

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°8

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

Documents reproduits

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

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

Document 2 : CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen*

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

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

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

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

Document 7 : M.-C. De Montecler, « La dématérialisation des services publics doit s'adapter aux usagers », *AJDA* 2019, p. 76.

II. La sécurité dans le fonctionnement du service public

Document 8 : CE, 21 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways*

Document 9 : CE, 20 octobre 1999, n° 181486, *Ministre de l'Éducation nationale c. M. Mme Ait Ahmad*

III. Un principe de gratuité partiel et relatif

Document 10 : CE, Ass., 16 novembre 1956, *USIA (Union syndicale des industries aéronautiques)*

Document 11: CE, 10 juillet 1996, *Soc. Direct Mail Promotion*

- Document 12** : Cons. Const., n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, *Ponts à péage* : V. fiche 7 doc. 2
Document 13 : CE, sect, 29 décembre 1997, n° 157425, *Commune de Gennevilliers*
Document 14 : Cons. Const., n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019, *Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres*
Document 15 : CE, 5 décembre 1984, *Ville de Versailles c. Lopez*
Document 16 : CE, 18 janvier 2013, *SOS Racisme*
Document 17 : CE sect., 3 juin 2022, *CIMADE et autres*, n° 452798, publié au Leb.

Exercices à préparer

Dissertation : Dématérialisation du service public et accessibilité par l'utilisateur
Dissertation : Droit à l'Intelligence artificielle et qualité du service public

Commentaire d'arrêt : CE sect., 3 juin 2022, *CIMADE et autres*

Commentaire de décision : Commentez cet extrait de la décision du Conseil constitutionnel n° 2022-842 DC du 12 août 2022

« 30. D'autre part, les dispositions contestées prévoient qu'à compter du 1^{er} janvier 2023 et jusqu'au 31 décembre 2024, les recettes du compte de concours financiers proviennent d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée déterminée chaque année par la loi de finances de l'année. Il incombera au législateur, d'une part, dans les lois de finances pour les années 2023 et 2024 et, d'autre part, pour la période postérieure au 31 décembre 2024, de fixer le montant de ces recettes afin que les sociétés et l'établissement de l'audiovisuel public soient à même d'exercer les missions de service public qui leur sont confiées. Sous ces réserves, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences résultant de l'article 11 de la Déclaration de 1789. »

Document 1 : M. Voisset « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics »

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

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

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

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

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

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

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

Tout autre est le changement apporté par la prise en compte du critère de qualité dans le fonctionnement des services publics régaliens comme la justice, les prisons, l'armée, l'école ou dans les services sociaux, s'appuyant non plus principalement sur des critères économiques et techniques mais sur les *droits fondamentaux de la personne*.

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

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

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

I. Un droit reconnu dans la sphère économique

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

Le principe de mutabilité, obligation de service public bien identifiée dans notre droit depuis la fin du XIXe siècle et qu'illustrent des arrêts célèbres qui continuent à faire jurisprudence (cf. CE, 10 janv. 1902, *Gaz de Déville-lès-Rouen* ; 21 déc. 1906, *Croix de Seguey-Tivoli*, 21 mars 1910, *Cie des Tramways*) n'est-il pas une réponse « clés en mains » à l'exigence légitime de qualité des services publics, notamment s'agissant de leur adaptation au progrès technique ? La jurisprudence précitée a été précisément dégagée à propos de concessions de services publics mises dans l'obligation, pour fournir un service de qualité, de remplacer, par exemple, pour l'éclairage urbain, le gaz par l'électricité, ou, pour les tramways, la traction animale par la traction mécanique.

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

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

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

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

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

Modernisation, performances et efficacité(3), prix et tarification sont des composantes de la qualité. De très nombreux textes communautaires font du moindre coût ou du prix abordable le critère de la qualité au point que l'on peut se demander parfois si la qualité n'est pas pour le droit communautaire principalement le prix.

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

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

Ce critère est, en outre, susceptible de donner un sens différent aux autres « lois de Rolland » que sont l'égal accès au service et la continuité du service. Ainsi, notre droit a, jusqu'à présent, fait coexister tant bien que mal continuité du service

et droit de grève. La grève, en portant atteinte à la continuité du service, ne nuit-elle pas à sa qualité et la reconnaissance pleine et entière d'un droit à la qualité du service ne conduirait-il pas à interdire la grève dans les services publics, interdiction qui existe chez nombre d'autres pays membres de l'Union européenne ou au moins à même de réguler l'usage.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTES :

(1) Cf. p. ex. pour l'Italie, Sabino Cassese *in Europe, concurrence et service public*, Centre européen de l'entreprise publique, ouvrage collectif, Masson, 1995 auquel a participé l'auteur du présent article.

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

- (3) Cf. la définition du service d'intérêt général donné par la Commission dans sa communication du 11 septembre 1996 sur les services publics ou celle du Centre européen de l'entreprise publique *in Europe, concurrence et Service public* préc. et l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 23 avr. 1991 : *Höfner c/Macrotron*.
- (4) Les pouvoirs publics encouragent depuis plusieurs années une « démarche qualité » dans les entreprises privées. Dans les ministères se multiplient des services « qualité », en lien avec le développement de la normalisation.
- (5) Cf. le très important décret du 28 novembre 1983.
- (6) Cf. l'expérience de guichets uniques de services publics ou de maisons de la justice et du droit.
- (7) Les évolutions peuvent être très rapides ; ainsi avoir accès à Internet, disposer d'un téléphone mobile ont tendance à devenir aujourd'hui, des besoins de base pour le citoyen.
- (8) L'aspiration à un droit à la qualité des services publics peut être un aiguillon pour améliorer le fonctionnement de l'Administration. Cf. les récentes instructions du Premier ministre visant à relancer et développer l'évaluation interministérielle des politiques publiques.

Document 2 : CE, 10 janvier 1902, Compagnie nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen

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

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

Considérant que le silence gardé sur ce point par les premières conventions de 1874 est facile à expliquer et doit être interprété en faveur de la Compagnie du gaz ; qu'il en est autrement du défaut de toute stipulation dans le traité de prorogation intervenu en 1887, époque où l'éclairage au moyen de l'électricité fonctionnait déjà dans des localités voisines ; qu'à cet égard les parties sont en faute de n'avoir pas manifesté expressément leur volonté, ce qui met le juge dans l'obligation d'interpréter leur silence et de rechercher quelle a été en 1887 leur commune intention ;

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

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

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

DECIDE :

Article 1er : L'arrêté ci-dessus visé du Conseil de préfecture de la Seine-Inférieure en date du 9 décembre 1897 est annulé.

Article 2 : Dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision la commune de Déville mettra la Compagnie du gaz en demeure de déclarer avant l'expiration du mois suivant si elle entend se charger du service de l'éclairage au moyen de l'électricité dans les conditions du traité passé avec le sieur X.

Article 3 : Il est sursis à statuer jusqu'après l'exécution à donner à l'article 2 ci-dessus sur la demande de dommages-intérêts formée par la Compagnie du gaz.

Document 3 : CE, 27 juin 1994, Charpentier

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

Considérant que si, en vertu de l'article L.111-6 du code de l'urbanisme, peut être refusé le raccordement en eau d'un bâtiment, d'un local ou d'une installation construit ou transformé en méconnaissance des dispositions des articles L.111-1, L.421-1 ou L.510-1 du même code et si le syndicat intercommunal du Goëlo pouvait refuser le raccordement d'un terrain particulier pour un motif tiré de la bonne gestion et de la préservation de la qualité du service d'adduction d'eau, il ne tenait d'aucun texte le pouvoir de refuser le raccordement au réseau d'eau potable de tous les terrains non constructibles ; que, dès lors, la délibération attaquée est entachée d'une erreur de droit et doit être annulée ; (annulation du jugement de TA et de la délibération).

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

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

I - La charte affirme les principes du service public.

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

II - Le bilan des actions engagées a été dressé et de nouvelles mesures ont été présentées.

- La charte regroupe les actions déjà accomplies et les nouvelles décisions en sept rubriques : santé, protection sociale et solidarité ; éducation, emploi, travail et formation professionnelle ; justice et sécurité ; vie quotidienne ; transports et communications ; relations avec les entreprises ; services publics de proximité.
- Quatre vingt neuf mesures nouvelles ont été adoptées. Elles sont d'application immédiate ou font l'objet d'un échéancier de mise en oeuvre. Parmi elles figurent notamment les mesures suivantes.
- La durée de validité de la carte d'assuré social est portée d'un à deux ans. Le carnet de maternité est simplifié et son format est réduit de 64 pages à 4 fiches pratiques. Les travailleurs saisonniers ou intermittents et ceux qui occupent des emplois familiaux pourront bénéficier plus facilement de la sécurité sociale.
- Mille "points J" informeront les jeunes sur tous les aspects de la vie quotidienne.
- La vignette automobile sera gratuitement délivrée aux handicapés à leur domicile.
- La possibilité pour chaque entreprise de traiter des problèmes locaux qu'elle rencontre avec l'administration par l'intermédiaire d'un interlocuteur unique sera progressivement étendue sur l'ensemble du territoire.
- Un seul juge de la famille sera compétent pour traiter de tous les aspects judiciaires de la vie familiale.

III - La charte est le point de départ d'une action permanente.

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

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

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés par le Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli à Bordeaux, représenté par le sieur X..., son président, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les 16 janvier et 14 février 1905, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler,

pour excès de pouvoir, un arrêté, en date du 16 novembre 1904, par lequel le préfet du département de la Gironde a refusé d'user des pouvoirs qu'il tient des articles 21 et 39 de la loi du 11 juin 1880 pour obliger la Compagnie des tramways électriques et omnibus de Bordeaux à reprendre l'exploitation du tronçon de Tivoli de la ligne n° 5 qu'elle a indûment supprimée ; [...]

Considérant que le syndicat requérant a demandé au préfet d'user des pouvoirs qu'il tient des articles 21 et 39 de la loi du 11 juin 1880 pour assurer le fonctionnement du service des tramways afin d'obliger la compagnie des tramways électriques de Bordeaux à reprendre l'exploitation qui aurait été indûment supprimée par elle, du tronçon de Tivoli de la ligne n° 5 ;

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

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

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

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

Considérant que, s'agissant d'un service public non obligatoire, créé par une commune, dont l'objet n'exclut pas que son accès puisse être réservé à certaines catégories d'usagers, le principe d'égalité des usagers du service public ne fait pas obstacle à ce que le conseil municipal limite l'accès à ce service en le réservant à des élèves ayant un lien particulier avec la commune et se trouvant de ce fait dans une situation différente de l'ensemble des autres usagers potentiels du service ; que toutefois, le conseil municipal de Dreux n'a pu légalement limiter, comme il l'a fait, l'accès de l'école de musique aux personnes domiciliées ou habitant à Dreux, en refusant d'accueillir des élèves qui, parce qu'ils ont à Dreux le lieu de leur travail, ou parce qu'ils sont scolarisés dans la commune, ont avec celle-ci un lien suffisant ;

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

Document 7 : M.-C. De Montecler, « La dématérialisation des services publics doit s'adapter aux usagers »

« Si une seule personne devait être privée de ses droits du fait de la dématérialisation d'un service public, ce serait un échec pour notre démocratie et pour l'Etat de droit. » Tel est le message fort du rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, que le Défenseur des droits a rendu public le 17 janvier.

Jacques Toubon tire la sonnette d'alarme : si la dématérialisation des services publics peut constituer un progrès, les conditions de sa mise en oeuvre se traduisent pour beaucoup d'usagers par un véritable recul de leurs droits. « La mise en oeuvre des politiques publiques de dématérialisation se doit donc de respecter les principes fondateurs du service public : l'adaptabilité, la continuité et l'égalité devant le service public », insiste le rapport.

Les personnes âgées ne sont pas seules à être en difficulté

Si la question n'est pas nouvelle, le rapport du Défenseur des droits en souligne l'ampleur. Les difficultés d'accès aux services publics dématérialisés ne concernent en effet pas que quelques personnes âgées mal à l'aise avec l'informatique. Certes, les plus de soixante-dix ans sont la catégorie de la population la moins équipée en accès à Internet. Mais 17 % des moins de dix-huit ans se déclarent en réelle difficulté pour les démarches administratives. Le Défenseur des droits rappelle aussi que 500 000 personnes vivent dans des zones « blanches », sans accès à Internet et 15 % de la population dans des lieux où la connexion est de mauvaise qualité. Les plus démunis, eux, ne peuvent souvent payer ni l'abonnement ni le matériel nécessaire.

Le rapport identifie particulièrement trois catégories de « laissés pour compte de la dématérialisation ». Les personnes handicapées, tout d'abord. « La plupart des sites publics de l'Etat ne sont toujours pas en conformité avec la réglementation en vigueur » sur l'accessibilité. Réglementation que le Défenseur des droits juge, au demeurant, insuffisamment contraignante. Il réclame la mise en place d'un dispositif de contrôle de conformité des sites « assorti de sanctions dissuasives ». Le dispositif de dématérialisation est, par ailleurs, inadapté au cadre juridique spécifique aux majeurs protégés. Il impose au mandataire d'utiliser les identifiants de la personne protégée, excluant de fait celle-ci de la démarche. C'est pourquoi le Défenseur demande la généralisation rapide, pour tous les sites publics, d'un double accès, pour la personne protégée et son mandataire. Enfin, les détenus, qui n'ont pas accès à Internet, dépendent de conseillers d'insertion et de probation débordés pour réaliser leur déclaration de revenus. Quant à l'obtention d'une carte d'identité, elle est pratiquement impossible pour eux.

Le Défenseur des droits pointe également « une conception et un déploiement des sites internet parfois inadaptés ». Il rappelle ainsi les multiples difficultés rencontrées par le site de l'Agence nationale des titres sécurisés, qui a privé de certificats d'immatriculation des milliers d'automobilistes. Certains se sont adressés aux délégués du Défenseur des droits, d'autres ont même dû saisir le juge administratif.

Plusieurs modalités d'accès au service public

Autres victimes : les étrangers. Trente préfectures rendent obligatoire la demande de rendez-vous par Internet pour solliciter un titre de séjour. Mais les sites bloquent toute demande dès que le quota de rendez-vous est atteint. « Aux files d'attente indignes des usagers cherchant à atteindre le guichet de la préfecture est venue se substituer une file invisible qui parvient encore moins qu'auparavant à accéder aux guichets », déplore le rapport. En outre, certains sites ne permettent pas techniquement de déposer une demande sur plusieurs fondements.

Les difficultés liées à l'ergonomie des sites sont toutefois loin de ne concerner que les étrangers. Le Défenseur des droits plaide pour une uniformisation en la matière et un délai de rectification pour l'utilisateur qui aurait commis une erreur. Il exprime également sa préoccupation quant au consentement aux échanges dématérialisés. Certaines administrations, en effet, considèrent que dès lors qu'un usager leur a donné une adresse mail, il a consenti aux échanges sous cette forme. Elles lui notifient ainsi des décisions importantes, tandis que lui attend une notification par courrier. Le Défenseur des droits « constate régulièrement les conséquences désastreuses que cela peut entraîner pour l'accès aux droits de certaines personnes ».

Pour que la dématérialisation soit une chance et non une menace pour les usagers, le Défenseur des droits propose une batterie de mesures très concrètes : clause de protection des usagers en cas de problème technique, dispositifs d'accompagnement des personnes en difficulté numérique, principe d'envoi sous forme papier des notifications d'attribution de suppression ou de révision de droits... Mais la première de ces recommandations est l'adoption d'une disposition législative, au sein du code des relations entre le public et l'administration, imposant de préserver plusieurs modalités d'accès au service public pour qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée.

Le projet de loi Justice et l'accès au juge

Le Défenseur des droits exprime sans détours sa préoccupation face aux mesures de dématérialisation prévues par le projet de loi de programmation et de réforme pour la justice, actuellement en fin de parcours parlementaire. La suppression des tribunaux d'instance combinée à une nouvelle procédure électronique de règlement des petits litiges lui semble lourde de menaces pour l'accès au droit, à un juge et à la justice des usagers, notamment les plus vulnérables. A tout le moins, les lieux d'accès au droit devront, demande-t-il, bénéficier d'un matériel adéquat (scanner et imprimantes) en quantité suffisante et d'un accompagnement par un personnel qualifié.

Document 8 : CE, 21 mars 1910, Compagnie générale française des tramways

Vu le recours du Ministre des travaux publics et le mémoire ampliatif présenté au nom de l'Etat, ledit recours et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 21 avril 1904 et le 1er février 1905 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté, en date du 15 février 1904, par lequel le conseil de préfecture des Bouches-du-Rhône, statuant sur la requête de la Compagnie générale française des tramways dirigée contre un arrêté préfectoral du 23 juin 1903 qui a réglé le service des voitures du 1er mai au 2 novembre 1903, pour les tramways de Marseille, a déclaré irrecevable l'intervention de l'Etat et a prononcé l'annulation de l'arrêté préfectoral attaqué ; [...]

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

Considérant que l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône a été pris dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 33 du règlement d'administration publique du 6 août 1881, pris en exécution des lois du 11 juin 1880 article 38 et du 15 juillet 1845 article 21 , lesquels impliquent pour l'administration le droit, non seulement d'approuver les horaires des trains au point de vue de la sécurité et de la commodité de la circulation, mais encore de prescrire les modifications et les additions nécessaires pour assurer, dans l'intérêt du public, la marche normale du service ; qu'ainsi la circonstance que le préfet, aurait, comme le soutient la Compagnie des tramways, imposé à cette dernière un service différent de celui qui avait été prévu par les parties contractantes ne serait pas de nature à entraîner à elle seule, dans l'espèce, l'annulation de l'arrêté préfectoral du 23 juin 1903. Que c'est par suite à tort que le conseil de préfecture a, par l'arrêté attaqué, prononcé cette annulation ; qu'il appartiendrait seulement à la compagnie, si elle s'y croyait fondée, de présenter une demande d'indemnité en réparation du préjudice qu'elle établirait lui avoir été causé par une aggravation ainsi apportée aux charges de l'exploitation ; (annulation arrêté du Conseil de préfecture ; rejet).

Document 9 : CE, 20 octobre 1999, n° 181486, Ministre de l'Éducation nationale c. M. Mme Ait Ahmad

Considérant que l'exercice de la liberté d'expression et de manifestation de croyances religieuses ne fait pas obstacle à la faculté pour les chefs des établissements d'enseignement et, le cas échéant, les enseignants, d'exiger des élèves le port de tenues compatibles avec le bon déroulement des cours, notamment en matière de technologie et d'éducation physique et sportive ; qu'ainsi, la cour administrative d'appel a entaché son arrêt d'une erreur de droit en exigeant que l'administration justifie l'interdiction du port du foulard en cours d'éducation physique ou technologique en établissant, dans chaque cas particulier, l'existence d'un danger pour l'élève ou pour les autres usagers de l'établissement ; que l'arrêt attaqué doit dès lors être annulé ;

Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la loi susvisée du 31 décembre 1987, le Conseil d'Etat, s'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, peut "régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie"; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond; Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que c'est à tort que le tribunal administratif de Nancy s'est fondé sur la seule circonstance que l'administration n'avait pas justifié l'interdiction du port du foulard en cours d'éducation physique ou technologique en établissant l'existence d'un danger pour l'élève ou pour les autres usagers de l'établissement pour annuler la décision du 8 juin 1995 par laquelle le recteur de l'académie de Nancy-Metz a confirmé l'exclusion définitive de Mlle Y... Ait Ahmad prononcée le 15 décembre 1994 par le conseil de discipline du collège du Haut-de-Penoy de Vandoeuvre-lès-Nancy.

Document 10 : CE Ass., 16 novembre 1956, USIA (Union syndicale des industries aéronautiques)

Cons. que la Caisse de Compensation pour la décentralisation de l'industrie aéronautique, instituée par l'article 105 de la loi du 31 mars 1931 et dont le domaine d'activité avait été étendu par le décret du 24 mai 1938, avait essentiellement pour objet de subventionner des opérations d'intérêt général ; qu'elle tirait la plus grande partie de ses ressources d'une retenue de nature parafiscale, précomptée sur toutes les factures afférentes à des marchés passés par le Ministre de l'Air ou pour son

compte, en vue de la livraison de matériels volants ou des fournitures nécessaires auxdits matériels ; que ses modalités de fonctionnement présentaient un caractère purement administratif ; que, dans ces conditions, ladite caisse ne constituait pas un établissement public à caractère industriel ou commercial ; que, dès lors, elle était au nombre des établissements publics qui sont visés par la disposition susrappelée de l'article 7 de la loi du 17 août 1948 et qui, par suite, peuvent être supprimés par un décret pris dans les conditions prévues à l'article 6 de ladite loi ;

Document 11 : CE Ass, 10 juillet 1996, Soc. Direct Mail Promotion

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

Considérant, d'une part, que le décret attaqué, pris en Conseil d'Etat, qui fixe dans son article 1er le principe d'une rémunération de la fourniture par l'INSEE à des particuliers ou à des organismes privés ou publics autres que l'Etat de certaines prestations qu'il énumère a pu, sans violer les dispositions précitées de l'ordonnance du 2 janvier 1959, renvoyer à un arrêté du ministre des finances le soin de fixer les tarifs applicables à ladite rémunération ; que, d'autre part, le fait que la loi de finances pour 1995 n'aurait pas prévu ni évalué le produit de cette rémunération comme le prescrit le deuxième alinéa de l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est, en tout état de cause, sans influence sur la légalité du décret attaqué ; qu'enfin la circonstance que le produit des prestations de l'INSEE serait reversé au budget général, en vertu d'ailleurs du principe de non-affectation des recettes énoncé à l'article 17 de l'ordonnance, ne saurait faire regarder cette ressource de l'Etat comme une imposition, que seule la loi aurait pu instituer ;

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

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

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

Considérant, en cinquième lieu, qu'aucun principe général du droit, ni aucune disposition législative ne font obstacle à ce que les services rendus par l'INSEE énumérés à l'article 1er du décret attaqué fassent l'objet d'une rémunération ; que le moyen tiré de la violation d'un "principe de gratuité du service public administratif" ne peut en tout état de cause être que rejeté ; que les requérants ne peuvent davantage invoquer utilement les dispositions de la loi susvisée du 17 juillet 1978 qui s'appliquent à l'accès des personnes aux documents administratifs en vue de favoriser la transparence de l'administration et ne concernent pas la commercialisation des données que celle-ci élabore ;

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

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

En ce qui concerne la légalité externe :

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

En ce qui concerne la légalité interne :

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

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

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

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'arrêté attaqué a pu légalement, dans son article 6, soumettre, sans violer le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, à une autorisation préalable de l'INSEE ainsi qu'à la signature d'une convention particulière, la rediffusion des informations du répertoire SIRENE ; que la licence de rediffusion instituée par cet article ne méconnaît pas davantage le principe d'égalité devant les charges publiques, les entreprises ayant vocation à rediffuser les informations tirées du répertoire SIRENE se trouvant en tout état de cause dans une situation différente des tiers demandant l'accès initial à ce répertoire ; qu'enfin l'article 8 de l'arrêté, qui reconnaît au bénéfice de l'INSEE des "droits privatifs" "sur les produits informationnels tirés du répertoire SIRENE ainsi que sur les supports d'enregistrement qu'il utilise", et qui soumet, au titre de ces droits privatifs, les bénéficiaires d'une licence de rediffusion à l'obligation d'acquiescer à l'INSEE une redevance de rediffusion, dont le montant est fixé à l'article 15 de l'arrêté et qui doit donner lieu à la signature d'un contrat, ne méconnaît aucune disposition du code de la propriété intellectuelle ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en fixant comme il l'a fait le coût de l'abonnement initial et des mises à jour pour l'accès au répertoire "SIRENE", et en précisant le montant de la redevance qui sera contractuellement due par les bénéficiaires de la licence de rediffusion prévue par l'article 8 de l'arrêté attaqué, le ministre de l'économie ait fixé des tarifs dont le montant serait manifestement disproportionné par rapport au coût des services ainsi rendus par l'INSEE ; [...](rejet).

Document 13 : CE, 29 décembre 1997, n° 157425, Commune de Gennevilliers

Considérant que, par une délibération du 23 juin 1989, le conseil municipal de Gennevilliers a fixé les droits d'inscription au conservatoire municipal de musique en différenciant leur montant en fonction des ressources des familles des élèves et du nombre de personnes vivant au foyer ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le fonctionnement du conservatoire de musique de Gennevilliers constitue un service public municipal administratif à caractère facultatif ; qu'en égard à l'intérêt général qui s'attache à ce que le conservatoire de musique puisse être fréquenté par les élèves qui le souhaitent, sans distinction selon leurs possibilités financières, le conseil municipal de Gennevilliers a pu, sans méconnaître le principe d'égalité entre les usagers du service public, fixer des droits d'inscription différents selon les ressources des familles, dès lors notamment que les droits les plus élevés restent inférieurs au coût par élève du fonctionnement de l'école ; que la commune de Gennevilliers est, par suite, fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif, retenant l'unique moyen du déferé préfectoral tiré de la méconnaissance du principe d'égalité, a annulé la délibération litigieuse ;

Document 14 : Cons. Const., n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019, Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres (V. aussi CE, 1^{er} juillet 2020, Assoc. UNEDESEP et a., n° 430121, 430266, 431133, 431510, 431688).

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 25 juillet 2019 par le Conseil d'État (décision n° 430121 du 24 juillet 2019), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour l'union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales, le bureau national des élèves ingénieurs et la fédération nationale des étudiants en psychologie par Me Florent Verdier, avocat au barreau de Bordeaux. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2019-809 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article 48 de la loi n° 51-598 du 24 mai 1951 de finances pour l'exercice 1951.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 51-598 du 24 mai 1951 de finances pour l'exercice 1951 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;
- (...)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Le troisième alinéa de l'article 48 de la loi du 24 mai 1951 mentionnée ci-dessus prévoit que sont fixés par arrêté :
« Les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'État ».
2. Les associations requérantes soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient le treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. D'une part, le principe de gratuité de l'enseignement public, qui découlerait selon elles de cet alinéa, ferait obstacle à la perception de droits d'inscription pour l'accès à l'enseignement supérieur. D'autre part, en se bornant à habiliter le pouvoir réglementaire à fixer les taux et modalités des droits d'inscription sans considération des ressources des étudiants, le législateur n'aurait pas entouré cette habilitation de garanties suffisantes, en violation du principe d'égal accès à l'instruction. Pour ces mêmes motifs, les dispositions renvoyées seraient entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant les exigences de gratuité de l'enseignement public et d'égal accès à l'instruction.
- (...)

- Sur le fond :

6. Aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La Nation garantit l'égal accès ... de l'adulte à l'instruction ... L'organisation de l'enseignement public gratuit ... à tous les degrés est un devoir de l'État ». Il résulte de la combinaison de ces dispositions que l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public. Cette exigence ne fait pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants.
7. Les dispositions contestées se limitent à prévoir que le pouvoir réglementaire fixe les montants annuels des droits perçus par les établissements publics d'enseignement supérieur et acquittés par les étudiants. Il appartient aux ministres compétents de fixer, sous le contrôle du juge, les montants de ces droits dans le respect des exigences de gratuité de l'enseignement public et d'égal accès à l'instruction.
8. Par conséquent, les griefs tirés de la méconnaissance de ces exigences constitutionnelles doivent être écartés.
9. Le troisième alinéa de l'article 48 de la loi du 24 mai 1951, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

Document 15 : CE, 5 décembre 1984, Ville de Versailles c. Lopez

[...] Cons. que la requête susvisée de la ville de Versailles est dirigée contre un jugement en date du 18 novembre 1982 par lequel le tribunal administratif de Versailles a annulé le titre de recouvrement émis par le trésorier principal de Versailles

afin d'obtenir le remboursement des sommes engagées à l'occasion du transport de M. X... De Arias par l'ambulance du corps des sapeurs-pompiers de la commune ; [...]

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

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

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

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

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

Document 16 : CE, 18 janvier 2013, SOS Racisme

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

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

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

Vu le code du patrimoine ;

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

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

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

Vu le code de justice administrative ;

2. Considérant, en premier lieu, que par communiqué de presse du 1er avril 2009, le ministre chargé de la culture a annoncé que l'accès aux collections permanentes des musées et monuments nationaux serait, à partir du 4 avril 2009, rendu gratuit pour les visiteurs âgés de 18 à 25 ans, ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ; que, sous le n° 328230, l'association SOS Racisme demande l'annulation des décisions, qu'elle estime avoir été révélées par ce communiqué de presse, du ministre chargé de la culture et de celles des organes compétents des musées et monuments nationaux concernés, par lesquelles l'accès aux collections permanentes des musées et monuments nationaux a été rendu gratuit, à compter du 4 avril 2009, pour les visiteurs âgés de 18 à 25 ans, ressortissants de l'Union européenne, en tant que ces décisions excluent de leur champ d'application les visiteurs âgés de 18 à 25 ans qui ne sont pas ressortissants de l'Union européenne ; qu'en second lieu, par communiqué de presse du 31 juillet 2009, le ministre chargé de la culture a fait savoir que le bénéfice de la gratuité d'accès aux musées et monuments nationaux était étendu à tous les visiteurs âgés de 18 à 25 ans qui résident régulièrement

sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'Espace économique européen ; qu'une note de la directrice des musées de France du 12 août 2009 a précisé aux organes dirigeants des musées et monuments nationaux les modalités de mise en oeuvre de la mesure de gratuité, note abrogée et remplacée par la note du 6 février 2012 du directeur général des patrimoines portant sur les mêmes sujets ; que, sous le n° 332624, l'association SOS Racisme demande l'annulation des décisions du ministre chargé de la culture et des organes compétents des musées et monuments nationaux concernés, qu'elle estime avoir été révélées par le communiqué de presse du 31 juillet 2009 et par la note du 12 août 2009 de la directrice des musées de France, par lesquelles la gratuité de l'accès aux collections permanentes des musées et monuments nationaux a été étendue à tous les visiteurs âgés de 18 à 25 ans résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'Espace économique européen, en tant que ces décisions excluent les visiteurs qui ne sont pas en mesure de justifier de la qualité de résident de longue durée ou de résident régulier ;

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

3. Considérant que l'association requérante demande l'annulation de la note du 12 août 2009 de la directrice des musées de France ; que cette note, dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle ait, par elle-même, produit des effets, a été abrogée et remplacée par la note du 6 février 2012 du directeur général des patrimoines, qui n'a elle-même fait l'objet d'aucun recours ; que, par suite, les conclusions dirigées contre la note du 12 août 2009 sont devenues sans objet ; qu'il n'y a plus lieu d'y statuer ;

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

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

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

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

Sur les conclusions dirigées contre les décisions tarifaires du Centre des monuments nationaux et de l'EPML :

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

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

8. Considérant, en premier lieu, que les tarifs d'un musée ou d'un monument national, y compris lorsqu'ils comprennent un droit d'accès gratuit pour une partie des usagers, même motivé par la poursuite d'un objectif social, ne constituent pas la traduction d'un droit qui pourrait être regardé comme une créance des usagers sur l'Etat dont la privation porterait atteinte au droit de propriété tel qu'il est garanti par l'article premier du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que les limitations apportées par les délibérations attaquées à la gratuité de l'accès aux musées concernés méconnaîtraient ces stipulations, combinées avec celles de l'article 14 de la même convention, doit être écarté ;

9. Considérant, en second lieu, que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier ; que l'institution d'une différence tarifaire entre les visiteurs des musées et monuments nationaux selon des critères de nationalité ou de régularité du séjour, laquelle n'est pas la conséquence nécessaire d'une loi, implique l'existence soit de différences de situation de nature à justifier ces différences de traitement, soit de nécessités d'intérêt général en rapport avec la mission des établissements concernés, comme avec l'objet de la mesure de gratuité mise en oeuvre, permettant de justifier de telles catégories, et à condition que ces différences ne soient pas manifestement disproportionnées au regard des objectifs poursuivis ;

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

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

12. Considérant que la seconde catégorie de mesures ouvre le bénéfice de la gratuité aux personnes de 18 à 25 ans qui sont soit nationaux français, soit ressortissantes d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, soit titulaires en France d'un visa de longue durée ou d'un titre de séjour, ainsi qu'aux résidents de longue durée dans un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ; qu'en définissant ainsi les bénéficiaires de la gratuité, les délibérations attaquées ont retenu des critères objectifs qui sont en rapport direct avec l'objet de la mesure qu'elles instituent ; que la différence de traitement qui en résulte n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif qu'elles poursuivent ; qu'elles n'ont donc pas méconnu le principe d'égalité ; [annulation de la décision n° 2009-12

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

Document 17 : CE sect., 3 juin 2022, CIMADE et autres, n° 452798, publié au recueil Lebon

En ce qui concerne l'obligation d'accomplir des démarches administratives par la voie d'un téléservice :

6. En premier lieu, l'obligation d'avoir recours à un téléservice pour accomplir une démarche administrative auprès d'un service de l'Etat, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation, dès lors qu'elle n'a pas pour effet de modifier les conditions légales auxquelles est subordonnée sa délivrance, ne met pas en cause, par elle-même, les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, non plus qu'aucune autre règle ou aucun autre principe dont l'article 34 ou d'autres dispositions de la Constitution prévoient qu'ils relèvent du domaine de la loi.

7. En deuxième lieu, l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration dispose que : " Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme ". L'article L. 112-9 du même code précise que : " (...) Lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public. / Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article ". Aux termes de l'article L. 112-10 du même code : " L'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'Etat, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire ". Ces dispositions créent, sauf lorsqu'elles font obstacle les considérations mentionnées à l'article L. 112-10, un droit, pour les usagers, de saisir l'administration par voie électronique, sans le leur imposer. Contrairement à ce qui est soutenu, elles ne font cependant pas obstacle à ce que le pouvoir réglementaire édicte une obligation d'accomplir des démarches administratives par la voie d'un téléservice.

8. En troisième lieu, contrairement à ce qui est soutenu, ni les principes d'égalité devant la loi, d'égalité devant le service public et de continuité du service public, ni le droit à la compensation du handicap énoncé par l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles, ni le principe de non-discrimination reconnu par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni, en tout état de cause, les autres droits garantis par la même convention, l'article 9 de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ou la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ne font obstacle, par principe, à ce que soit rendu obligatoire le recours à un téléservice pour accomplir une démarche administrative, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation.

9. Toutefois, le pouvoir réglementaire ne saurait édicter une telle obligation qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. Il doit tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement.

En ce qui concerne l'obligation faite aux ressortissants étrangers de présenter certaines demandes de titre de séjour par la voie d'un téléservice :

10. Eu égard aux caractéristiques du public concerné, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler, l'enregistrement de sa demande, il incombe au pouvoir réglementaire, lorsqu'il impose le recours à un téléservice pour l'obtention de certains titres de séjour, de prévoir les dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives. Il lui incombe, en outre, pour les mêmes motifs, de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se

heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement.

11. Aux termes du second alinéa de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue du décret contesté : " Les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité. Le ministre chargé de l'immigration fixe les modalités de cet accueil et de cet accompagnement. " Ces dispositions font ainsi obligation au ministre de définir précisément, sous le contrôle du juge administratif, des modalités adaptées et de les rendre effectives, y compris par un accueil physique lorsqu'un accueil à distance ne suffit pas à assurer l'accompagnement approprié. En revanche, elles ne prévoient pas de solution de substitution destinée, par exception, à répondre au cas où, alors même que l'étranger aurait préalablement accompli toutes les diligences qui lui incombent et aurait notamment fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement prévu, il se trouverait dans l'impossibilité d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement. Les requérants sont, par suite, fondés à soutenir que sont entachés d'illégalité le décret attaqué en tant qu'il ne comporte pas de dispositions en ce sens, ainsi que, par voie de conséquence et dans la même mesure, l'arrêté du 27 avril 2021 qui, en application de ce décret, détermine les catégories de demandes qui doivent être effectuées au moyen du téléservice.

12. En outre, l'arrêté du 27 avril 2021 rend, pour les catégories de titres de séjour qu'il mentionne, l'obligation de recourir au téléservice applicable à compter du 1er mai de la même année. Il ressort des éléments produits par le ministre de l'intérieur en réponse à une mesure d'instruction ordonnée par la 10ème chambre de la section du contentieux que le ministre n'a fixé les modalités de l'accueil et de l'accompagnement imposées par le second alinéa de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers que par une circulaire du 20 août 2021, qui prévoit leur mise en œuvre complète à compter du 1er novembre 2021. L'arrêté du 27 avril 2021 est donc illégal en tant qu'il ne fixait pas ces modalités d'accueil et d'accompagnement.

16. Il résulte de tout ce qui précède que La Cimade et autres sont fondés à demander l'annulation du décret du 24 mars 2021 en tant qu'il ne prévoit pas la solution de substitution mentionnée au point 11 de la présente décision et de l'arrêté du 27 avril 2021, d'une part, dans la même mesure, et, d'autre part, en tant qu'il ne prévoyait pas les modalités d'accueil et d'accompagnement prévues au second alinéa de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France.

17. Les annulations partielles motivées par l'absence de la solution de substitution mentionnée au point précédent impliquent nécessairement que le décret attaqué soit complété par des dispositions prévoyant celle-ci, en renvoyant, le cas échéant, au ministre compétent le soin d'en préciser les modalités. Dans l'attente que cette réglementation complémentaire soit édictée, ces mêmes annulations ont nécessairement pour conséquence que, si un étranger venait à se trouver, par l'effet des circonstances envisagées au point 11, confronté à l'impossibilité de déposer sa demande par la voie du téléservice, l'autorité administrative serait tenue, par exception, de permettre le dépôt de celle-ci selon une autre modalité.