

# UNIVERSITÉ PARIS-PANTHÉON-ASSAS

Année universitaire 2022-2023

Master 1, Droit des collectivités territoriales

## DROIT DU SERVICE PUBLIC

Cours de M. le Professeur Gilles J. GUGLIELMI

Équipe pédagogique : M. Antoine PRÉTOT

### Fiche n° 4 LES MODES DE GESTION PUBLIQUE DU SERVICE PUBLIC

#### I) Documents

**Document 1** : H. Pauliat, L'évolution des modes de gestion des services publics locaux : un retour à la gestion publique ?, *JCP A*, n°44-45, 5 novembre 2012, p. 2355 et s. (extraits)

**Document 2** : CE 19 février 2009, *Beaufils*, n° 293020

**Document 3** : CE Avis, 8 novembre 2000, *Société Jean-Louis Bernard Consultants*, n° 222208.

**Document 4** : CE 3 décembre 2003, *Houté*, n° 233 612

**Document 5** : CE 10 novembre 2010, *Sté Carso – Laboratoire Santé Hygiène environnement*, n° 319239 et 319109

**Document 6** : S. Bernard, Le GIP à l'abri de la commande publique et de la liberté du commerce et de l'industrie ?, *RJEP* n° 686, mai 2011 (extraits)

**Document 7** : Conseil d'État, *Les agences : une nouvelle gestion publique?*, La Documentation Française, vol. 2, 2012 (Rapports Annuel du Conseil d'État), p. 11 et s. (extraits)

**Document 8** : Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1983 sur les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

**Document 9** : CE, 16 nov. 1956, *USIA*, n° 26549

**Document 10** : Cons. Const., Décision n° 79-107 L du 30 mai 1979

**Document 11** : CE, 22 mars 2000, *Synd. national autonome du personnel de la Banque de France*, n° 203854 203855 204029

**Document 12** : Art. 18 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

**Document 13** : T. confl. 14 fév. 2000, *GIP Habitat et interventions sociales pour les mal-logés*, n° 02170

**Document 14** : T. confl. 9 décembre 1899, *Association syndicale du Canal de Gignac*, n° 00515

*Focus sur l'exemple des piscines municipales :*

**Document 15** : CE, 12 janvier 1977, *Commune de Saint-Pierre-de-Trivisy*, n° 94884

**Document 16** : T. confl. 26 mai 2003, *Ville de Paris c. Deruelle*, n° 3346

**Document 17** : T. confl., 9 janvier 2017, *Centre Léman*, n° 4074

## **II) Préparations ( au choix) :**

**Dissertation** : Le choix du mode de gestion a-t-il un impact sur la notion de service public ?

**Commentaire de texte** : « *La loi fixe les règles concernant [...] la création de catégories d'établissements publics* » (Article 34 de la Constitution).

## Document 1 :

### H. Pauliat, « L'évolution des modes de gestion des services publics locaux : un retour à la gestion publique ? », *JCP A*, n°44-45, 5 novembre 2012, p. 2355 et s. (extraits)

4. - Ce ne sont pas les lois de décentralisation qui ont suscité la mutualisation de la gestion des services publics. Celle-ci a débuté avec les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou à vocation multiple (SIVOM), qui ont permis, par exemple, aux communes rurales, à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle, de bénéficier de l'électrification. Le nombre de ces structures diminue (11 529 syndicats de communes dont 1 345 SIVOM au 1er janvier 2012), du fait de la volonté politique clairement affichée de privilégier les EPCI à fiscalité propre. Seul pays européen à disposer d'un nombre exagéré de communes, la France a encouragé la création d'intercommunalités sans faire disparaître la structure de proximité. Incapables, le plus souvent, de gérer des services publics d'importance ou nécessitant un entretien ou une maintenance coûteuse, les communes ont remis entre les mains d'EPCI la gestion de ces missions, que, la plupart du temps, elles n'auraient même pas pu créer (**A**). Une telle mutualisation n'a pas pour seul motif la réalisation d'économies ; cette dimension s'accompagne d'une volonté de rationaliser les fournitures de services dans un territoire donné. Le développement de la gestion mutualisée se heurte cependant aux exigences européennes en matière de libre concurrence, ce qui explique l'encadrement du recours à une structure tierce pour assurer la gestion du service public (**B**). Dans les deux cas, la volonté politique clairement affichée est de maintenir le contrôle public sur l'organisation, le fonctionnement et la gestion du service public.

#### **A. - Une gestion publique directe : la mutualisation entre collectivités et EPCI**

5. - Les collectivités territoriales peuvent décider de confier un ensemble de compétences aux EPCI (en plus de celles qui sont prévues par la loi) ; dans ce cas, la gestion du service public peut être le fait de ces collectivités et de leurs groupements par voie de convention. Ce mécanisme est également applicable lorsqu'une collectivité ne fait pas partie de l'EPCI gestionnaire.

6. - La gestion institutionnelle des services publics entre intercommunalité et collectivités est connue. Une étude effectuée sur les villes moyennes<sup>2</sup> a donné des indications chiffrées utiles : ainsi en 2005, les principaux services publics locaux étaient en majorité gérés par des intercommunalités, sauf pour l'eau potable et la restauration scolaire qui continuaient à relever principalement des communes. Qu'il s'agisse d'une communauté de communes, d'agglomération ou urbaine, l'EPCI peut assurer seul la gestion du service public au regard des compétences transférées par les communes membres ou gérer l'activité avec elles (cas de la communauté de communes des lacs médocains, qui assure la surveillance des côtes de ses communes membres<sup>3</sup>). Une telle possibilité est prévue par l'article L. 5221-1 du CGCT (« Deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs établissements publics de coopération intercommunale ou leurs syndicats mixtes respectifs »). La mutualisation est donc possible de manière souple (réalisation d'un parc éolien en Limousin), avec un recours fréquent au groupement de commandes (mutualisation de la collecte et de la gestion des déchets avec les sept communautés de communes de l'arrondissement de Sarrebourg). Plusieurs communes peuvent aussi se regrouper au sein d'un syndicat intercommunal pour lui faire assurer la gestion d'un service public, que chacune d'entre elles, séparément, ne pourrait prendre en charge. Ces expériences suscitent des résultats intéressants et contribuent à l'innovation dans le domaine des services.

7. - Mais le procédé conventionnel est également utilisé. Un EPCI peut ainsi passer une convention avec les communes membres ou inversement en vue d'une mutualisation des services. Son but premier est de mutualiser des moyens, pour éviter des redondances dans les structures ou les personnels. Mais ce dispositif peut aussi s'appliquer à la gestion d'activités d'intérêt général ; le contrat passé entre collectivités et EPCI échappe en effet aux règles de la commande publique, dès lors que la collaboration ainsi formalisée a pour but d'assurer une mission de service public commune<sup>4</sup>. La loi française a pris en compte cette décision, s'agissant des prestations de services entre les collectivités entre elles et entre elles

et leurs groupements.

8. - Allant plus loin, le Conseil d'État a estimé que, sur le fondement de l'article L. 5221-1 du CGCT, une commune peut conclure, hors règles de la commande publique, une convention constitutive d'une entente pour exercer en coopération avec des communes, des EPCI ou syndicats mixtes, de mêmes missions, notamment par la mutualisation de moyens dédiés à l'exploitation d'un service public, à condition que « *cette entente ne permette pas une intervention à des fins lucratives de l'une de ces personnes publiques, agissant tel un opérateur sur un marché concurrentiel* »<sup>6</sup>. Dans cette affaire, la commune en cause n'était pas membre de la communauté d'agglomération qui prenait en charge la mission de service public. Il était donc impossible de se placer sous l'empire du « in house ». Le juge semble alors privilégier les principes et exigences du service public sur ceux de la libre concurrence.

9. - L'extension de la gestion publique des services publics hors commande publique reflète ainsi la volonté des élus locaux de se réapproprier la maîtrise de ces activités ; il en est de même pour la pratique de la quasi-régie.

### **B. - Une réinternalisation indirecte de la gestion : le recours à un tiers hors concurrence**

10. - Les collectivités ou EPCI peuvent recourir à un tiers pour assurer des missions de service public. Mais faut-il recourir à une entreprise privée, la collectivité pouvant être suspectée de privilégier la rentabilité au détriment des exigences sociales ? Faut-il revenir à une gestion publique, sachant que la régie coûte cher ? C'est finalement une voie moyenne qui semble séduire les collectivités et les EPCI.

11. - Les sociétés d'économie mixte locales (SEML)<sup>7</sup> prennent en charge des missions de service public industriel et commercial, mais sont soumises au Code des marchés publics. Pour remédier à certaines difficultés juridiques, tenant précisément au fait que, en cas de convention entre collectivités, groupements et SEML, le droit de la commande publique s'applique (du fait de la présence d'un actionnaire privé, elles entrent dans le champ de la concurrence), ont été créées les sociétés publiques locales (SPL) (loi du 28 mai 2010, circulaire du 29 avril 2011) ; leur capital est détenu à 100 % par les collectivités territoriales ou des groupements, leur champ d'intervention est limité à celui des compétences des collectivités et établissements actionnaires. La structure apparaît comme étant extérieure aux personnes publiques, mais traduit une réinternalisation des missions. Pour respecter les contraintes du in house admis par le droit de l'Union européenne, les SPL ne travaillent que pour leurs actionnaires et sur leur territoire ; les contrats qu'elles sont amenées à conclure sont soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005<sup>8</sup>. Elles peuvent « *exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général* »<sup>9</sup>. Ce mécanisme de quasi-régie constitue donc une forme spécifique, publique, de gestion en commun d'activités d'intérêt général. On compte, en 2012, 22 sociétés publiques locales, qui interviennent essentiellement dans les domaines des énergies renouvelables, du tourisme d'affaire, de la gestion des équipements de loisirs. D'autres secteurs sont concernés (culture, gestion de l'eau, petite enfance... V. Le courrier des maires, 19 oct. 2012).

12. - Ces SPL ne sont pas nées d'un nouveau besoin ; elles prennent souvent la suite d'une gestion en régie ou par une SEM, ou même par une entreprise privée au terme d'une délégation de service public. Les avantages de la SPL sont évidents : souplesse, maîtrise de l'activité par les personnes publiques, absence de transfert de compétences puisque seul un transfert de moyens est opéré, absence de mise en concurrence, caractère évolutif du mode de gestion. C'est donc une alternative honorable à une réinternalisation pure et simple de la gestion (largement pratiquée, comme la remunicipalisation de la gestion de l'eau à Grenoble en 1996, eau, traitement et valorisation des déchets par La Roche-sur-Yon agglomération, les prix étant jugés excessifs compte tenu des marges des entreprises privées), compte tenu de l'insuffisante qualité dans la fourniture des prestations parfois offertes par le secteur privé ; la performance ou supposée telle des entreprises privées, qui, dans bien des cas, dépossèdent complètement les exécutifs locaux de tout contrôle sur le service public, au mépris des principes démocratiques, souligne la mise à l'écart de certaines prestations, considérées comme insuffisamment rentables. Les personnes publiques locales, soucieuses, certes, du bien-être de leurs administrés, mais aussi du respect de

certaines principes essentiels du service public, comme l'accessibilité aux prestations, revendiquent la gestion publique sous contrôle.

**13.** - D'autres modes de gestion apparaissent : le rapport public 2012 du Conseil d'État (*Les agences : une nouvelle gestion publique ?* : EDCE 2012 ; JCP A 2012, act. 595, *aperçu rapide par Hélène Pauliat*) a ainsi évoqué les agences, y compris au niveau local, même si elles sont moins nombreuses qu'au niveau national ; dans le domaine de l'emploi, les missions locales sont, par exemple, des agences sous forme d'associations, créées par les communes et groupements de communes pour assurer un service public de proximité et permettre aux jeunes de trouver un emploi (p. 59). On n'insistera pas sur les groupements d'intérêt public locaux (GIP ADECO Pays du Bocage par exemple, en matière de développement territorial). Plus intéressante, parce que dépassant le cadre national, est la formule du district européen<sup>10</sup>, groupement local de coopération transfrontalière, qui s'ajoute à celle des GIP<sup>11</sup> ; l'objet du district européen est « d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents ».

**14.** - La gestion publique, plus ou moins directe, ne repose pas sur la seule volonté politique de maîtriser le rendu de la prestation. Elle suppose une volonté de gérer en commun des activités. La mutualisation offre des possibilités aux communes de proposer plus aux habitants. Le contexte de crise, l'extension des champs de compétence, la nécessité de rendre compte de la gestion conduisent les collectivités et EPCI à rechercher des formules qui les rendent acteurs du service public. Si la gestion ne relève pas d'eux directement, l'évolution des modes de gestion met en évidence la volonté de contrôler le mieux possible les activités, dans un souci d'amélioration de la qualité et de l'efficacité du service public. Même lorsque la gestion est déléguée, la collectivité peut se voir interpellée par les citoyens et contribuables locaux pour des dysfonctionnements. [...]

## **Document 2 :**

### **CE, 19 février 2009, *Beaufils*, req. n° 293020 (extraits)**

Cons. que, pour rejeter la requête de Mlle B et de M. et Mme B tendant, d'une part, à l'annulation du jugement du 23 mai 2002 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leurs demandes tendant à la condamnation de la commune de Font-Romeu à réparer le préjudice subi par Mlle B du fait de l'accident de ski dont elle a été victime le 30 décembre 1997 et, d'autre part, à ce que la commune de Font-Romeu soit condamnée à les indemniser des préjudices qu'ils ont subis du fait de cet accident, la cour administrative d'appel de Marseille a, par un arrêt en date du 6 février 2006, retenu qu'aucune faute ne pouvait être relevée à la charge du maire de la commune de Font-Romeu dans l'exercice de ses pouvoirs de police et que la responsabilité sans faute de la commune ne pouvait pas être engagée sur le fondement des dommages de travaux publics ; que Mlle B et M. et Mme B se pourvoient en cassation contre cet arrêt ;

*Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 6 février 2006 en tant qu'il statue sur la responsabilité de la commune pour carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police :*

Cons. que l'arrêt attaqué comporte tous les éléments de fait et de droit sur lesquels s'est fondée la cour administrative d'appel de Marseille pour juger que, le jour de l'accident survenu à Mlle B, l'état de la piste n'était pas de nature à justifier sa fermeture aux skieurs et n'imposait ni signalisation spécifique sur le lieu de l'accident ou au début des pistes ni, compte tenu de sa déclivité et de sa largeur, pose de filets de protection sur ses abords ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la cour administrative d'appel aurait insuffisamment motivé son arrêt ne peut qu'être rejeté ;

Cons. qu'il ne ressort pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond et notamment des procès-verbaux d'enquête et de l'ordonnance de non-lieu rendue le 8 décembre 1999 par le vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de Perpignan que, d'une part, l'état de la piste le jour de l'accident aurait justifié sa fermeture aux skieurs ou aurait nécessité une signalisation particulière sur le lieu de l'accident ou au début de la piste et que, d'autre part, cette piste dite « verte », c'est-à-dire accessible aux débutants et située dans un secteur à déclivité réduite, aurait comporté un danger grave ou

imprévisible nécessitant la pose de filets de sécurité sur le bord de la piste et notamment au niveau du point de chute de Mlle B ; qu'il ne ressort pas non plus des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la cour administrative d'appel aurait commis une inexactitude matérielle quant à la localisation de la signalisation relative à l'équipement réservé au surf situé au milieu de la piste, l'arrêt s'étant borné à constater que la signalisation de cet équipement était placée soixante-dix mètres en amont du point de chute de la victime ; que la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas dénaturé les faits en déduisant de ces circonstances qu'aucune faute ne pouvait être relevée à la charge du maire de Font-Romeu dans l'exercice de ses pouvoirs de police ; qu'elle n'a pas davantage procédé à une qualification juridique erronée des faits en faisant une telle constatation ;

*Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt en tant qu'il statue sur la responsabilité sans faute de la commune pour défaut d'entretien de la piste de ski :*

Cons. que l'exploitation des pistes de ski, incluant notamment leur entretien et leur sécurité, constitue un service public industriel et commercial, même lorsque la station de ski est exploitée en régie directe par la commune ; qu'en raison de la nature juridique des liens existant entre les services publics industriels et commerciaux et leurs usagers, lesquels sont des liens de droit privé, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître d'un litige opposant une victime à une commune en sa qualité d'exploitant de la station, que la responsabilité de l'exploitant soit engagée pour faute ou sans faute ; que, dès lors, la responsabilité sans faute de la commune pour défaut d'entretien et de mise en sécurité des pistes de ski ne pouvait être recherchée que devant le juge judiciaire ; que la cour administrative d'appel de Marseille a, par suite, méconnu les règles de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction en estimant que la juridiction administrative était compétente pour statuer sur l'action en responsabilité engagée par Mlle B et par M. et Mme B contre la commune sur le terrain des dommages de travaux publics ; qu'il y a donc lieu d'annuler dans cette mesure l'arrêt attaqué ;

Cons. qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans les limites indiquées ci-dessus, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Cons. qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la responsabilité de la commune en tant qu'exploitant de la station de ski ne pouvait pas être recherchée devant le juge administratif ; que, dès lors, le jugement du tribunal administratif de Montpellier en date du 23 mai 2002 rejetant comme non fondée la demande d'indemnités de Mlle B sur le fondement de la responsabilité sans faute de la commune est entaché d'incompétence et doit, pour ce motif, être annulé dans cette mesure ; (demande rejetée, annulation arrêt et jugement, ordre de juridiction incompétent pour en connaître) ; [...]

### **Document 3 :**

#### **CE Avis, 8 novembre 2000, Société Jean-Louis Bernard Consultants, n° 222208 (extraits)**

Le principe de liberté de la concurrence qui découle de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 fait-il obstacle à ce qu'un marché soit attribué à un établissement public administratif qui, du fait de son statut, n'est pas soumis aux mêmes obligations fiscales et sociales que ses concurrents ? [...]

1°) Aucun texte ni aucun principe n'interdit, en raison de sa nature, à une personne publique, de se porter candidate à l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de délégation de service public. Aussi la personne qui envisage de conclure un contrat dont la passation est soumise à des obligations de publicité et de mise en concurrence, ne peut elle refuser par principe d'admettre à concourir une personne publique.

2°) Aux termes de l'article 1654 du code général des impôts : « Les établissements publics, les exploitations industrielles ou commerciales de l'Etat ou des collectivités locales, les entreprises concessionnaires ou subventionnées, les entreprises bénéficiant de statuts, de privilèges, d'avances directes ou indirectes ou de garanties accordées par l'Etat ou les collectivités locales, les entreprises dans lesquelles l'Etat ou les collectivités locales ont des participations, les organismes ou groupements de répartition, de distribution ou de coordination, créés sur l'ordre ou avec le concours ou sous le contrôle de l'Etat ou des collectivités locales doivent - sous réserve des dispositions des articles 133, 207, 208, 1040, 1382, 1394 et 1449 à 1463 - acquitter, dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes de toute

nature auxquels seraient assujetties des entreprises privées effectuant les mêmes opérations ».

Il résulte de ces dispositions ainsi que de celles de l'article 256 B du code général des impôts que les établissements publics, lorsqu'ils exercent une activité susceptible d'entrer en concurrence avec celle d'entreprises privées, et notamment lorsqu'ils l'exercent en exécution d'un contrat dont la passation était soumise à des obligations de publicité et de mise en concurrence, sont tenus à des obligations fiscales comparables à celles auxquelles sont soumises ces entreprises privées. Le régime fiscal applicable aux personnes publiques n'est donc pas, par lui-même, de nature à fausser les conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence.

3°) Les agents des établissements publics administratifs qui, lorsqu'ils sont, comme c'est le cas en principe, des agents publics, sont soumis, en ce qui concerne le droit du travail et de la sécurité sociale, à une législation pour partie différente de celle applicable aux salariés de droit privé. Toutefois les différences qui existent en cette matière n'ont ni pour objet ni pour effet déplacer les établissements publics administratifs dans une situation nécessairement plus avantageuse que celle dans laquelle se trouvent les entreprises privées et ne sont donc pas de nature à fausser la concurrence entre ces établissements et ces entreprises lors de l'obtention d'un marché public ou d'une délégation de service public.

4°) Pour que soient respectés tant les exigences de l'égal accès aux marchés publics que le principe de liberté de la concurrence qui découle notamment de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986, l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public à un établissement administratif suppose, d'une part, que le prix proposé par cet établissement public administratif soit déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à la formation du prix de la prestation objet du contrat, d'autre part, que cet établissement public n'ait pas bénéficié, pour déterminer le prix qu'il a proposé, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public et enfin qu'il puisse, si nécessaire, en justifier par ses documents comptables ou tout autre moyen d'information approprié. [...]

#### **Document 4 :** **CE, 3 décembre 2003, Houté, n° 233 612 (extraits)**

Cons. qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. X, membre du groupement d'intérêt économique (GIE) Union des mariniers artisans, qui avait mis à la disposition de ce groupement des bateaux lui appartenant, en vue de l'exécution de contrats au tonnage conclu entre ce groupement et des donneurs d'ordre jusqu'à des échéances se situant entre le 15 janvier et le 10 mai 1996, avait joint à sa demande de mise au rôle de ses bateaux, adressée au bureau d'affrètement de Compiègne, une attestation de l'administrateur du groupement d'intérêt économique dont il faisait partie, certifiant sa démission de ce groupement au 30 août 1995 et la disponibilité de ses bateaux à compter de cette dernière date ; que dès lors, en estimant que Voies navigables de France n'avait pas été informé de la disponibilité des bateaux de M. X et de leur libération de tout engagement vis-à-vis du GIE, la cour administrative d'appel de Douai a entaché son arrêt de dénaturation ;

Cons. qu'aux termes de l'article L. 821-2 du code de justice administrative : S'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, le Conseil d'Etat peut (.) régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie ; qu'en l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond ;

Cons. que la requête d'appel de M. X, à laquelle est jointe une copie de sa demande devant le tribunal administratif, comporte une critique du motif d'incompétence, qui fonde le jugement attaqué ; que cette requête est, ainsi, suffisamment motivée ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par Voies navigables de France doit être écartée ;

Cons. qu'aux termes de l'article 176 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, dans sa rédaction résultant de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1991 : Voies navigables de France est

un établissement public industriel et commercial ; que ses missions sont précisées par l'article 177 de ce code aux termes duquel :

1° Il élabore et propose au ministre de l'équipement et du logement toute réglementation concernant l'exploitation des voies navigables, les activités ou professions qui s'y rattachent, ainsi que tous règlements de police de la navigation. Il étudie et propose toute réglementation concernant la coordination des transports, l'utilisation des ports et de leur outillage. Il étudie et applique la réglementation relative à l'affrètement. Il est consulté sur les projets de réglementation intéressant les assurances fluviales. Il en surveille et en coordonne l'application

2° Il étudie toutes les questions intéressant l'exploitation technique des voies navigables. Il propose la création, l'amélioration ou l'exploitation des ports fluviaux et en assure, le cas échéant, l'exploitation. Il propose la création, l'amélioration ou l'exploitation des installations de traction ou de touage et en assure, le cas échéant, l'exploitation. Il étudie les problèmes d'entretien, de construction et de réparation du matériel fluvial ;

3° Il est l'organe exécutif du ministre de l'équipement et du logement pour toutes les questions concernant l'exploitation commerciale des voies navigables. Il organise et gère les bureaux d'affrètement. Il met en œuvre la législation relative au régime d'assurance d'Etat pour les corps de bateaux de navigation intérieure. Il a autorité pour organiser, prescrire et contrôler les mouvements de bateaux nécessités par les programmes de transports dont l'exécution lui est confiée. Il propose, le cas échéant, au ministre de l'équipement et du logement des réquisitions prévues par la législation en vigueur ;

4° Il centralise tous les renseignements et les statistiques intéressant l'exploitation technique et commerciale des voies navigables et en assure, s'il y a lieu, la publication ;

5° Il perçoit, pour le compte de qui il appartient, les taxes instituées par la législation sur l'affrètement, la coordination des transports, et les péages qui viendraient à être établis pour l'usage de certaines voies navigables. ; que l'article 206 du même code, dans sa rédaction applicable à la date des décisions qui ont donné lieu au litige, dispose : Tous les contrats de transports, y compris les contrats à temps, sont obligatoirement soumis à un visa administratif délivré par le directeur régional pour les contrats au tonnage ou à temps, et par les bureaux d'affrètement pour les contrats au voyage ;

Cons. qu'il résulte de ces dispositions que, si les relations de Voies navigables de France avec ses usagers, envers lesquels il accomplit des missions, telles que la traction ou le tonnage, de nature industrielle et commerciale, relèvent de droit privé, la loi a également confié à cet établissement public une mission, purement administrative, qui vise à donner aux bateaux de navigation intérieure, dans le cadre des pouvoirs dévolus aux bureaux d'affrètement, une utilisation conforme aux exigences de l'intérêt public ; que les litiges auxquels peut donner lieu cette partie de son activité ressortissent à la compétence de la juridiction administrative ; qu'il en résulte que c'est à tort que le tribunal administratif a décliné la compétence de cette juridiction pour connaître du litige opposant M. X à Voies navigables de France au sujet d'une décision de refus de mise au rôle des bateaux de l'intéressé dans le cadre des pouvoirs dévolus aux bureaux d'affrètement ; que le jugement attaqué doit, par suite, être annulé ; [...]

#### **Document 5 :**

#### **CE 10 novembre 2010, Sté Carso – Laboratoire Santé Hygiène environnement, n° 319239 et 319109 (extraits)**

Cons. qu'aux termes de l'article 22 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat : « Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre deux ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé comportant au moins une personne morale de droit public pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités dans les domaines de la culture, de la jeunesse et de l'action sanitaire et sociale, ainsi que pour créer ou gérer ensemble des équipements ou des services d'intérêt commun nécessaires à ces activités. / Les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France sont applicables à ces groupements

d'intérêt public » ; qu'aux termes de l'article 1er du décret du 7 novembre 1988 relatif aux groupements d'intérêt public constitués dans le domaine de l'action sanitaire et sociale : « Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués par des personnes morales de droit public ou privé pour exercer ensemble, pendant une durée limitée, des activités dans le domaine de l'action sanitaire et sociale et notamment des actions de formation ainsi que pour créer ou gérer ensemble des équipements ou des services d'intérêt commun nécessaires à ces activités » ; qu'il résulte des articles 2 et 3 de ce décret que la convention constitutive du groupement d'intérêt public prend effet après approbation par arrêté du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et du ministre chargé du budget et que le groupement jouit de la personnalité morale à compter de la publication de cet arrêté ;

Cons. que, sur le fondement de ces dispositions, le département de l'Allier et la société Institut Pasteur de Lille – Santé Environnement Durables Est ont décidé de créer le groupement d'intérêt public « IPL. Santé Environnement Durables Cœur de France » ayant pour objet la reprise des activités du laboratoire départemental de l'Allier, notamment les analyses relevant du secteur de la santé publique vétérinaire et de l'hydrologie ainsi que le développement d'activités d'analyses, l'audit, le conseil, la recherche et la formation dans les domaines de l'eau, de l'environnement, de l'aliment, de la santé animale et de la santé publique ; que, par une délibération en date du 6 décembre 2007, le conseil général de l'Allier a approuvé le projet de convention prévoyant la constitution de ce groupement ; que la convention constitutive de ce groupement, signée le 12 décembre 2007, a été approuvée par un arrêté interministériel du 24 décembre 2007 ; que, sous le n° 319109, la SOCIETE CARSO-LABORATOIRE SANTE HYGIENE ENVIRONNEMENT demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite par laquelle le ministre de l'agriculture et de la pêche a rejeté sa demande tendant à l'abrogation de cet arrêté interministériel ; que, sous le n° 319239, elle demande l'annulation de la décision du 2 juin 2008 par laquelle le président du conseil général du département de l'Allier a rejeté sa demande tendant à la résiliation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public ;

*Sur la requête n° 319109 :*

Cons., en premier lieu, que si l'extrait de la convention constitutive du groupement d'intérêt public figurant en annexe de l'arrêté attaqué indique que les membres du groupement sont le département de l'Allier et l'Institut Pasteur de Lille alors que seule la société Institut Pasteur de Lille – Santé Environnement Durables Est est partie à la convention, cette simple erreur matérielle ne saurait affecter la légalité de la convention et de l'arrêté l'ayant approuvée ;

Cons., en deuxième lieu, que le groupement d'intérêt public constitué par le département de l'Allier et la société Institut Pasteur de Lille – Santé Environnement Durables Est, qui a pour objet de reprendre les activités du laboratoire départemental de l'Allier, notamment les analyses relevant du secteur de la santé publique vétérinaire et de l'hydrologie, et de développer des activités d'analyses, d'audit, de conseil, de recherche et de formation dans les domaines de l'eau, de l'environnement, de l'aliment, de la santé animale et de la santé publique, entre dans la catégorie des groupements d'intérêt public exerçant une activité sanitaire au sens des dispositions de l'article 22 de la loi du 23 juillet 1987, lesquelles prévoient que les dispositions de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique sont applicables à ces groupements ; que, par suite, la SOCIETE CARSO-LABORATOIRE SANTE HYGIENE ENVIRONNEMENT n'est pas fondée à soutenir que sa création ne répond pas aux conditions posées par les dispositions de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 et de l'article 22 de la loi du 23 juillet 1987 ;

Cons., en troisième lieu, qu'en créant avec la société Institut Pasteur de Lille – Santé Environnement Durables Est un groupement d'intérêt public destiné à reprendre les activités auparavant exercées par son laboratoire départemental d'analyses, le département de l'Allier, qui a ainsi renoncé à mettre en œuvre de telles activités dans le cadre de ses missions de service public exercées à titre facultatif, ne peut être regardé comme ayant confié la gestion d'un service public dont il a la responsabilité à un délégataire public ou privé ; que, par suite, le moyen de la SOCIETE CARSO-LABORATOIRE SANTE HYGIENE ENVIRONNEMENT tiré de ce que la conclusion de la convention constitutive de ce groupement devait

être précédée de la procédure de publicité et de mise en concurrence prévue par les dispositions des articles L. 1411-1 et s. CGCT doit être écarté ;

Cons., en quatrième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que le groupement d'intérêt public « IPL. Santé Environnement Durables Cœur de France » n'a pas pour objet de répondre aux besoins du département de l'Allier en matière de prestations d'analyses dans les domaines de la santé publique vétérinaire et de l'hydrologie mais d'effectuer ces prestations, ainsi que des prestations complémentaires d'audit, de conseil, de recherche et de formation, au bénéfice de tiers sur l'ensemble du territoire national ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient la SOCIETE CARSO-LABORATOIRE SANTE HYGIENE ENVIRONNEMENT, la convention constitutive du groupement d'intérêt public « IPL. Santé Environnement Durables Cœur de France » et l'arrêté interministériel l'ayant approuvée n'ont nullement pour effet de permettre à ce groupement d'être attributaire d'un marché avec le département ; que, par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la création du groupement d'intérêt public « IPL. Santé Environnement Durables Cœur de France » a été approuvée en méconnaissance des règles nationales et communautaires applicables aux marchés publics, lesquelles seront en revanche applicables aux marchés passés le cas échéant par le département de l'Allier avec ce groupement en vue de satisfaire à des besoins propres ;

Cons., en cinquième lieu, qu'en créant avec la société Institut Pasteur de Lille – Santé Environnement Durables Est un groupement d'intérêt public distinct de lui destiné à reprendre les activités de service public auparavant exercées par son laboratoire départemental d'analyses et à opérer sur un marché concurrentiel, le département de l'Allier, qui, ainsi qu'il a été dit, a mis fin aux responsabilités qu'il exerçait jusqu'alors en matière d'analyses vétérinaires et d'hydrologie, ne peut être regardé comme ayant pris lui-même en charge une activité économique ; que, par suite, la SOCIETE CARSO-LABORATOIRE SANTE HYGIENE ENVIRONNEMENT n'est pas fondée à soutenir que le département de l'Allier ne pouvait prendre part à la création de ce groupement que dans le respect de la liberté du commerce et de l'industrie et qu'en l'espèce cette liberté aurait été méconnue ; que la participation à la création de ce groupement d'intérêt public, destiné à maintenir et développer l'activité d'analyses et les équipes associées sur le territoire de la collectivité, répond en outre à un intérêt départemental ; qu'enfin, la SOCIETE CARSO-LABORATOIRE SANTE HYGIENE ENVIRONNEMENT n'est pas fondée à soutenir que le groupement d'intérêt public « IPL. Santé Environnement Durables Cœur de France » ne pouvait légalement prendre en charge une activité économique de prestations d'analyses dans le domaine sanitaire sans méconnaître la liberté du commerce et de l'industrie et le droit de la concurrence dès lors que la création d'un groupement d'intérêt public destiné à exercer des activités dans le domaine de l'action sanitaire et sociale est prévue par les dispositions précitées de l'article 22 de la loi du 23 juillet 1987 et répond à un intérêt public ;

Cons., en dernier lieu, que si la convention constitutive du groupement d'intérêt public « IPL. Santé Environnement Durables Cœur de France » a été approuvée par arrêté du ministre de l'agriculture et de la pêche, du ministre de la santé, de la jeunesse et des sports et du ministre du budget, les dispositions de l'article 2 du décret du 7 novembre 1988 ne subordonnent l'entrée en vigueur des conventions constitutives de groupements d'intérêt public exerçant des activités dans le domaine de l'action sanitaire et sociale qu'à l'approbation du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et du ministre chargé du budget ; que, par suite, la circonstance que les stipulations de l'article 4 de la convention constitutive du groupement d'intérêt public, lesquelles ne sauraient d'ailleurs prévaloir sur les dispositions réglementaires régissant les conditions de renouvellement d'une telle convention, prévoient que cette convention pourra être renouvelée après approbation de deux des trois ministres l'ayant approuvée est en tout état de cause sans incidence sur sa légalité et sur la légalité de l'arrêté interministériel du 24 décembre 2007 ;

*Sur la requête n° 319239 :*

Cons. qu'aux termes de l'article 25 de la convention : « Le groupement est dissous de plein droit par l'arrivée du terme de sa durée contractuelle, par la réalisation ou l'extinction de son objet, sauf prorogation. / Il peut être dissous : - par abrogation de l'acte d'approbation, pour justes motifs ; - par

décision de l'assemblée générale extraordinaire » ; qu'il résulte de ces stipulations et des dispositions des articles 2 et 3 du décret du 7 novembre 1988 que la dissolution d'un groupement d'intérêt public constitué dans le domaine de l'action sanitaire et sociale ne peut intervenir que par l'effet de l'abrogation de l'arrêté ministériel ayant approuvé la convention constitutive de ce groupement ou à la suite d'une décision de l'assemblée générale extraordinaire du groupement qui est composée de l'ensemble de ses membres ; qu'ainsi, un membre du groupement ne peut unilatéralement le dissoudre par la résiliation de la convention constitutive ; que, par suite, le département de l'Allier était tenu de rejeter la demande de la SOCIETE CARSO-LABORATOIRE SANTE HYGIENE ENVIRONNEMENT tendant à la résiliation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public « IPL. Santé Environnement Durables Cœur de France » ; que les moyens invoqués par la société à l'encontre de la décision du 2 juin 2008 par laquelle le département de l'Allier a rejeté cette demande sont dès lors inopérants ; [Rejet]

#### **Document 6 :**

#### **S. Bernard, "Le GIP à l'abri de la commande publique et de la liberté du commerce et de l'industrie ?", *RJEP*, n° 686, mai 2011 (extraits)**

Un GIP intervenant dans un domaine concurrentiel tel que les analyses sanitaires peut-il être créé sans publicité ni mise en concurrence et publicité ? C'est au terme d'un raisonnement qui le conduit à n'identifier ni service public ni marché public que le Conseil d'État admet l'absence de recours, non seulement aux règles de dévolution du service public prévues par les articles L. 1411-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, mais aussi à celles du Code des marchés publics et de la directive n° 2004/18 du 31 mars 2004 (*PE et Cons. UE, dir. 2004/18, 31 mars 2004 : JOUE n° L 134, 30 avr. 2004, p. 114*) sur les marchés de travaux, fournitures et services.

Si le juge rejette dans l'arrêt *Société Carso* l'application de la procédure de délégation de service public, c'est parce qu'il considère qu'en créant le GIP, le département de l'Allier a « renoncé à mettre en oeuvre [les activités auparavant exercées par son laboratoire départemental d'analyses] dans le cadre de ses missions de service public exercées à titre facultatif ». La Haute Juridiction n'écarte donc pas par principe l'application de la procédure de délégation de service public à de la création d'un GIP quand bien même celle-ci n'est pas prévue par les textes régissant l'institution de tels groupements. Mais elle considère qu'en l'espèce la suppression du laboratoire départemental vaut renonciation à l'exercice de ce service public facultatif d'analyses, semblant donner au mode de gestion une portée décisive pour la qualification de l'activité. En adoptant cette position, le juge confirme les raisonnements tenus précédemment dans plusieurs arrêts. Si l'obligation, prévue par l'article L. 3321-1 du Code général des collectivités territoriales, de prise en charge des « *frais du service départemental des épizooties* » explique d'un point de vue historique le développement de laboratoires départementaux d'analyses vétérinaires, elle ne fait pas de ces derniers des services publics obligatoires. L'arrêt *Société Carso* confirme ainsi la distinction qu'il importe de faire entre le financement d'une dépense obligatoire et l'exercice d'une activité, distinction que le recours à l'expression « *frais du service départemental des épizooties* » utilisée dans le Code général des collectivités territoriales ne facilite pas mais à laquelle le Conseil d'État avait déjà implicitement procédé dans l'arrêt *Département des Deux-Sèvres* (CE, 26 mai 2009, n° 297085, *préc.*).

En écartant l'existence d'un service public obligatoire, le Conseil d'État suit le raisonnement de son rapporteur public Frédéric Lenica qui affirmait dans ses conclusions (*AJDA 2010, p. 2380*) que la décision en cause échappait « au cadre conceptuel issu de [la] jurisprudence *Commune d'Aix-en-Provence* » (CE, *sect.*, 6 avr. 2007, n° 284736, *Cne Aix-en-Provence : JurisData n° 2007-071735 ; RJEP 2007, comm. 3, concl. F. Sénors ; AJDA 2007, p. 1020, chron. F. Lenica et J. Boucher ; JCP A 2007, 2111, note M. Karpenschif, 2125, note F. Linditch, 2128, note J.-M. Pontier*), celui-ci n'étant applicable qu'aux services publics dont les personnes publiques sont responsables, responsabilité qui, d'après le rapporteur public, ne peut exister que dans deux hypothèses : lorsque la loi oblige à prendre en charge l'activité en cause et lorsque la personne publique « décide de l'ériger en service public en la prenant de sa propre initiative à sa charge exclusive », ce qui n'est pas le cas lors de la constitution d'un GIP. En l'espèce, le juge considère que la suppression du laboratoire départemental d'analyses entraîne l'extinction du service public quand bien même celui-ci voit son activité reprise par le GIP.

En refusant d'assimiler la création du GIP à la dévolution d'un service public, même si ce dernier avait en partie pour objet de reprendre une mission auparavant exercée en régie, l'arrêt *Société Carso* illustre cette règle d'airain selon laquelle pour qu'il y ait délégation de service public est indispensable la présence...d'un service public. Aussi incontournable que cette condition puisse paraître, il n'est pas rare que le juge ait à la rappeler, par exemple s'agissant d'une société d'économie mixte chargée de construire un multiplex (*CE, 5 oct. 2007, n° 298773, Sté UGC Ciné-Cité UGC : JurisData n° 2007-072474 ; CP-ACCP janv. 2008, p. 67, note V. Cochi et G. Terrien ; AJDA 2007, p. 2260, note J-D. Dreyfus*).

*A contrario*, il semble possible de déduire de l'arrêt *Société Carso* que dans l'hypothèse où un GIP serait chargé d'une mission de service public, il n'échapperait pas à l'application de la loi Sapin sauf s'il remplissait les conditions de l'exception *in house*. Dans le cas de l'attribution non d'un service public mais d'un marché, le Conseil d'État a en effet déjà admis que plusieurs collectivités publiques puissent, pour accomplir en commun certaines tâches créer un GIP, et faire librement appel à celui-ci, « sans avoir à le mettre en concurrence avec des opérateurs dans le cadre de la passation d'un marché public, dès lors qu'il leur consacre l'essentiel de son activité et qu'elles exercent conjointement sur lui un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services » (*CE, 4 mars 2009, n° 300481, Syndicat National des Industries d'Information de Santé : AJDA 2009, p. 458 et p. 891, note J.-D. Dreyfus ; RFD adm. 2009, p. 759, note B. Apollis*). On peut toutefois observer qu'une telle confrontation d'un arrêté d'approbation d'un GIP aux règles issues de la loi Sapin entamerait le principe rappelé dans la jurisprudence *Fondation Assistance aux animaux* (*CE, 3 mai 2004, n° 249832 : JurisData n° 2004-067205*) selon lequel les actes unilatéraux sont à l'abri des règles conçues pour la délégation contractuelle du service public mais cette évolution n'est pas *a priori* exclue par Monsieur Lenica dans ses conclusions sur l'arrêt *Société Carso*. [...]

## Document 7 :

### **Conseil d'État, *Les agences : une nouvelle gestion publique?*, La Documentation Française, vol. 2, 2012 (Rapports Annuel du Conseil d'État), p. 11 et s. (extraits)**

Parfois présentées comme une innovation récente, inspirée par les théories de la “Nouvelle gestion publique” et importée de pays étrangers tels que les pays anglo-saxons ou la Suède, les agences s'inscrivent en réalité dans une tradition française assez ancienne qui est celle des offices. Dès la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, les Gouvernements mettent en place des organismes autonomes auxquels est confiée la mise en oeuvre d'une politique publique pour répondre à des défis qui excèdent les capacités des structures traditionnelles de l'administration.

S'il n'est donc pas neuf, le phénomène des agences connaît cependant une indéniable accélération tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle et jusqu'aux années récentes, comme en témoigne le dénombrement auquel s'est livré le Conseil d'État en se fondant sur la définition des agences donnée par la présente étude. Les agences se sont étendues à l'ensemble des politiques publiques, notamment l'emploi et la formation continue dans les années 1960, la santé dans les années 1990 et même des domaines régaliens comme la délivrance de titres d'identité ou le contrôle des activités privées de sécurité dans les années récentes. Curieusement, cette extension n'a pendant longtemps été ni revendiquée par les responsables gouvernementaux ni perçue par les théoriciens de la réforme de l'État. Il faut attendre les années 1990 et le rapport de Christian Blanc et Jean Picq pour que le recours par l'État aux agences fasse l'objet de préconisations générales. Encore aujourd'hui, la création d'agences se fait au coup par coup et ne s'inscrit pas dans un plan d'ensemble.

La notion d'agence n'est pas aisée à cerner. Les catégories juridiques ne sont ici d'aucun secours : si l'établissement public administratif est le statut le plus couramment employé, on trouve des agences sous la forme de services à compétence nationale, d'établissements publics industriels et commerciaux, de groupements d'intérêt public ou même d'associations ou d sociétés. Les agences exercent des fonctions très variées, opérationnelles, d'expertise, de financement ou encore de mutualisation des moyens. Une définition peut toutefois être établie en distinguant la notion d'agence de celles d'autorité administrative

indépendante et d'opérateur. L'agence n'est pas indépendante, elle est autonome : le pouvoir exécutif n'a pas vocation à intervenir dans sa gestion courante mais il lui revient de définir les orientations politiques que l'agence met en œuvre. Quant aux opérateurs, tels que les définit le droit budgétaire, si un grand nombre sont des agences, ce n'est pas le cas de la majorité. En effet, des entités telles que les musées, les parcs naturels, les universités ou les organismes de recherche, qui peuvent être créés en nombre indéterminé, n'exercent pas un rôle structurant dans la mise en œuvre d'une politique publique. L'agence se définit donc par ces deux critères cumulatifs : l'autonomie et l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale. Il existe aujourd'hui 103 agences au sens de cette définition, qui représentent un budget total de 330 milliards d'euros, ramené à 72,8 milliards d'euros si on exclut les caisses nationales de sécurité sociale, et des effectifs de 145 000 emplois (en équivalents temps plein), soit près de 8% des effectifs de la fonction publique de l'État.

Les comparaisons internationales montrent que d'autres pays sont allées plus loin que la France dans l'organisation en agences, celle-ci étant dans certains États la forme ordinaire de l'administration, soit qu'il s'agisse d'une pratique très ancienne (États-Unis, Suède), soit que la transformation de l'administration en agences ait été l'instrument de la réforme de l'État (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande). Toutefois, même dans ce pays, les agences font l'objet de débats multiples, notamment sur les difficultés du Gouvernement à les contrôler et à les évaluer. Loin de ce qu'une approche peut-être un peu rapide en termes de « modèle » peut suggérer, il n'existe aucun pays dans lequel le recours aux agences soit exempt de critiques et d'interrogations. [...]

#### **Document 8 :**

#### **Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1983 sur les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel**

6. Considérant, d'une part, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics ; que les établissements publics à caractère culturel, scientifique et professionnel constituent au sens de ces dispositions une catégorie particulière d'établissements publics ; que le législateur est dès lors seul compétent pour fixer leurs règles de création lesquelles comportent nécessairement leurs règles constitutives ; qu'au nombre de ces règles figurent la détermination et le rôle de leurs organes de direction et d'administration, les conditions de leur élection ou de leur désignation, la détermination des catégories de personnes représentées au sein des conseils des établissements, celle des catégories de ressources dont peuvent bénéficier ces établissements, la nature et les fonctions des composantes internes ainsi que les conditions de désignation ou d'élection de leurs organes de direction et d'administration dès lors que ces composantes sont dotées de compétences qui leur sont propres ;

7. Considérant d'autre part que le statut des établissements d'enseignement supérieur ne saurait limiter le droit à la libre communication des pensées et des opinions garanti par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen que dans la seule mesure des exigences du service public en cause ; que par leur nature, les fonctions d'enseignement et de recherche exigent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des enseignants-chercheurs soient garanties ; qu'en ce qui concerne les professeurs, la garantie de l'indépendance résulte en outre d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République [...]

#### **Document 9 :**

#### **CE, 16 nov. 1956, USIA, n° 26549**

Cons. qu'aux termes de l'article 7 de la loi du 17 août 1948 «les matières relevant de la compétence du pouvoir réglementaire en vertu de l'article 6 sont les suivantes : ... organisation, suppression, transformation, fusion, règles de fonctionnement et contrôle de l'ensemble des services de l'Etat ou des services fonctionnant sous son contrôle ou dont les dépenses sont supportées en majeure partie par lui et des éta-

blissements publics de l'Etat...» ; qu'il s'ensuit qu'à la différence des établissements publics de l'Etat à caractère industriel ou commercial, pour lesquels ni l'article 2 ni l'article 7, alinéa 5, ni aucune autre disposition de la loi du 17 août 1948 ne confèrent un tel pouvoir au gouvernement, les établissements publics de l'État ne présentant pas un caractère industriel ou commercial peuvent être légalement supprimés par un décret pris dans les conditions prévues à l'article 6 de la loi susmentionnée :

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 ;

Cons. qu'il ne résulte d'aucune pièce du dossier qu'en prenant le décret du 11 mai 1953 portant suppression de la caisse susmentionnée le gouvernement ait usé des pouvoirs qu'il tient de la loi du 17 août 1948 pour une fin autre que celle en vue de laquelle ils lui ont été conférés : que l'opportunité de la mesure prise par le gouvernement dans la limite des pouvoirs qui lui ont été dévolus par la loi ne saurait être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir ; ...

#### **Document 10 :**

##### **Conseil constitutionnel, Décision n° 79-107 L du 30 mai 1979**

1. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer "les règles concernant" la création de catégories d'établissements publics" ;
2. Considérant que doivent être regardés comme entrant dans une même catégorie, au sens de la disposition précitée, les établissements publics dont l'activité a le même caractère, s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue ;
3. Considérant que, dans le cadre des règles fixées par le législateur pour la création d'une catégorie, les dispositions régissant chacun des établissements qui peuvent être rangés dans la même catégorie ressortissent à la compétence réglementaire ;
4. Considérant que l'Agence nationale de valorisation de la recherche (Anvar), créée par l'article 2 de la loi du 3 janvier 1967, qui est soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, constitue un établissement public de caractère industriel et commercial dont l'activité s'exerce sous la tutelle de l'Etat et a un objet analogue à celui de plusieurs autres établissements publics nationaux dont la mission porte sur la mise en valeur de recherches à caractère scientifique et technique et qui obéissent à des règles communes de fonctionnement et d'organisation ; que cet organisme ne constitue pas, dès lors, une catégorie particulière d'établissements publics ; qu'en conséquence les dispositions de l'article 2 précité de la loi du 3 janvier 1967, relatives à la création, à la mission et aux attributions de cet établissement, n'entrent pas dans le domaine de la loi,

#### **Document 11 :**

**CE, 22 mars 2000, Synd. national autonome du personnel de la Banque de France, n° 203854 203855 204029**

Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 4 août 1993 : "La Banque de France est une institution dont le capital appartient à l'Etat" ; qu'elle constitue une personne publique chargée par la loi de missions de service public qui, ayant principalement pour objet la mise en œuvre de la politique monétaire, le bon fonctionnement des systèmes de compensation et de paiement et la stabilité du système bancaire, sont pour l'essentiel de nature administrative ; qu'elle n'a pas le caractère d'un établissement public mais revêt une nature particulière et présente des caractéristiques propres ;

Considérant qu'au nombre des caractéristiques propres à la Banque de France figure l'application à son personnel des dispositions du code du travail qui ne sont incompatibles ni avec son statut, ni avec les missions de service public dont elle est chargée, ainsi que le confirme sa mention à l'annexe III de la loi du 26 juillet 1983 ; qu'aucune disposition législative ultérieure n'a eu pour objet ou pour effet d'écarter l'application du code du travail aux agents de la Banque de France ;

Considérant que les décisions attaquées du Gouverneur de la Banque de France relatives à l'élection des délégués du personnel et des représentants du personnel aux comités d'établissement et à la composition du comité central d'entreprise, fixant en ces matières des règles spécifiques différentes de celles qui résultent du code du travail, ont été prises en application d'une délibération du 12 novembre 1998 du conseil général de la Banque estimant que le code du travail n'était pas applicable aux agents de la Banque ; qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que cette délibération est entachée d'erreur de droit et que les syndicats requérants sont fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir des décisions du Gouverneur prises sur son fondement ;

**Consulter en complément Cass. 1re civ., 5 févr. 2002, n° 00-11.588, Banque de France c/ Sté Éditions Catherine. Audval ; Bull. civ. 2002, I, n° 41**

#### **Document 12 :**

#### **Art. 18 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit**

Le groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'Etat soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé. Ces personnes y exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice.

Les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent pas constituer entre eux des groupements d'intérêt public pour exercer ensemble des activités qui peuvent être confiées à l'un des organismes publics de coopération prévus à la cinquième partie du code général des collectivités territoriales.

#### **Document 13 :**

#### **TC 14 fév. 2000, GIP Habitat et interventions sociales pour les mal-logés**

Considérant que le GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC "HABITAT ET INTERVENTIONS SOCIALES POUR LES MAL-LOGES ET LES SANS-ABRIS", constitué entre, comme personnes publiques, l'Etat et le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles, et des personnes privées ayant vocation à promouvoir le logement social, a pour objet, en région Ile-de-France, de contribuer au relogement de familles et de personnes sans toit ou mal logées au sens de l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement ; que, d'après sa convention constitutive, approuvée par arrêté interministériel du 12 mars 1993, ce groupement d'intérêt public est régi, en premier lieu, par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 qui, bien que ne visant initialement que le domaine de la recherche et du développement technologique, a été étendu par des lois ultérieures ;

rieures à la plupart des autres groupements d'intérêt public, en deuxième lieu, par l'article 22 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 qui a ouvert la possibilité de créer de tels groupements, à l'initiative d'au moins une personne publique, dans le domaine de l'action sanitaire et sociale et, enfin, par les décrets du 7 novembre 1988 et du 31 mars 1992 qui précisent le régime juridique applicable aux groupements d'intérêt public institués dans ce dernier domaine ;

Considérant qu'en vertu de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982, les groupements d'intérêt public qui sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière ont pour objet de permettre l'association d'une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé pour l'exercice en commun, pendant une durée déterminée, d'activités qui ne peuvent donner lieu à la réalisation ou au partage de bénéfices ; qu'un tel groupement est constitué par une convention soumise à l'approbation de l'autorité administrative ; que les personnes morales de droit public, les entreprises nationales et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public doivent disposer ensemble de la majorité des voix dans l'assemblée du groupement et dans le conseil d'administration qu'elles désignent ; qu'un Commissaire du gouvernement est nommé auprès du groupement ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi, que le législateur a entendu faire des groupements d'intérêt public des personnes publiques soumises à un régime spécifique ; que ce dernier se caractérise, sous la seule réserve de l'application par analogie à ces groupements des dispositions de l'article 34 de la Constitution qui fondent la compétence de la loi en matière de création d'établissements publics proprement dits, par une absence de soumission de plein droit de ces groupements aux lois et règlements régissant les établissements publics ;

#### **Document 14 :**

#### **TC 9 décembre 1899, Association syndicale du Canal de Gignac**

Considérant que l'association syndicale du canal de Gignac a été autorisée par arrêté préfectoral du 26 juillet 1879 ; que ces travaux ont été déclarés d'utilité publique par une loi du 13 juillet 1882 ; que des décisions ministérielles des 14 mars 1883 et 20 novembre 1891 ont approuvé le cahier des charges de l'entreprise et en ont déterminé le régime financier ;

Considérant que, par l'obligation imposée aux propriétaires compris dans le périmètre d'une association syndicale autorisée d'y adhérer sous peine d'avoir à délaisser leurs immeubles, par l'assimilation des taxes de ces associations aux contributions directes, par le pouvoir attribué aux préfets d'inscrire d'office à leur budget les dépenses obligatoires, et de modifier leurs taxes de manière à assurer l'acquit de ces charges, lesdites associations présentent les caractères essentiels d'établissements publics, vis-à-vis desquels ne peuvent être suivies les voies d'exécution instituées par le Code de procédure civile pour le recouvrement des créances sur des particuliers ; que c'était au préfet seul qu'il appartenait, en vertu des articles 58 et 61 du règlement d'administration publique du 9 mars 1894, de prescrire les mesures nécessaires pour assurer le paiement de la somme due aux consorts X.... Que l'exécution du jugement du 24 juin 1891 qui les a déclarés créanciers de l'association syndicale de Gignac, ne pouvant relever que de l'autorité administrative, il n'était pas dans les attributions du Tribunal civil de Lodève d'en connaître, et qu'en rejetant le déclinaire élevé par le préfet, le jugement du 5 juillet 1899 a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs ;

## ***Focus sur l'exemple des piscines municipales :***

### **Document 15 :**

**CE, 12 janvier 1977, *Commune de Saint-Pierre-de-Trivisy*, n° 94884**

*Sur la compétence de la juridiction administrative :*

Considérant qu'une piscine municipale présente, à raison de son objet, de son mode de financement et des conditions de son fonctionnement, le caractère d'un service public administratif ;

### **Document 16 :**

**T. confl. 26 mai 2003, *Ville de Paris c. Deruelle*, n° 3346**

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la piscine municipale Armand Massard, sise dans le 15ème arrondissement de Paris, est un établissement, géré en régie directe par la direction de la jeunesse et des sports de la VILLE DE PARIS, chargé de développer la pratique sportive ; que ses produits d'exploitation sont imputés, avec ceux des terrains de sports et des stades municipaux, au chapitre des sports et beaux-arts du budget de la collectivité territoriale ; qu'il en résulte qu'elle constitue un service public administratif ; qu'il s'ensuit que l'action par laquelle M. X demande l'indemnisation du préjudice que lui a causé le vol d'effets et d'objets personnels commis par des individus non identifiés dans un casier fermé à clé de la piscine municipale Armand Massard ressortit à la compétence de la juridiction de l'ordre administratif ;

### **Document 17 :**

**T. confl., 9 janvier 2017, *Centre Léman*, n° 4074**

Considérant que la société Centre Léman, qui exploite un centre de " remise en forme " situé à Vétraz-Monthoux (Haute-Savoie), a demandé au tribunal administratif de Grenoble de condamner la communauté d'agglomération d'Annemasse - Les Voirons à réparer le préjudice commercial qu'elle affirme subir du fait du tarif de certaines activités proposées par le centre aquatique " Château bleu " qui est exploité par cet établissement public de coopération intercommunale ; que par une ordonnance du 25 novembre 2015, le président de la 1ère chambre du tribunal administratif de Grenoble, estimant que les activités " bien-être " du centre Château bleu sont de nature commerciale, a décliné la compétence de la juridiction administrative pour connaître du litige ; que la société a alors assigné la communauté d'agglomération devant le tribunal de commerce de Thonon-les-Bains qui, par un jugement du 8 septembre 2016 qui doit être regardé comme fondé sur l'article 32 du décret du 27 février 2015, a renvoyé au Tribunal le soin de décider sur la question de compétence ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le centre aquatique Château bleu, qui comprend notamment une piscine olympique et un espace " bien-être " doté d'une salle de " cardio-fitness ", d'un sauna, d'un hammam et d'un bain à remous, propose des activités d'" aqua-gym " et d'" aqua-bike " ; que ce centre est exploité directement par la communauté d'agglomération d'Annemasse - Les Voirons, qui en assure la direction et y affecte des agents dont certains ont la qualité de fonctionnaire ; que les produits et charges d'exploitation sont portés au budget de la communauté d'agglomération ; qu'en égard à son organisation et à ses conditions de fonctionnement, le centre ne saurait être regardé comme un service public industriel et commercial ; qu'il présente par suite, pour l'ensemble de ses activités, un caractère administratif ; que la demande de la société Centre Léman tendant à la réparation d'un préjudice commercial imputé notamment au tarif des séances d'" aqua-bike " relève, dès lors, de la compétence des juridictions de l'ordre administratif ;