fondamentaux

- De Corail (J.-L.), *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, LGDJ, 1954.
- De Laubadère (A.), *Traité de droit administratif*, LGDJ, t. III, 1997 (*Les Grands Services publics administratifs*), par Vénézia (J.-C.).
- Jèze (G.), *Les principes généraux du droit administratif*, t. I (La notion de service public), Giard et Brière, 1^{re} éd., 1914, et 3^e éd., 1930.
- Moderne (F.) et Marcou (G.) (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003.
- Pisier (E.), *Les fondements de la notion de service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, LGDJ, 1972.

Les Manuels

- récents :

- Guglielmi (G. J.), Koubi (K.), Long (M.), *Droit du service public*, coll. Domat-Montchrestien, Lextenso, 2016.
- Lachaume (J.-F.), Boiteau (C.), Pauliat (H.) et Deffigier (C.), *Droit des services publics*, LexisNexis/Litec, 2021.
- Valette (J.-P.), *Droit des services publics*, Ellipses, 3e éd., 2020.

- classiques :

- Auby (J.-M.), Ducos-Ader (R.), *Grands services publics et entreprises nationales*, PUF, Thémis, t. I, 2^e éd., 1975 et t. II, 1973.
- Carbajo (J.), *Droit des services publics*, Dalloz, Précis, 3^e éd., 1997.
- Demichel (A.), *Grands services publics et entreprises nationales*, Dalloz, Mémentos, 1974.
- Jeanneau (B.), *Droit des services publics et des entreprises nationales*, Dalloz, Précis, 1984.
- Linotte (D.), Romi (R.), Cadeau (E.), *Droit du service public*, LexisNexis, Objectif droit, 2e éd., 2014.
- Meschieriakoff (A.-S.), *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 1997.
- De Soto (J.), *Droit administratif. Théorie générale du service public*, Montchrestien, Domat, 1981.

Réflexions transversales

- Association française pour la recherche en droit administratif (AFDA), *Le Service public*, Dalloz, 2014.
- Kovar (R.), Simon (D.) (dir.), *Service public et Communauté européenne. Entre l'intérêt général et le marché*. Actes du colloque de Strasbourg, travaux de la CEDECE, 2 t., Doc. fr., 1998.
- Boual (J.-C.), Brachet (P.) et Hiszka (M) (dir.), *Les services publics en Europe*, Publisud, 2007.
- Fournier (J.), *L'économie des besoins. Une nouvelle approche du service public*, Odile Jacob, 2013.
- Le Masne (P.), *Les services publics. Approches économiques et enjeux sociaux*, Presses universitaires de Rennes, 2007.
- Pelletier (M.-L.), *L'entreprise publique de service public*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2009.
- Zielinski (B.) (dir.), *Penser le service public*, Presse de l'Université Laval, 2010.

Témoins d'un passé proche

- Auby (J.-F.), Raymundie (O.), *Le service public*, éd. Le Moniteur, coll. Analyse juridique, 2003.
- Braconnier (S.), *Droit des services publics*, PUF, Thémis, 2^e éd., 2007.
- Guglielmi (G. J.), *Introduction au droit des services publics*, LGDJ, coll. Systèmes, 1994.
- Guglielmi (G. J.) (dir.), *Histoire et service public*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 2004.
- Le Mestre (R.), *Droit du service public*, Gualino, 2005.
- Marcou (G.) et Moderne (F.) (dir.), *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, 2 tomes, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2005.

Les rapports

- Bedague-Hamilius (V.), McInnes (R.), Mion (F.), *Service public, se réinventer pour mieux servir*, Rapport dit Cap22, 2018.
- CITP, *Rapport sur la mise en œuvre des engagements du CITP*, mai 2022.
- Conseil d'État, (Rapport public) «Service public, services publics : déclin ou renouveau?», *EDCE* 1995, n° 46.
- Cornut-Gentille (F.), *Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs*, La Doc. fr., rapports, 2010.
- Silicani (J.-L.), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La Doc. fr., Rapport, 2008.

Des ouvrages de synthèse

- Auby (J.-F.), *Les services publics en Europe*, PUF, Que sais-je ?
- Bauby (P.), *L'eupéanisation des services publics*, Presses de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, 2011.
- Chevallier (J.), *Le service public*, PUF, Que sais-je ?
- Denoix de Saint-Marc (R.), *Le service public*, La Doc. fr., 1996.
- Esplugas (P.), *Le service public*, Dalloz, Connaissance du droit.
- Fialaire (J.), *Le droit des services publics locaux*, LGDJ, Systèmes, 1998.
- Pontier (J.-M.), *Les services publics*, Hachette Supérieur, 1996.
- Rachline (F.), *Services publics, Économie de marché*, Presses de Sciences Po, 1996.
- Rainaud (J.-M.), *La crise du service public*, PUF, Que sais-je ?, n° 3482.