

Traditions nationales et conception européenne du service public

Par Guillaume GAUCH, Avocat associé, Seban & Associés



« Là où la France est attachée à l'implication d'une personne publique chargée de mettre en œuvre l'exécution de la mission de service public, la conception européenne met pour sa part l'accent sur la finalité du service d'intérêt général. »

Quelles sont les particularités de la conception française du service public ?

Le service public est une notion structurante en France, qui occupe une place prépondérante dans la société et le débat public. La particularité de la conception française vient de ce que le service public joue un rôle juridique central car il justifie l'existence même du droit administratif depuis l'arrêt Blanco de 1873, qui consacre la responsabilité administrative.

A première vue, la notion de service public peut sembler complexe pour la principale raison qu'il est difficile d'en dessiner les contours. La définition la plus précise qu'on pourrait en donner serait celle du professeur Chapus : « une activité constitue un service public lorsqu'elle est assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public »^[1].

On y retrouve deux critères : un critère organique relatif à la présence d'une personne publique qui prend en charge l'activité ou qui la supervise ; et un critère matériel ou fonctionnel qui tient à ce que l'activité ait un but d'intérêt général.

Historiquement, la France a une conception très centralisée du service public qui a permis, grâce à de grands services publics nationaux, la reconstruction de la France pendant les Trente Glorieuses. Depuis les années

1980, le mouvement de décentralisation a impacté le service public, permettant aux collectivités territoriales d'organiser des services publics locaux et faisant évoluer la conception française.

Outre la distinction service public centralisé et service public local, le droit français distingue entre les services publics administratifs (non-marchands), les SPA, et les services publics industriels et commerciaux (marchands), les SPCI.

Les SPA regroupent toutes les activités purement administratives, souvent gérées en régie par l'Etat ou les collectivités. Ces services regroupent les services publics tels que la justice, l'enseignement, la justice.

Les SPIC en revanche ont un aspect marchand qui les rapproche de la notion européenne de service d'intérêt économique général et concernent principalement les services de réseaux (transport, énergie, etc.).

Du fait de l'intérêt qu'il sert, le droit français soumet le service public à trois principes, appelés « Lois de Rolland » qui sont l'égalité, la continuité et la mutabilité (ou l'adaptabilité). Ces principes de valeur constitutionnelle assurent un encadrement du service et une garantie à tous les utilisateurs. A titre d'exemple, le principe d'égalité du service public implique que tous les administrés ont droit au même accès au service public. Ce principe justifie entre autres le maintien, dans certaines régions, de réseaux de transport qui, s'ils ne relevaient pas du service public, seraient voués à disparaître du fait de leur faible rentabilité, voire du caractère déficitaire de l'activité.

Comment les traditions nationales influencent-elles le fonctionnement des services publics dans les autres pays européens ?

Chacun des pays membres de l'Union européenne a construit son organisation politique et sa conception du service public sur la base de ses traditions et de sa culture. L'organisation des services publics revêt des formes très variées en fonction notamment de la nature de l'Etat, Etat centralisé ou Etat fédéral.

Aussi, les influences traditionnelles restent très présentes dans le fonctionnement des services publics des Etats membres, de sorte qu'il est difficile de conclure à une européanisation généralisée du service public aujourd'hui. En effet, selon une étude réalisée en 2010, les SIG ne manifestent pas d'uniformisation, ni même de réelle convergence[2].

En Allemagne par exemple, la loi fondamentale de mai 1949 prévoit la répartition des compétences politiques et législatives entre les niveaux d'organisation politique. Ce sont principalement les Länder et les autorités locales qui sont chargés de définir les missions principales des services publics.

Dans les pays scandinaves, où la tradition de l'Etat providence est fortement ancrée, les services publics sont d'une grande efficacité en contrepartie d'impôts élevés (notamment au Danemark[3]). Pourtant, les pays scandinaves envisagent l'organisation des services publics au niveau local en donnant une grande autonomie à leurs collectivités pour ce faire.

Sous l'impulsion du parti conservateur de Margaret Thatcher, **le Royaume-Uni** a privatisé un grand nombre de ses services publics : les télécoms, le gaz, l'électricité, ainsi que le secteur ferroviaire. Le pays a été parmi les premiers à remettre en question le fonctionnement classique de l'Etat providence hérité de l'après-guerre.

En Italie comme en Espagne, la dérégulation des services publics se développe depuis les années 1990. En Italie, les progrès sont toutefois disparates entre les régions du Nord et celles du Sud tandis qu'en Espagne, la crise de 2008 a sérieusement impacté les services publics.

Malgré cette diversité frappante, le chercheur Pierre Bauby relève une « profonde unité » qui se caractérise par la volonté de créer un socle juridique commun aux services d'intérêt général en Europe.

Qu'est-ce qui fait la conception européenne du service public ?

Là où la France est attachée à l'implication d'une personne publique chargée mettre en œuvre l'exécution de la mission de service public, la conception européenne met pour sa part l'accent sur la finalité du service d'intérêt général.

En droit européen, le terme de « service d'intérêt général » (SIG) est préféré à l'expression « service public ».

Parmi les SIG, on distingue les services d'intérêt économique général (SIEG) que sont entre autres les services de réseaux de transports locaux, d'alimentation en énergie, ou des services de télécommunication. En l'absence de définition claire de ce concept, on pourrait les désigner comme les services de nature économique que les Etats membres ou la communauté soumettent à des obligations spécifiques en vertu de leur critère d'intérêt général.

Malgré des approches différentes du service public, les Etats membres ont souhaité souligner leur importance en y consacrant l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) **lequel élève les SIEG au rang des valeurs communes des Etats membres.** L'article souligne également **le rôle central des SIEG dans la « promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».** Le protocole n° 26 du TFUE instauré par le Traité de Lisbonne en 2007 est d'ailleurs consacré aux SIG. Il souligne notamment le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser ces services.

Toutefois, le droit de l'Union s'est construit autour des principes de libre échange et concurrence avec comme objectif le bien être des consommateurs finaux, ce qui affecte tout particulièrement les services publics marchands. En principe, les SIEG sont donc soumis aux règles de concurrence de sorte que toutes aides d'Etat leur sont interdites.

Afin de concilier le droit de la concurrence et le rôle central des SIEG, l'article 106 §2 TFUE permet toutefois une dérogation dans le cas où l'application des règles de concurrence ferait échec à la mission particulière que les SIEG ont à accomplir.

Pour conclure sur cette question, et en reprenant la formule du chercheur Pierre Bauby, la seule conception commune du SIG aux différents Etats européens serait « la conception fonctionnelle [qui] met l'accent sur les objectifs, les finalités, les missions des services publics », correspondant au critère matériel de la définition du Professeur Chapus.

En d'autres termes : l'Union donne une place centrale aux services publics en se focalisant sur la mission d'intérêt général poursuivie (critère matériel) plutôt que sur le mode de gestion (critère organique).

La reconnaissance de l'importance des SIEG est un pas important dans l'élaboration d'une conception européenne commune du service public.

[1] In *Droit administratif général*, t. 1, Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 2006.

[2] *Mapping of the Public Services* (mai 2010), projet de recherche réalisé avec le soutien de la Commission européenne.

[3] <https://data.oecd.org/fr/danemark.htm>