

# Service Public Administratif (SPA) et Service Public Industriel et Commercial (SPIC)

## ! Infos pratiques

Si vous savez que vous êtes investie d'une mission de service public mais que vous vous interrogez sur la nature de ce service, voici des éléments de réponse :

\_C'est un service public administratif (SPA), si vous êtes tenus par le droit public (contrats de droit public (RH ou achats),

\_C'est un service public industriel et commercial (SPIC), si votre organisme se rapproche plus d'une société privée et que votre activité contient une forte part d'activité économique monétisée.

## \_\_\_ Quelques éléments d'introduction

Le service public, notion pivot du droit administratif (cf. fiche « La notion de service public » ), se scinde en deux branches : d'une part, les activités de service public industriel et commercial (SPIC), d'autre part, les activités de service public administratif (SPA).

Cette distinction est une création jurisprudentielle apparue dans les années 1920-1930 afin d'appréhender la diversification des interventions de la puissance publique dans les secteurs économiques et sociaux<sup>1</sup>. Le régime juridique de ces deux catégories de service public s'est consolidé au fil du temps, à tel point que les SPIC et les SPA se sont durablement imposés dans le paysage institutionnel et juridique français.

## 1. Définition

\_ **SPA** : Les activités d'intérêt général qui relèvent des fonctions essentielles ou naturelles de l'État. Elles se rattachent aux missions régaliennes de l'État. Le droit public s'applique en principe (ex : comptabilité publique, agents de droit public etc.) et les litiges sont de la compétence du juge administratif.

---

<sup>1</sup> [Tribunal des conflits, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain, dit arrêt du Bac d'Eloka](#)

### Illustrations de SPA

Justice, police, sécurité routière, la défense, l'enseignement, la protection des forêts, des cours d'eau, de la biodiversité etc.

**SPIC** : Les activités d'intérêt général que des personnes privées pourraient réaliser. Elles relèvent, en principe, du droit privé et les différends sont appréciés par le juge judiciaire (ex : comptabilité privée, agents salariés de droit privé, contrats de droit privé<sup>2</sup>...). Néanmoins, s'agissant toujours d'un service public les actes qui manifestent l'utilisation d'une prérogative de puissance publique relèvent du juge administratif (police, contrôle et réglementation).

### Illustrations de SPIC

Distribution de l'eau potable et l'assainissement, fourniture d'énergies, la distribution du courrier, les parcs de stationnement payant etc.

## 2. Critères de distinction des SPA et des SPIC

**1<sup>ère</sup> situation** - La loi ou un texte réglementaire qualifie le service public. Si la qualification législative ne peut être remise en cause, la qualification réglementaire peut être invalidée par le juge.

### Illustrations

**La loi qualifie de SPIC** : les réseaux publics de chaleur et de froid<sup>3</sup>, l'eau et l'assainissement<sup>4</sup>, le service public de transport régulier de personnes par route ou par rail<sup>5</sup>...

**La loi qualifie de SPA** : gestion des eaux pluviales urbaines<sup>6</sup>, information des usagers des services de transport<sup>7</sup>...

**2<sup>de</sup> situation** – Si aucun texte ne qualifie le service public, l'existence d'un SPA est présumée. Le juge a dégagé des indices permettant de confirmer ou renverser cette présomption<sup>8</sup> :

- **L'objet du service** : l'activité se rapproche-t-elle d'une entreprise privée (SPIC) ou du but naturel de l'administration (SPA) ?

<sup>2</sup> [Par conséquent, les contrats entre les usagers d'une SPIC et le gestionnaire du service ne sont pas des documents administratifs au sens du CRPA.](#)

<sup>3</sup> [Article L.2224-38 du code général des collectivités territoriales](#)

<sup>4</sup> [Article L.2224-11 du code général des collectivités territoriales](#)

<sup>5</sup> [Article L.1221-3 du code des transports](#)

<sup>6</sup> [Article L.2226-1 du code général des collectivités territoriales](#)

<sup>7</sup> [CADA, conseil du 17 février 2011, n° 201045459](#)

<sup>8</sup> [Conseil d'Etat, 16 novembre 1956 Union syndicales des industries aéronautiques, rec. Lebon, p. 434](#)

- **Les ressources** : la prestation est-elle rendue contre un paiement direct de l'utilisateur (SPIC) ? Au contraire, le service est-il financé par l'impôt ou une taxe payée par tous les contribuables (SPA) ?
- **Les modalités d'organisation** : comptabilité publique ou privée, présence d'agents publics ou de salariés de droit privé, méthodes de gestion, existence de prérogatives de puissance publique etc.

Illustrations de qualification de SPIC ou de SPA par la jurisprudence :

- Le service public de la transfusion sanguine est qualifié de SPA<sup>9</sup>.
- La gestion de l'amarrage des navires dans un port est un SPA<sup>10</sup>.
- La télésurveillance de locaux privés est un SPIC<sup>11</sup>.
- L'enlèvement des ordures ménagères est un SPA lorsqu'il est financé par une taxe / un impôt et un SPIC lorsqu'il est financé par une redevance individuelle équivalent au coût du service rendu<sup>12</sup>.

### 3. Les particularités des établissements publics (EP)

Les établissements publics disposent de la personnalité juridique (cf. fiche « Les personnes juridiques : personnes morales et personnes physiques »). Ils sont soumis à trois principes :

– **L'autonomie**, les EP décident des modalités d'exécution des missions qui leur sont confiées par la loi ou le règlement. Elle permet aux EP de gérer comme ils le souhaitent et sans ingérence d'une autre autorité les moyens humains et financiers dont ils disposent.

– **La tutelle**, tous les EP sont rattachés à un Ministère<sup>13</sup> ou une collectivité territoriale (communes, départements et régions) qui oriente et supervise les activités.

– **La spécialité**, les EP ne peuvent intervenir que dans le cadre des missions confiées par leurs textes constitutifs. Le Conseil d'État ayant admis que les EP puissent diversifier leurs activités à la double condition que les activités annexes soient d'intérêt général et directement utile à l'établissement<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> [Conseil d'Etat, 20 octobre 2000, Mme Torrent, n° 222672](#)

<sup>10</sup> [Cour de cassation, 2 février 2022, n° 20-21.617](#)

<sup>11</sup> [Tribunal des conflits, 2 mai 2011, n° 11-03.776](#)

<sup>12</sup> [Conseil d'Etat, avis du 10 avril 1992, n° 132539](#)

<sup>13</sup> Par exemple, la liste des EP du [Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires](#) ; du [Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire](#) et du [Ministère de la Santé et de la solidarité](#)

<sup>14</sup> Conseil d'Etat, 7 juillet 1994, avis n° 356089

On oppose traditionnellement :

— **Les établissements publics administratifs (EPA)** chargés, en principe, de gérer des SPA et soumis au droit public (agents publics, comptabilité public...)<sup>15</sup>.

— **Aux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)** compétents, en principe, pour gérer les SPIC et soumis au droit privé (salariés privés, comptabilité privée...) sauf pour les actes relevant d'une prérogative de puissance publique. Par exemple, l'Office National des forêts est un EPIC alors que la mission de protection des forêts est un SPA<sup>16</sup> ; ou encore pour Voies navigables de France (VNF) la traction et le remorquage des bateaux est un SPIC alors que les mesures d'organisation des voies est un SPA<sup>17</sup>. Dans ce cas, l'EPIC est vu comme intervenant pour le compte de l'État)<sup>18</sup>.

#### Illustrations

**EPA** : VNF, OFB, ANSES, CEREMA, IGN, Agence de l'eau, FranceAgriMer...

**EPIC** : ADEME, INERIS, ONF, IRSN, BRGM, CNES...

Pour autant, il arrive qu'un même établissement gère à la fois des missions de SPA et de SPIC (on parle de « double visage ») ou, très exceptionnellement, il arrive que des EPIC soient chargés de SPA et inversement (on parle de « visage inversé »).

## 4. Conclusion

La notion de service public recouvre à la fois les services publics administratifs (SPA) et les services publics industriels et commerciaux (SPIC). Les SPA constituent le cœur des missions des pouvoirs publics (ex : police, justice, enseignement...) tandis que les SPIC à vocation économiques comprennent des services d'intérêt général pouvant être exercées par une personne privée sur le marché. La loi ou un décret peut qualifier le service public comme administratif ou industriel et commercial. A défaut, la jurisprudence a dégagé une série d'indices permettant de faire basculer la qualification dans un sens ou un autre (l'objet, les ressources et les modalités d'organisation).

Les documents administratifs produits ou reçus tant par les SPIC que les SPA sont soumis aux droits d'accès (cf. fiche «Le régime d'accès aux documents administratifs ») et les informations publiques réutilisables (cf. fiche «Le régime de réutilisation des documents administratifs »).

<sup>15</sup> [Tribunal des conflits, 17 novembre 2003, SARL Horse Business c/ École nationale vétérinaire de Nantes, n° 3387](#)

<sup>16</sup> Tribunal des conflits., 9 juin 1986, Commune Kintzheim c/ ONF

<sup>17</sup> Conseil d'Etat, 3 décembre 2003, Houté

<sup>18</sup> [Tribunal des conflits, 29 décembre 2004, Epx Blanckeman c/ Voies navigables de France, n° C3416](#) ;