

La notion de service public

! Infos pratiques

Vous vous demandez si vous êtes-vous une personne investie d'une mission de service public ?

_ Vous l'êtes si vous représentez une personne morale de droit public (cf. Fiche « Les personnes juridiques : personnes morales et personnes physiques »), si la loi vous reconnaît une telle mission ou bien si votre organisme cumule les 2 principaux critères du faisceau d'indices (une activité d'intérêt général, plus ou moins contrôlée par l'administration).

_ Vous ne l'êtes pas si vous exercez une activité purement économique, si vous n'avez aucun lien avec l'administration (ni financement, ni contrôle) ou encore si vous n'entrez pas dans le faisceau d'indice décrit dans cette fiche.

_____ Quelques éléments d'introduction

Depuis le début du XX^{ème} siècle, le service public, notion à la fois politique et juridique, permet de légitimer l'intervention des pouvoirs publics. Les activités qualifiées de service public obéissent à des règles juridiques spécifiques par rapport aux activités dites privées. Ainsi les services publics sont soit créés *a priori* par le droit (la loi), soit *a posteriori* par le juge qui va qualifier l'activité de service public après avoir appliqué une méthode d'identification qui a évolué avec le temps.

1. Définition du service public

Le service public est une activité **d'intérêt général** placée sous le contrôle direct ou indirect d'une **personne morale de droit public** (cf. fiche « Les personnes juridiques : personnes morales et personnes physiques »). On appelle les personnes morales de droit public, des **personnes publiques**. La présence d'une personne publique permet de présumer l'existence d'une mission de service public.

Un service public peut être qualifié **d'administratif** pour les activités non marchandes ou **d'industriel et commercial** pour les activités marchandes (cf.

fiche «Service Public Administratif (SPA) et Services Public Industriel et Commercial (SPIC) »).

Illustrations - Sont des services publics :

L'enseignement supérieur et la recherche publique¹ - La fourniture de l'électricité et du gaz² - Les activités du service public hospitalier³ - La surveillance de la qualité de l'air⁴...

Il faut souligner que **le service public n'est pas exercé uniquement par des personnes morales de droit public**. En effet, de nombreuses personnes morales de droit privé assurent des activités générales sous le contrôle d'une administration. Les pouvoirs publics sont venus déléguer l'activité à un acteur privé.

2. La méthode d'identification des services publics

Le juge administratif a force de jurisprudence à créer une méthode d'identification des services publics. Cette méthode d'identification est utilisée principalement pour déterminer la nature des missions assumées par une personne privée, notamment lorsque les rôles de la personne publique et la personne privée ne sont pas clairement définis.

Le juge administratif applique **la méthode du faisceau d'indices** pour identifier ou écarter l'existence d'une mission de service public⁵ :

_ 1^{ère} situation : la loi reconnaît ou exclut l'existence d'une mission de service public Exemples : Pôle Emploi, la Caisse des dépôts et consignations. Ces établissements assurent par nature, sous le « contrôle direct » de l'État, les missions de service public prévues par la Constitution, les lois et règlements.

_ 2nde situation : dans le silence de la loi, le juge s'appuie sur trois critères :

- Présence d'une **activité d'intérêt général** ;
- **L'emprise de l'administration sur l'organisme observé** (faculté de contrôle direct ou indirect) : pour ce qui concerne la création de l'organisme (initiative publique), la composition des organes (désignation par les pouvoirs publics), la gestion (tutelle, approbation des statuts par l'administration, définition des missions, contrôle de l'atteinte objectifs, financement public significatif etc...).
- Et un critère facultatif, l'existence de **prérogatives de puissance publique**. C'est-à-dire des pouvoirs de commandement afin que soit exécutée une décision sans demander la permission à un juge.

¹ Articles [L.121-3](#) du code de l'éducation

² Articles [L.121-1](#) et [L.121-32](#) du code l'énergie

³ Articles [L.6112-1](#) et [L.6112-2](#) du code de la santé publique

⁴ Article [L.221-1](#) du code de l'environnement

⁵ [Conseil d'Etat, 22 février 2007, n° 264541 dit arrêt APREI](#); Conseil d'Etat, 28 juin 1963, dit arrêt Sieur Nancy

Illustrations de services publics gérés par des personnes privées

Airparif est une association agréée par le Ministère de la Transition Écologique afin d'assumer le service public de la surveillance de la qualité de l'air en Île-de France⁶ ;

CEDRE (Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux) est une association chargée de missions de service public dans le cadre de la lutte contre les pollutions accidentelles des eaux⁷ ;

Les établissements de santé privés (cliniques privées) habilités par les ARS pour assurer les missions du service public hospitalier⁸ ;

Les Centres de Lutte Contre le Cancer (CLCC) : sont des établissements de santé à caractère privé chargés de mission de service public⁹.

Illustrations de l'application de la méthode du faisceau d'indice

Le collège d'ostéopathie du Pays Basque, société commerciale, a été reconnu comme chargé d'une mission de service public d'enseignement sous le contrôle du Ministère de la santé¹⁰

L'association française de normalisation (AFNOR) a été reconnue comme exerçant une mission de service public en matière de normalisation / certification des produits et services¹¹

L'association française pour le nommage Internet (AFNIC) a été reconnue comme chargée d'une mission de service public en matière d'attribution et de gestion des noms de domaine sur Internet¹²

Il faut préciser que toute les activités d'intérêt collectif¹³ réalisées par des personnes morales privées non-lucratives (association) ne sont pas des missions

⁶ Articles [L.221-2](#) et [L221-3](#) du code de l'environnement

⁷ Article [L.211-5-1](#) code de l'environnement

⁸ Article [L.6112-3](#) du code de la santé publique

⁹ Articles [L.6162-1](#) et [L.6162-2](#) du code de la santé publique

¹⁰ [Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 22 octobre 2020, n° 18BX02898](#)

¹¹ [Conseil d'Etat, 17 février 1992, n° 73230 dit « société Textron »](#)

¹² [Conseil d'Etat, 10 juin 2013, n° 327375](#)

¹³ Pour une analyse des termes juridiques intérêt général, intérêt collectif et intérêt particulier. Cf. Harold Kobina Gaba. Les intérêts général, collectif et individuel : coexistence, opposition formelle, dynamique interne, interaction, interdépendance et complémentarité. Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2020, 2019-3, p.1055-1120.

des services public. Lorsqu'il est sollicité, le juge administratif va donc appliquer la méthode du faisceau d'indices pour qualifier la nature de l'activité réalisée. Il constate régulièrement que l'ensemble des critères ne sont pas réunis, notamment s'agissant du contrôle direct ou indirect par l'administration, comme ce fut le cas pour la ligue contre le cancer, France Nature Environnement, GreenPeace, la Société Protectrice des Animaux¹⁴.

3. Service public et accès aux documents administratifs

Ainsi, en matière d'accès aux documents administratifs, le code des relations entre le public et l'administration (CRPA)¹⁵ prévoit que tous les documents administratifs et **toutes les informations publiques produites ou reçues par un organisme public ou privé chargé d'une mission de service public** sont accessibles, diffusables et réutilisables. Dès lors, identifier une activité de service public est indispensable pour connaître le régime juridique applicable aux documents et données produites ou reçues.

Saisi d'une demande de communication d'un document, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et le juge administratif commencent par déterminer si l'activité peut être qualifiée de mission de service public.

Par exemple

1. Sont communicables les comptes annuels et le procès-verbaux du Centre d'études sur l'évaluation de la protection dans le domaine nucléaire (CEPN), association chargée d'une mission de service public consistant en « l'étude, dans le domaine nucléaire, de l'évaluation, de la protection de l'homme sous ses aspects techniques, biologiques, économiques et sociaux » ([Conseil d'Etat, 25 juillet 2008, n° 280163](#)).
2. Sont communicables les documents administratifs détenus par les commissions locales d'information en matière nucléaire ([CADA, avis n° 20072409, du 26 juillet 2007](#)).
3. Sont communicables les documents administratifs détenus par une société d'économie mixte locale (SEML) exploitant un réseau hydraulique régional ([CADA, avis n° 20211020, du 25 mars 2021](#)).
4. Sont communicables les documents administratifs, détenus par Airparif chargé d'une mission de service public de surveillance de la pollution de l'air ([CADA, avis n° 20100519 du 11 mars 2010](#)).
5. En revanche, ne sont pas communicables les rapports d'Eco-mobilier, société commerciale et éco-organisme agréé, dès lors que cet organisme n'est pas chargé d'une mission de service public. Cet éco-organisme ayant pour seule finalité une gestion collective des obligations des producteurs de déchets du secteur ([CADA, avis n° 20181926 du 27 septembre 2018](#)).
6. De la même façon, n'est pas communicable le code informatique utilisé par Doctolib, société commerciale, fournissant dans le cadre de la commande publique un logiciel de gestion des centres de vaccination en

¹⁴ [CE 26 février 2003, n° 212943, Sté Protectrice des animaux](#)

¹⁵ Articles [L.300-2](#), [L.312-1](#) et [L.321-1](#)

France et de gestion de la prise des rendez-vous en ligne. Cette société n'étant pas chargée d'une mission de service public ([CADA, 15 avril 2021, n° 20211886](#)).

Dans tous les cas, seuls les documents qui ont un lien suffisamment direct avec l'exercice des missions de service public sont communicables et sous réserve que les documents ne soient pas couverts par le secret (cf. fiches « Le secret statistique », « Le secret des affaires » et « Le secret médical »). Les documents produits dans le cadre des activités hors service public ne sont pas communicables au sens du CRPA¹⁶.

4. Conclusion

Le service public est une activité reconnue d'intérêt général par les pouvoirs publics. En cas de demande d'accès à des documents administratifs, l'exécution d'une mission de service public est la condition préalable et indispensable à la communication de ces documents par la personne morale qui les détient.

¹⁶ [CE, 17 avril 2013, n° 342372](#) ; [CE, 13 avril 2021, n° 435595](#)