

Le champ d'application des lois de Rolland

Julie Arroyo, Maître de conférences à l'Université de Grenoble Alpes, Centre de recherches juridiques (équipe d'accueil n° 1965)

S'interroger sur le champ d'application des lois de Rolland apparaît *a priori* superflu. Ces lois désignent en effet les principes fondamentaux régissant tous les services publics. Elles s'appliquent plus précisément aux services publics administratifs et aux services publics industriels et commerciaux gérés par une personne publique ou une personne privée. Déduits par Louis Rolland de l'étude de la jurisprudence au début du XX^e siècle, elles ont été reprises par la doctrine, puis par la législation (1) et sont encore aujourd'hui présentées comme « la construction doctrinale la plus pérenne du droit administratif » (2). Le triptyque est bien connu : la continuité en premier lieu, les services publics devant « fonctionner sans heurts, sans à-coups, sans arrêts », la mutabilité ensuite ou « loi de changement » impliquant que « [l]eurs règles d'organisation et de fonctionnement p[uisse]nt toujours être modifiées à tout moment par l'autorité publique compétente » et, enfin, la règle de l'égalité devant les services publics, s'appliquant aux profits et charges de l'activité (3). Si Louis Rolland ne citait pas le principe de neutralité, pour certains auteurs il se trouvait indirectement consacré en raison des liens étroits l'unissant à l'égalité (4). Le Conseil constitutionnel aurait confirmé son ralliement aux principes traditionnels du service public dans une décision du 23 juillet 1996 (5).

Depuis plusieurs années, l'unité et l'effectivité des lois de Rolland sont remises en cause. Nombreux sont ceux qui dénoncent l'allongement douteux de leur liste (6) : « une rafale de nouveaux principes s'abat sur les services publics comme pour protéger une catégorie en mal d'existence en intégrant confusément des notions sans grande portée jurisprudentielle ou doctrinale » (7). Au sein même des principes originels, des discussions existent autour du principe de mutabilité en particulier, qui, contrairement aux deux autres, n'aurait pas un contenu et une valeur juridique clairement établis (8). Il est d'ailleurs le seul à ne pas avoir été consacré par le Conseil constitutionnel (9). Surtout, le manque d'effectivité des lois de Rolland, dont la mise en oeuvre serait assortie de plus en plus d'exceptions, est régulièrement dénoncé ainsi que leur application variable dans les différents services publics (10). Sur ce point, il a été démontré que le principe d'égalité n'était pas réalisé de la même manière dans les services publics administratifs et dans les services publics industriels et commerciaux (11). De même, l'exigence de continuité est fonction de l'activité en cause : elle est synonyme de permanence dans les services publics en lien avec le maintien de l'ordre et de fonctionnement régulier dans d'autres (12).

Malgré tout, les lois de Rolland demeurent : « [n]i la jurisprudence administrative, ni les juges constitutionnels, ni la doctrine [...] ni la pression communautaire n'ont eu raison d'[elles] » (13). Elles se trouvent - en apparence du moins - solidement ancrées au service public (14). Bien plus, elles seraient à l'origine de sa définition même. En effet, dès lors que le service public - notion imprécise, au contenu variable (15), voire indéterminé (16) - est appréhendé comme un « label » (17), une « étiquette » (18), une « notion fonctionnelle » (19) et donc un régime juridique (20), les lois de Rolland apparaissent comme de véritables « lois constitutives qui ont pour but de définir la notion [...] et de maintenir son unité » (21).

Il reste que le service public connaît depuis toujours de profondes transformations, justifiant une réflexion - peu entreprise - sur la portée de ces principes, sur leur champ d'application (22). L'une des mutations du service public est d'ailleurs à l'origine même de la formulation des « lois » par Louis Rolland (23). À l'époque, l'apparition de la distinction entre les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux risquait de mettre à mal l'unité de la notion, en faisant échapper les seconds à la qualification de service public. L'affirmation de l'existence d'un régime spécial valable pour tous les services publics sans exception a alors permis de « sauver ce qui pouvait l'être de l'école du service public » (24). Les principes directeurs ont également su faire face à l'apparition des organismes privés chargés de missions de service public (25). Selon certains, le juge les aurait même dégagés « afin de permettre aux autorités administratives d'imposer leur respect à toute personne privée poursuivant une activité de service public » (26). À présent, le développement exponentiel de l'externalisation des activités administratives - et du service public en particulier - entraîne des difficultés (27). Le fait que l'État confie de plus en plus d'activités à des tiers (28) brouille la distinction sphère publique-sphère privée (29) et conduit à modifier les limites du service public, à le « désagréger », voire à le faire disparaître, ce qui interroge sur le devenir de son régime juridique (30).

Se pencher sur l'étendue exacte des lois de Rolland permet d'appréhender leur degré de spécificité. Dans quelle mesure apparaissent-elles véritablement propres au service public ? Louis Rolland lui-même a modifié sa vision du champ d'application de ses principes. À la fin des années trente, il affirmait que « la loi de continuité est spéciale aux services publics. [...] si elle concerne tous les services publics, [elle] ne concerne que les services publics. Elle ne concerne pas les entreprises privées, même les entreprises privées d'intérêt général » (31). Quelques années plus tard, il affirmait que « beaucoup d'entreprises privées sont soumises à ces lois, car elles ne peuvent en fait subsister, se développer, si elles ne les respectent pas » (32). D. Truchet, il y a plus de vingt ans, évoquait également le fait que ces règles étaient « de moins en moins caractéristiques » du service public en les comparant au régime juridique applicable aux autres activités publiques - telles que la police (33). À cet égard, l'égalité, la continuité et la mutabilité semblent concerner l'ensemble des activités administratives, et non seulement le service public. Il s'agit d'ancrer « l'essence du service public dans la réalisation des grands principes qui, à la fois, structurent [...] l'État et tout son droit public » (34). Par conséquent, la délimitation du « territoire » des lois de Rolland semble *a priori* confirmer la « crise » de la notion de service public, dans la mesure où celle-ci ne suffit plus à définir le champ d'application du régime administratif (35). À l'inverse, l'identification des contours de l'emprise d'un régime juridique de droit public est susceptible de contribuer à redéfinir le service public, dès lors que celui-ci est assimilé à un régime - au moins en partie - exorbitant du droit commun (36).

Deux points de vue peuvent être adoptés pour appréhender le champ d'application des lois de Rolland. Un regard extérieur à l'activité de service public permet de constater que les règles dépassent le cadre de celui-ci. Les lois de Rolland s'appliquent en effet au-delà, à l'ensemble de la sphère publique et à une partie de la sphère privée. Un regard davantage tourné vers l'intérieur du service public conduit à questionner l'application de ces lois en deçà de celui-ci. La « dislocation », la « désagrégation » du service public résultant - essentiellement - de son externalisation pose l'enjeu de la survie de son régime juridique. Après avoir constaté que les lois de Rolland existent au-delà du service public, leur application en deçà sera questionnée.

Les lois de Rolland au-delà du service public

Un regard extérieur à l'activité de service public permet de constater que le champ d'application des lois de Rolland s'étend au-delà. Ces règles n'assujettissent pas seulement les personnes publiques et privées chargées d'une mission de service public. Dans la sphère publique, elles ne sont pas inconnues des personnes publiques lorsqu'elles assurent d'autres activités. Dans la sphère privée, elles trouvent également à s'appliquer lorsque les personnes privées ne sont pas chargées d'une mission de service public. Les lois de Rolland peuvent ainsi être adossées à l'ensemble de la sphère publique et à une partie de la sphère privée.

Les lois de Rolland et l'ensemble de la sphère publique

Il s'agit d'un véritable truisme, mais qui mérite d'être rappelé. L'égalité, la continuité et la mutabilité ont pour point d'ancrage l'État : « [l]a continuité de l'État permet de réclamer la continuité du service. L'égalité devant la loi doit être respectée dans l'accès au service et dans la prestation. La mutabilité de toute norme ou décision assure la possibilité d'en appeler à l'intérêt général pour que les services répondent aux besoins réels » (37). En ce sens, le Conseil constitutionnel n'a pas élevé les lois de Rolland au rang constitutionnel comme un ensemble de principes spécifiques aux services publics (38).

L'égalité devant le service public (39), en premier lieu, découle d'un principe d'une portée plus large : celui de l'égalité devant la loi imposant de traiter de manière similaire les personnes dans des situations semblables et autorisant le traitement différencié en présence de situations différentes ou d'un motif d'intérêt général (40). Ce principe « mère » possède plusieurs autres ramifications telles que l'égalité devant les règlements administratifs (41) ou encore l'égalité devant les charges publiques (42). Constituant une « limitation générale et constante à l'exercice du pouvoir » (43), l'égalité - ou l'un de ses avatars - serait une idée n'ayant « cessé de dominer tout notre droit public » (44). Elle a vocation à s'appliquer à l'ensemble de ses matières (45) : la fonction publique est concernée (46), le domaine public (47), la responsabilité administrative (48), etc. Elle s'impose de manière générale à l'administration dans tous ses actes et activités : « [a]u travers de ces nombreuses déclinaisons, la jurisprudence administrative laisse peu de doute sur l'existence d'un principe global d'égalité, appuyé sur le droit constitutionnel » (49).

Certes, il est des domaines dans lesquels le principe d'égalité semble appliqué de manière plus souple. Ainsi, même si les actes de l'administration interventionniste sont soumis à cette exigence (50), celle-ci ne s'impose pas avec la même force que dans les autres activités de l'État (51). Il reste que l'application du principe d'égalité dans le cadre du service public n'est pas non plus sans défaut. Le refus du juge administratif oblige l'administration à traiter

différemment des situations différentes révèle une vision formelle de l'égalité ne permettant pas de corriger les inégalités dans la perspective de l'égalité réelle⁽⁵²⁾. Surtout, les motifs autorisant la différence de traitement entre les usagers - la différence de situation et l'intérêt général - n'ont cessé de « poser des questions [dans le cadre de leur application] en raison de la part de subjectivité qu'ils contiennent »⁽⁵³⁾. Le contrôle abstrait auquel se livrent la plupart du temps les juges devrait, selon certains, être remplacé par un contrôle concret des choix exercés par les autorités gestionnaires du service public afin d'éviter les incohérences⁽⁵⁴⁾.

In fine, le principe d'égalité n'est pas « un principe propre au droit du service public »⁽⁵⁵⁾. Il en va de même du principe de neutralité découlant de la laïcité qui « déborde ce cadre [...] puisqu'il [...] gouverne le fonctionnement de l'ensemble de la République »⁽⁵⁶⁾.

En deuxième lieu, la continuité des services publics est l'une des facettes de la continuité de l'État⁽⁵⁷⁾. Plus précisément, elle est fondée sur la préservation de l'ordre public - à travers, initialement, la nécessité de contenir la grève des agents publics⁽⁵⁸⁾-, lequel procède de l'exigence de continuité étatique⁽⁵⁹⁾. « Loi de nature »⁽⁶⁰⁾, consubstantiel à l'État⁽⁶¹⁾, le principe de continuité « va se diffuser dans tout le corpus juridique, acquérant un contenu tentaculaire »⁽⁶²⁾. Il peut être, de ce fait, comparé au principe d'égalité, « autre idée fondamentale du droit administratif »⁽⁶³⁾. Au-delà du service public, la continuité caractérise l'activité de police administrative⁽⁶⁴⁾ et s'incarne - entre autres - dans l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome appartenant au chef de l'État⁽⁶⁵⁾, du privilège du préalable assorti du principe de l'effet non suspensif des recours devant le juge administratif⁽⁶⁶⁾, du pouvoir d'exécution forcée⁽⁶⁷⁾ ou encore du principe d'insaisissabilité des biens ou deniers publics⁽⁶⁸⁾.

En dernier lieu, la mutabilité du service public est, elle aussi, une manifestation du principe d'adaptation ou d'efficacité maximum de l'État⁽⁶⁹⁾. Un parallèle est d'ailleurs souvent établi avec le principe de continuité de l'État, malgré l'absence de consécration constitutionnelle⁽⁷⁰⁾. Selon D. Costa, « [s]ans mutabilité, pas d'action administrative »⁽⁷¹⁾. Et effectivement, la police se trouve d'abord concernée par la mutabilité à travers l'exigence d'adaptation de la mesure de police à la gravité des menaces de trouble à l'ordre public⁽⁷²⁾. D. Truchet relève à cet égard que « l'adaptation d'une mesure de police aux circonstances fait partie des éléments que contrôle le juge de l'excès de pouvoir, alors que ce n'est pas le cas (ou que c'est nettement moins le cas) des décisions relatives à l'organisation et au fonctionnement du service public »⁽⁷³⁾. Puis, la mutabilité des règlements administratifs implique que l'administration ne soit jamais liée lorsqu'elle édicte une norme⁽⁷⁴⁾, qu'elle soit obligée d'abroger un règlement illégal⁽⁷⁵⁾ et qu'il n'existe pas de droit au maintien d'un règlement⁽⁷⁶⁾. Enfin, et entre autres⁽⁷⁷⁾, la mutabilité caractérise le contrat administratif. Classiquement, cette théorie renvoie aux pouvoirs unilatéraux des personnes publiques dans les contrats de concession et est entièrement bâtie sur le service public⁽⁷⁸⁾. Néanmoins, dans la mesure où les pouvoirs de résiliation et de modification unilatérales existent dans tous les contrats publics⁽⁷⁹⁾ - et pas uniquement dans ceux ayant pour objet le service public -, l'idée selon laquelle le service public serait le fondement de la mutabilité est remise en cause, et d'autres considérations, telles que l'intérêt général, sont désormais avancées⁽⁸⁰⁾.

En conclusion, l'égalité, la continuité ou encore la mutabilité des services publics constituent indéniablement des ramifications de principes plus généraux se rapportant à l'État et caractérisant l'ensemble de l'action administrative. Leur application s'étend parfois à la sphère privée.

Les lois de Rolland et une partie de la sphère privée

La multiplication des organismes privés chargés d'une mission de service public et le choix du législateur et des juges de leur appliquer le noyau dur du régime juridique des services publics a conduit à ce que les lois de Rolland soient mises en oeuvre dans une partie de la sphère privée⁽⁸¹⁾. Cependant, leur champ d'application dépasse le cadre du service public pour concerner les personnes privées simplement associées au service public et d'autres personnes privées.

Les personnes privées associées au service public

L'association au service public désigne « la situation dans laquelle une personne privée, juridiquement autonome et placée en dehors de la hiérarchie administrative, accepte, sur la base d'un contrat ou du fait de l'intervention contraignante des pouvoirs publics, d'orienter son action en fonction des exigences de l'intérêt général »⁽⁸²⁾. La personne privée en question ne se trouve pas chargée d'un service public. Simplement, dans la mesure où son activité contribue à l'intérêt général, elle va être soumise à des obligations très proches - voire similaires - de celles applicables aux gestionnaires de mission de service public. Plus précisément, les lois de Rolland seront mises en oeuvre, mais à la suite de dispositions expresses, et non de plein droit comme c'est le cas lorsqu'il y a gestion du

service public (83). Ainsi, les établissements de santé associés au service public - prenant en charge les patients en situation d'urgence (84) - sont tenus de respecter les obligations prévues à l'article L. 6112-2 du code de la santé publique (CSP) renvoyant aux principes traditionnels du service public : égalité d'accès et de prise en charge, continuité et adaptation aux besoins des usagers (85). Les débitants de tabac, associés au service public, se trouvent également placés dans une situation très proche de celles des délégataires de service public, en devant - notamment - respecter une série d'obligations afin de satisfaire l'exigence de continuité de l'activité (86).

Dans ce cadre, l'application des lois de Rolland, non seulement s'étend à la sphère privée puisque l'associé n'est pas intégré « formellement » au secteur public (87), mais également au-delà du service public (88). Selon J. Chevallier en effet, ce phénomène conduit à développer « les contraintes d'intérêt général hors des limites strictes du service public » (89) dans de nombreux domaines tels que la santé, l'action sociale, la recherche ou encore l'enseignement (90).

Les autres personnes privées

La loi de continuité qui, selon Louis Rolland, « s'applique de façon absolue, [...] [car, en raison de son extrême importance] on ne saurait [...] admettre qu'il [le service public] s'arrête » (91) s'illustre à différents égards dans le cadre du service public, mais également au-delà. Tout d'abord, le code du travail (C. trav.) prévoit que l'exercice du droit de grève de certains personnels - agents publics et personnels des organismes chargés de la gestion d'un service public (92) - doit être précédé d'un préavis (93) et que certaines formes de grève - telles les grèves perlées - sont interdites (94). Ensuite, la jurisprudence *Dehaene* du Conseil d'État confère au chef de service le pouvoir de réglementer le droit de grève des agents lorsque l'ordre public l'exige (95), « la continuité du service public demeura[nt] le fondement invisible de la décision du juge » (96). Enfin, les personnels des services publics peuvent être réquisitionnés. Dans le passé, cette réquisition était susceptible d'être ordonnée sur le fondement de l'article 14 de la loi du 11 juillet 1938 portant organisation de la nation en temps de guerre (97). Elle s'appuie désormais sur l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui confère ce pouvoir au préfet (98). Les activités des personnes privées ne connaissent, pour la plupart, aucun régime juridique similaire (99). La convergence apparaît néanmoins lorsque ces activités sont en lien avec l'ordre public : « c'est par le prisme du maintien de l'ordre public, au regard des considérations sécuritaires notamment, que la *summa divisio* traditionnelle [entre service public et activité privée] s'estompe » (100).

En premier lieu, s'agissant du droit de grève, le législateur a étendu dans le domaine du transport aérien des obligations liées au service public, en assujettissant notamment les grévistes à un préavis obligatoire de quarante-huit heures (101). Si le préavis s'imposait jusque-là aux agents de la sûreté aéroportuaire - car chargés d'une mission de service public -, la disposition s'applique ici à des salariés d'entreprises privées non chargées d'une telle mission (102) et apparaît justifiée par des considérations d'ordre public (103). En outre, la limitation de la jurisprudence *Dehaene* au champ du service public peut être mise en doute. En effet, présentée comme étant une traduction des lois de Rolland, cette jurisprudence « se situe [en réalité] bien sur le registre de la police administrative [...] [e]lle ne vise pas la continuité du service public pour elle-même, mais en tant qu'elle permet de pourvoir à des finalités de police » (104). Dans un arrêt du 12 avril 2013 *Force Ouvrière Énergie et Mines* (105), le Conseil d'État a ainsi rappelé que le droit de grève pouvait être limité au regard des nécessités de l'ordre public, mais aussi - reprenant un ajout effectué quelques années auparavant (106) - au regard des « besoins essentiels du pays » (107). Ces éléments laissent penser que la jurisprudence *Dehaene* serait potentiellement applicable en dehors du cadre du service public (108). En l'espèce d'ailleurs, si le juge administratif a reconnu que les organes dirigeants d'Électricité de France (EDF), société privée, avaient le pouvoir de réglementer le droit de grève de leurs salariés en prenant soin de préciser qu'EDF était « responsable d'un service public », cette dernière affirmation a été contestée (109). Plusieurs auteurs ont en effet relevé que la loi ne désignait pas la production d'électricité comme une mission de service public et qu'elle ne mentionnait nullement qu'EDF était responsable du service public de l'électricité (110). Il semble que la décision - qui revient à étendre aux organes dirigeants d'une société privée une compétence de police administrative (111) - procède, avant tout, de la spécificité de l'activité en cause au regard de l'ordre public, puisqu'il était question du fonctionnement de centrales nucléaires (112). En ce sens, le juge administratif avait déjà semblé admettre, dans les entreprises exploitant des installations dangereuses, que l'employeur puisse limiter le droit de grève de ses salariés (113).

En second lieu - et en lien direct avec les propos précédents -, le champ d'application du pouvoir de réquisition du préfet, susceptible de limiter le droit de grève des personnels, dépasse le service public. Prévu à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, ce pouvoir l'autorise à réquisitionner tout « service » en vue du rétablissement de l'ordre public, sans exiger un lien avec le service public (114). Le Conseil d'État considère qu'il permet de « requérir les salariés en grève d'une entreprise privée dont l'activité présente une importance particulière pour le maintien de l'activité économique, la satisfaction des besoins essentiels de la population ou le

fonctionnement des services publics, lorsque les perturbations résultant de la grève créent une menace pour l'ordre public » (115). Assise sur l'ordre public (116), cette prérogative du préfet est applicable aux salariés grévistes d'une entreprise privée non chargée d'une mission de service public (117). D'ailleurs, dans le passé, lorsque la loi du 11 juillet 1938 portant organisation de la nation en temps de guerre était en vigueur (118), le Conseil d'État avait jugé légal un décret de réquisition pris en application de son article 14 au motif qu'il était intervenu « en vue d'assurer la continuité du fonctionnement d'un ensemble de services et d'entreprises indispensables pour assurer les besoins du pays » (119). À l'époque, la doctrine avait interprété cet arrêt sous l'angle du principe de continuité, considérant que ce dernier avait changé de support : n'était plus en cause la notion de service public, mais celle de services et d'entreprises indispensables pour assurer les besoins du pays (120).

De façon générale, la doctrine s'est depuis longtemps interrogée sur l'opportunité d'asseoir le principe de continuité sur la notion de service public. Ainsi que le soulignait déjà le commissaire du gouvernement *Gazier* dans ses conclusions sur l'arrêt *Dehaene*, « la ligne de démarcation entre les activités professionnelles qui ne peuvent être interrompues sans atteinte profonde à la vie nationale et celles qui peuvent s'accommoder de la grève ne coïncide pas [...] avec celles qui opposent les agents des services publics [...] aux salariés de droit privé » (121). Rivero dénonçait également l'écart entre la notion de service public et « le champ d'application socialement nécessaire du principe de continuité » (122). G. Lyon-Caen pour sa part s'est étonné que les travailleurs des entreprises privées échappent le plus souvent à la réquisition justifiée par la nécessité « d'assurer les besoins vitaux de la nation, lesquels peuvent dépendre du fonctionnement satisfaisant d'entreprises privées [...] aussi bien que des services publics » (123). Plus récemment, M. Courrèges a mis en évidence le caractère artificiel de la distinction entre les activités privées répondant à un intérêt général et les services publics en matière de grève (124). Elle relève le peu de pertinence à appliquer « un même régime à tous les services publics alors que certains sont moins importants que d'autres, et alors que certaines activités privées d'intérêt général sont plus importantes que certains services publics » et propose d'adopter la notion de service universel afin de recréer une hiérarchie entre les services publics et y ajouter certaines activités privées (125).

Pour finir, et s'agissant des autres lois de Rolland, la mutabilité apparaît comme un principe propre à la sphère publique. Quant à l'égalité, si elle ne constitue vraisemblablement pas un principe général en droit privé (126), en tant que « principe régulateur de l'exercice du pouvoir » (127), elle retrouve une place centrale en droit du travail (128). Le principe d'égalité interdit à cet égard toute différence de traitement entre les salariés placés dans une situation identique ou oblige à justifier le traitement différent par des raisons objectives et pertinentes (129). Son corollaire, la neutralité, semble en voie d'être étendue en dehors du service public, dans la mesure où elle s'impose désormais aux associations recevant un subventionnement public (130).

En fin de compte, le service public ne constitue pas la « limite supérieure » du champ d'application des lois de Rolland. Ces règles vont - incontestablement - au-delà. Reste à sonder la « limite inférieure » du régime du service public.

Les lois de Rolland en deçà du service public ?

L'externalisation du service public fait apparaître l'enjeu de la mise en oeuvre du régime de l'activité à un niveau « *infra* » service public. Le fait, pour les personnes publiques, de confier la gestion du service public à des tiers conduit en effet à modifier les frontières de celui-ci, voire parfois à le faire disparaître. Les lois de Rolland peuvent être confrontées à la disparition de la qualification de service public de l'activité externalisée ou à son maintien.

Les lois de Rolland face à la disparition de la qualification de service public de l'activité externalisée

L'externalisation du service public est susceptible d'entraîner sa disparition. L'étude de la jurisprudence révèle en effet que « le domaine matériel du service public en régie est sensiblement plus large que celui du service public délégué » (131). Lorsqu'une personne publique fait le choix de prendre elle-même en charge une activité pour répondre à ses besoins - en application de la jurisprudence *Unipain* (132) -, le service public est en général identifié en raison du lien organique (133). L'externalisation de l'activité peut conduire, quant à elle, à la perte de cette qualification (134). Ainsi, la décision de confier les services de l'imprimerie municipale et du routage de presse à une entreprise privée équivaut à une décision de suppression du service public (135) tout comme celle consistant à faire prendre en charge par une société privée le nettoyage et l'entretien des locaux d'une direction départementale de l'équipement (136). Dans le même sens, la délégation de service public conduit fréquemment au morcellement de l'activité en différentes tâches dont certaines peuvent perdre leur qualificatif de service public, leur « caractère essentiellement matériel et accessoire » étant alors avancé (137). Il en va ainsi, s'agissant du service public de l'éducation, de l'activité de cantine ou d'entretien (138). Le choix, encore parfois effectué par les

juges, de considérer qu'une activité constitue un simple « moyen du service public »⁽¹³⁹⁾ aboutit au même résultat⁽¹⁴⁰⁾. Il est par exemple arrivé que le juge administratif refuse de qualifier de délégation de service public un contrat confiant à une société la mission d'assurer le financement du bulletin d'information municipale d'une commune en recherchant les recettes publicitaires nécessaires, au motif qu'il ne confiait pas « l'exécution même d'un service public »⁽¹⁴¹⁾.

Cette disparition de la qualification de service public de l'activité externalisée constitue - *de facto* - un obstacle aux lois de Rolland. Dans un arrêt du Conseil d'État du 27 juillet 2001, *Syndicat national pénitentiaire Force ouvrière-direction*⁽¹⁴²⁾, les juges étaient saisis d'un contrat prévoyant le concours des membres d'une congrégation au service public des prisons en échange d'une rémunération sous forme de primes. Pour écarter l'application des lois de Rolland, le Conseil a considéré que le service public se limitait en l'espèce à la surveillance des détenus : l'activité de soutien psychologique exercée par les soeurs pouvait, dès lors, être effectuée en habits religieux sans heurter les principes de laïcité et de neutralité. En l'espèce pourtant, « la réalité de la mission assumée [...] [consistait bien à travailler] pour le compte de l'administration pénitentiaire »⁽¹⁴³⁾ : les soeurs « participaient en réalité à une mission de service public »⁽¹⁴⁴⁾.

Cette conséquence indirecte de l'externalisation, à savoir l'affaiblissement des lois de Rolland, est critiquable. Du point de vue fonctionnel, l'activité - même externalisée - demeure inchangée. Le nettoyage et l'entretien des locaux d'une collectivité présentent la même fonctionnalité au regard de l'intérêt général ou du service public communal selon qu'ils sont exercés par des agents publics ou par des salariés dans le cadre d'un marché de services. Il en va de même de l'activité de cantine, qui participe de la même manière au service public de l'éducation ou à l'accueil des élèves, qu'elle soit effectuée en régie ou confiée à un tiers. Du point de vue des usagers - dont l'intérêt est fréquemment avancé pour justifier les lois de Rolland⁽¹⁴⁵⁾ -, l'illégitimité apparaît de façon encore plus flagrante. Comment considérer en effet qu'ils ne bénéficient pas des mêmes garanties selon les modalités de gestion de l'activité ? La solution de l'arrêt précité du Conseil d'État sur les congrégations religieuses dans les prisons avait d'ailleurs été particulièrement critiquée⁽¹⁴⁶⁾ compte tenu du fait que « la population carcérale est [...] le type même de population en état de faiblesse »⁽¹⁴⁷⁾. La seule circonstance que le lien organique entre la personne publique et l'activité se trouve atténué en cas d'externalisation n'est pas à même d'expliquer ce changement radical de régime juridique de l'activité.

La mise en oeuvre des lois de Rolland rencontre d'autres difficultés lorsque l'externalisation du service public ne conduit pas à sa disparition.

Les lois de Rolland face au maintien de la qualification de service public de l'activité externalisée

Lorsque l'externalisation ne conduit pas à faire perdre à l'activité qui en est l'objet sa qualité de service public, les lois de Rolland s'appliquent. Ainsi, il a été jugé que l'entreprise chargée du transport des passagers sur l'aire de l'aéroport Charles de Gaulles suivant un marché public consenti par l'établissement public Aéroports de Paris devait soumettre son personnel aux dispositions relatives à la grève dans les services publics, même si rien n'avait été stipulé dans le contrat. En l'espèce, l'activité sous-traitée a été considérée comme contribuant à la gestion du service public confié à Aéroports de Paris consistant notamment à « aménager, exploiter, développer l'ensemble des installations de transport civil aérien [...] qui ont pour objet de faciliter l'arrivée et le départ des aéronefs, de guider la navigation, d'assurer l'embarquement et l'acheminement à terre des voyageurs »⁽¹⁴⁸⁾. On peut néanmoins relever que cette solution a été critiquée - confortant l'idée selon laquelle le service public externalisé aurait vocation à disparaître - au motif qu'elle aurait entraîné une extension de la portée du principe de continuité au-delà des limites du service public : celui-ci s'étant en quelque sorte « propagé, au-delà de la mission initiale, aux activités connexes »⁽¹⁴⁹⁾.

Néanmoins, il n'est pas rare que l'externalisation conduise à faire varier la consistance du service public qui en est l'objet, mettant à mal la cohérence de la mise en oeuvre des lois de Rolland. Le contentieux relatif à la gestion déléguée des marchés et halls confirme ces difficultés à propos de l'obligation de neutralité⁽¹⁵⁰⁾. Selon que le service public délégué est assimilé à une mise à disposition des bâtiments ou à une mise à disposition des marchandises, le statut des commerçants passe en effet de celui d'utilisateur du service public⁽¹⁵¹⁾ à celui d'agent ou de délégataire⁽¹⁵²⁾. Il en découle une variation importante des restrictions susceptibles d'être apportées à leur liberté religieuse⁽¹⁵³⁾.

Surtout, il arrive que les lois de Rolland ne s'appliquent que partiellement au service public externalisé. En principe, une convention de délégation de service public organise leur mise en oeuvre et certains principes, tels que la

continuité, sont invocables « même sans avoir besoin d'être formellement rappelés[s] dans le contrat » (154). Dans un arrêt rendu le 3 mars 2017 *Commune de Clichy-sous-Bois*, le Conseil d'État a néanmoins affirmé que « dans le cadre d'une concession, les principes de continuité du service public et d'égalité des usagers devant le service public ne s'imposent au concessionnaire que dans les limites de l'objet du contrat et selon les modalités définies par ses stipulations » (155). En l'espèce, le contrat ne confiait pas au concessionnaire l'ensemble du service public de la distribution de la chaleur, mais une partie de celui-ci. Plus précisément, il concédait la gestion du réseau primaire - jusqu'aux postes de livraison - tandis que le réseau secondaire - depuis les postes de livraison jusqu'aux abonnés - n'était pas évoqué. Les obligations contractuelles découlant des lois de Rolland se trouvaient par conséquent applicables seulement à une partie de l'activité. La commune n'avait en effet la possibilité de contraindre « le concessionnaire à respecter ses engagements et, par suite, les principes gouvernant le service public que jusqu'aux bornes des stipulations contractuelles » (156). Désireuse d'assurer la continuité du service public, elle était donc dans l'impossibilité d'imposer au concessionnaire des prestations non prévues par le contrat, à savoir lui imposer de poursuivre ses missions jusqu'aux abonnés « finaux ». La solution inverse, qui aurait consisté à considérer que les principes d'égalité et de continuité du service public créent des obligations non contractuelles à la charge du concessionnaire, n'a pas été retenue (157). La personne publique n'est toutefois pas dépourvue d'outils pour faire respecter, malgré le contrat, les principes du service public. Le Conseil d'État rappelle en effet que ces derniers peuvent constituer un motif d'intérêt général permettant en l'espèce à la commune de faire usage de son pouvoir de modification unilatérale pour, par exemple, étendre le champ de la concession, sous réserve de respecter l'équilibre financier du contrat, c'est-à-dire sous réserve d'indemnisation du concessionnaire (158).

Le contrat est, en fin de compte, « un instrument de bornage du principe de continuité du service public [et des autres principes]. Il en définit le périmètre » (159). Dans le cas où la concession porterait sur l'ensemble du service public, les lois de Rolland s'imposeraient au concessionnaire pour la totalité de l'activité. En revanche, toutes les fois où le champ matériel du contrat de concession ou de délégation serait inférieur à celui du service public concédé ou délégué, l'application des lois de Rolland aurait vocation à être simplement partielle : le contrat constituerait « un barrage à un droit à la continuité du service public notamment » (160), un véritable « obstacle » (161). Cet arrêt confirme que la délégation contractuelle de service public est susceptible d'affaiblir les lois de Rolland en limitant leur portée à celle du contrat : « [l]e principe est donc clairement posé, à savoir que la continuité du service public et, plus largement, les droits des usagers du service, s'apprécient au regard des stipulations du contrat lorsque ledit service est délégué » (162).

Pour finir, et au-delà de l'externalisation, une autre transformation du service public interroge le sort réservé aux lois de Rolland : sa désagrégation découlant de la transformation de la plupart des grands établissements publics industriels et commerciaux en sociétés (163). Il devient à cet égard de plus en plus difficile d'identifier une mission de service public pris en charge par une entité : l'activité se trouve en quelque sorte dissoute, morcelée entre plusieurs opérateurs exerçant sur le marché (164). Le Conseil d'État s'efforce malgré tout de « conserver un *substratum* de service public dans les établissements publics industriels et commerciaux » (165), en maintenant - de façon parfois un peu artificielle - les lois de Rolland. L'arrêt précité dans lequel il s'est efforcé de reconnaître EDF comme responsable du service public de l'électricité afin de permettre à ses organes dirigeants de limiter le droit de grève des salariés en application de la jurisprudence *Dehaene* atteste de ces difficultés grandissantes (166) : « il est clair qu'à l'avenir, l'objectif étant de faire émerger d'autres producteurs à côté de l'historique, la part relative d'EDF dans la production d'électricité va baisser. Certaines centrales vont fermer. Quand exactement ces circonstances de fait vont-elles conduire à revoir la qualification du droit qu'elles commandent ? Qui sera alors compétent pour limiter le droit de grève ? C'est difficile à dire, mais le caractère friable et circonstanciel de cette qualification a de quoi gêner. Il s'accorde mal en tous cas avec la sécurité juridique dont tous les acteurs sont demandeurs » (167). La doctrine avait également critiqué l'accord d'entreprise du 22 mai 2002 qui conférait des prérogatives aux responsables de la société Orange France pour garantir la continuité de missions de service public alors que seule France Telecom était à cette époque chargée d'une telle mission, la société Orange France n'assurant qu'une activité de téléphonie mobile (168).

Si l'étude du champ d'application des lois de Rolland mériterait d'être davantage approfondie, il ressort de cette brève analyse que ces principes n'épousent pas les contours du service public. D'un côté, ils le dépassent, dans la mesure où ils concernent les personnes publiques dans l'ensemble de leurs activités - et donc la sphère publique de façon générale -, mais aussi certaines personnes privées non chargées d'une mission de service public - et donc une partie de la sphère privée. D'un autre côté, ils trouvent parfois à s'appliquer en deçà du service public en raison du phénomène d'externalisation dont celui-ci est l'objet. Les propos formulés par A. Demichel il y a plus de soixante ans se trouvent dès lors confortés : « il est patent que la notion de service public ne suffit plus à définir le champ d'application du régime administratif » (169).

Face à ce constat, il pourrait être tentant de remettre en cause le service public lui-même. Cette notion étant en grande partie définie par son régime, l'absence de spécificité de celui-ci apparaît de nature à la déstabiliser. J. Chevallier évoque ainsi, à propos de l'association des personnes privées au service public, « la dégradation de la spécificité du régime applicable au service public » (170), dans la mesure où les personnes privées se trouvent soumises « à des contraintes très semblables à celles qui pèsent sur les services publics », « la nouvelle conception du service public perd[ant] en portée ce qu'elle gagne en étendue ». D. Truchet pour sa part s'interroge : « le service public constitue-t-il encore le mode le plus adapté pour obéir aux "lois de Rolland" dans les domaines où il est toujours nécessaire de les respecter ? » À cet égard, quelques pistes de réflexion peuvent être avancées.

D'abord, il demeure possible de considérer que « la réunion de ces "lois" constitue le service public, en définit l'originalité radicale » (171). En effet, dans la sphère privée, si les principes d'égalité et de continuité se rencontrent, les trois règles ne s'appliquent pas et, en tout état de cause, jamais simultanément. En d'autres termes, si - prises une à une - elles ne caractérisent pas le service public, leur cumul apparaît bien spécifique, du moins à la sphère publique.

Ensuite, le constat de l'étendue importante des lois de Rolland pourrait conduire à adopter une vision plus large du service public que celle qui existe à l'heure actuelle. En ce sens, R. Chapus invite à qualifier de service public toutes les activités rattachables aux personnes publiques : « on peut dire (à très peu de choses près) que tout est service public. Rien n'est moins rare que le service public » (172). S'il formulait une exception à propos de la gestion du domaine privé (173), beaucoup d'auteurs défendent, au contraire, la qualité de service public de cette activité (174). De même, il est largement admis que la police administrative doit être regardée comme un service public (175), malgré certaines spécificités (176). Cette vision pourrait réconcilier l'étendue des lois de Rolland dans la sphère publique et la qualification de service public (177).

S'agissant de la sphère privée, il a été démontré de longue date qu'entre les deux catégories d'entreprise privée et de service public existaient des catégories intermédiaires, comme celle d'entreprise d'intérêt général (178). Là encore, l'extension de la qualification de service public constitue peut-être une piste à suivre en utilisant, pour ce faire, la première loi - souvent oubliée - formulée par Louis Rolland (179) : le critère du rattachement du service public à une personne publique. Selon l'auteur, qu'elles « constituent ou non des services publics au sens étroit du mot, toutes les entreprises publiques ont en France des caractères communs qui doivent être mis en vedette : elles sont toutes placées sous la direction plus ou moins effective des gouvernants » (180). La référence à la plus ou moins grande effectivité du contrôle de la personne publique permettrait certainement d'étendre le champ du service public dans la sphère privée. A. Demichel proposait ainsi de centrer la notion de service public sur l'existence d'un contrôle de l'État, ce qui conduirait à ce « qu'un très grand nombre d'activités privées soient considérées comme des services publics » (181).

Enfin, il convient de prendre garde au maintien de l'application des lois de Rolland à l'ensemble du service public. Le contrat, en particulier de délégation de service public, peut à cet égard être un obstacle. De façon générale, la « désagrégation » ou la « dilution » du service public résultant de son externalisation doit conduire à une certaine vigilance pour s'assurer du maintien du régime juridique de droit public au niveau « *infra* » service public.

Mots clés :

SERVICE PUBLIC * Principes du service public * Continuité du service public * Egalité du service public * Mutabilité du service public * Lois de Rolland

(1) V. Donier, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », RFDA 2006. 1219.

(2) G. J. Guglielmi, « Exit les lois de Rolland, la nouvelle ère des principes de fonctionnement garantis », *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*, IRJS édition, 2017, p. 817.

(3) L. Rolland, *Précis de droit administratif*, Dalloz, 11^e éd., 1957, p. 18.

(4) Notamment : V. Donier, *op. cit.*, spéc. p. 1221 s. Égal. : J. Rivero, « Les notions d'égalité et de discrimination en

droit public français », Travaux de l'Association Henri Capitant, t. XIV, 1961-1962, Dalloz, 1965, p. 347 ; J. du Bois de Gaudusson, *L'usager du service public administratif*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 1974, p. 159 ; D. Charbonnel, *Une relecture des lois du service public*, Thèse, Université de Limoges, 2019, n° 53.

(5) Cons. const., 23 juill. 1996, n° 96-380 DC , *Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom*, AJDA 1996. 694  ; note O. Schrameck  ; D. 1998. 151  , obs. F. Mélin-Soucramanien  ; RFDA 1996. 909, étude J. Chevallier  ; *ibid.* 1124, note C. Lavalie  : le Conseil constitutionnel qualifie le principe de neutralité de « prescription à valeur constitutionnelle s'attachant à l'accomplissement des missions de service public ».

(6) V. par ex. à propos du principe de transparence : J. Moreau, *Droit administratif*, PUF, coll. Droit fondamental, 1989, p. 345. À propos de l'exemplarité : J.-P. Markus, « Égalité, continuité, mutabilité... exemplarité ? », JCP Adm. 2010, n° 29, act. 569.

(7) L. Bézie, « Louis Rolland : théoricien oublié du service public », RD publ. 2006. 876.

(8) Les effets du principe de continuité sur le droit de grève des fonctionnaires sont connus, de même que les incidences du principe d'égalité sur les discriminations tarifaires établies entre usagers. En ce sens : M. Ubaud-Bergeron, *La mutabilité du contrat administratif*, Thèse, Montpellier I, 2004, p. 98. V. égal. : G. J. Guglielmi, *op. cit.*, spéc. p. 823 s. Est par ailleurs mise en cause l'autonomie du principe de continuité par rapport à celui de mutabilité : C. Roux, « Les nouvelles "tables" du service public - à propos des cantines scolaires », note sous CAA Lyon, 26 oct. 2018, n° 17LY03328, Dr. adm., 2019, n° 2, alerte 17.

(9) Pour le principe d'égalité : Cons. const., 27 déc. 1973, n° 73-51 DC , *Taxation d'office* ; Cons. const., 27 juin 2001, n° 2001-446 DC , *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception ; pour le principe de continuité*, D. 2001. 2533  , note B. Mathieu  ; *ibid.* 2002. 1948, obs. G. Nicolas  ; RSC 2002. 672, obs. V. Bück  : Cons. const., 25 juill. 1979, n° 79-105 DC , *Loi sur le droit de grève à la radio-télévision*.

(10) D. Truchet, « Unité et diversité des "grands principes" du service public », AJDA 1997. 38  ; L. Bézie, *op. cit.*, spéc. p. 876-877 ; V. Donier, *op. cit.*, p. 134-1235.

(11) G. Pellissier, *Le principe d'égalité en droit public*, LGDJ, Droit public, 1996, p. 90 ; L. Janicot, « Le principe d'égalité devant le service public », RFDA 2013. 722  . V. notamment : CE, 17 déc. 1982, n° 23293 , *Préfet de la Charente-maritime*, Lebon p. 427  ; CE, 27 févr. 1998, n° 160932 , *Commune de Sassenay c/ Loup*, Lebon T. p. 777  : en dehors de toute disposition législative, le gestionnaire d'un service public industriel et commercial ne peut établir de distinctions fondées sur la situation sociale de l'utilisateur.

(12) J.-P. Gilli, « Le principe de continuité », *La continuité des services publics*, J.-P. Gilli (dir.), PUF, Centre d'études administratives, 1973, p. 7 ; M.-L. Moquet-Anger, « La continuité et l'accès aux services de santé », RDSS 2013. 21  s. ; M. Courrèges, *Le principe de continuité du service public confronté au droit de grève*, Anne Rideau éditions, Collection Mazarine, 2015, p. 113 ; F. Petit, « Le droit de grève dans les services publics : un puzzle à recomposer ? », Dr. soc. 2017. 503  s.

(13) L. Bézie, *op. cit.*, p. 877.

(14) V. la thèse récente de D. Charbonnel : « que disent aujourd'hui les lois du service public [...] sur le service public comme objet juridique ? », D. Charbonnel, *op. cit.*, n° 34, ég. n° 362 s.

(15) Le juge judiciaire retient parfois une définition différente du service public de celle du juge administratif : F. Melleray, « La notion judiciaire de service public. Développements récents », AJDA 2003. 114  s.

(16) P. Amselek, « Le service public et la puissance publique. Réflexions autour d'une étude récente », AJDA 1969. 492 ; R. Chapus, « Le service public et la puissance publique », RD publ. 1968. 235. Plus récemment : L. Janicot, « L'identification du service public géré par une personne privée », RFDA 2008. 67 , spéc. p. 70 s. ; M.-C. Rouault, « Nouvelle définition du service public assumé par une personne privée », note sous CE, 22 févr. 2007, APREI, JCP Adm. 2007. 2066 ; S. Regourd, « Le service public et la doctrine : pour un plaidoyer dans le procès en cours », RD publ. 1987. 16 ; M. Gentot, « L'identification du service public par le juge administratif », AJDA 1997. 29 .

(17) D. Truchet, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut du service public », AJDA 1982. 427.

(18) G. Koubi et G. J. Guglielmi, « L'utilité sociale sans le service public : à propos de la mission assurée par le gestionnaire privé d'un centre d'aide par le travail », note sous Conseil d'État, section, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI)*, RDSS 2007. 526.

(19) G. Tusseau, « Critique d'une métanotion fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », RFDA 2009. 641 .

(20) B. Chenot, « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'État », EDCE, 1949, n° 3, p. 80-81 ; H. Groud, « Grands principes et régime du service public : permanence et évolutions », *Mutations du service public et territoires*, H. Groud (dir.), L'Harmattan, 1999, p. 53.

(21) G. J. Guglielmi, *op. cit.*, p. 819.

(22) V. néanmoins : H. Hoepffner, « Respect du principe de continuité du service public par le concessionnaire », note sous CE, 3 mars 2017, *Commune de Clichy-sous-Bois*, AJDA 2017. 1286 . L'auteur soulève une « question intéressante : celle du champ d'application et de la portée des "lois" du service public ».

(23) F. Melleray, « Retour sur les lois de Rolland », *Le droit administratif. Permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, spéc. p. 711 s.

(24) F. Melleray, « Retour sur les lois de Rolland », *op. cit.*, p. 720.

(25) V. à propos du principe de continuité : M. Courrèges, *op. cit.*, spéc. p. 29 et p. 76.

(26) J. du Bois de Gaudusson, *L'usager du service public administratif*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 1974, p. 166.

(27) D. Charbonnel, *op. cit.*, n° 253 s. V. égal. : L. Vanier, « Vers le *crowd-service* public ? », JCP Adm. 2019, n° 50, 2354.

(28) R. Reneau, *L'externalisation administrative : éléments pour une théorie*, Thèse, Montpellier, 2017, p. 22 s.

(29) Sur le brouillage de la frontière public-privé en général : J. Chevallier, « L'association entre public et privé », RD publ. 1981. 900. Sur l'externalisation des activités administratives : L. Vanier, *L'externalisation en matière administrative. Essai sur la transposition d'un concept*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, 2018, 760 p. et R.

Reneau, *op. cit.*

(30) *V. infra.*

(31) L. Rolland, *Répétitions écrites de droit administratif, DES, droit public, 1938/1939*, Les cours de droit, p. 15 et p. 16.

(32) L. Rolland, *Cours de droit administratif, DES, droit public, 1945/1946*, Les cours de droit public, p. 15 et p. 16.

(33) D. Truchet, « Unité et diversité des "grands principes" du service public », *op. cit.*, n° spéc., p. 43-44.

(34) G. J. Guglielmi, *op. cit.*, p. 819.

(35) A. Demichel, *Le contrôle de l'État sur les organismes privés. Essai d'une théorie générale*, Thèse, Bordeaux, 1960, p. 665.

(36) *V. infra* conclusion.

(37) G. J. Guglielmi, *op. cit.*, p. 819.

(38) N. Foulquier et F. Rolin, « Constitution et service public », *Nouv. Cah. Cons. const.* 2012, n° 37 .

(39) Il constitue un principe général du droit : CE, 25 juin 1948, n° 94511 , *Société du Journal « L'aurore »*, Lebon p. 289  ; *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 23^e éd., 2021, n° 55, p. 375.

(40) M. Salomon, *L'égalité de tous les individus devant le service public*, Thèse, Grenoble, 1954 ; P. Delvolvé, *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, LGDJ, 1969 ; F. Mélin-Soucramanien, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection droit public positif, 1997.

(41) CE, 9 mai 1913, n° 47115, *Roubeau*, Lebon  ; RD publ. 1913. 685, note G. Jèze.

(42) CE, 1^{er} févr. 1946, *Dame Sornin de Leysat*, S. 1947.III.14 ; CE, 15 févr. 1946, *Les savonneries de Bourgogne*, S. 1947.III.15. V. égal. sur le régime spécial de responsabilité de l'État pour rupture d'égalité devant les charges publiques : CE, 30 nov. 1923, n° 38284 , *Couitéas*, Lebon p. 789  ; CE, ass., 14 janv. 1938, n° 51704 , *SA des produits laitiers « La Fleurette »*, Lebon p. 25 .

(43) G. Pellissier, *Le principe d'égalité en droit public*, LGDJ, Droit public, 1996, p. 17.

(44) L. Rolland, « La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre », RD publ. 1919. 388.

(45) G. Pellissier, *op. cit.*, p. 51.

- (46) A. Zarca, L'égalité dans la fonction publique, Bruylant, 2014 ; A. Pesquier, *Le principe d'égalité dans le droit de la fonction publique d'État*, Université de Reims Champagne Ardenne, 2005.
- (47) G. Pellissier, *op. cit.*, p. 82 s.
- (48) F.-P. Benoît, « Le régime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique », JCP, 54, I, 1178, n° 22 s.
- (49) J. Porta, « Non-discrimination, égalité et égalité de traitement - à propos des sens de l'égalité », *Le droit social, l'égalité et les discriminations*, G. Borenfreund et I. Vacarie (dir.), Dalloz, Thèmes et commentaires, 2013, p. 18.
- (50) CE, 30 janv. 1948, *Syndicat départemental des industries en lentilles de la Haute-Loire*, Lebon p. 42.
- (51) « L'intervention de l'administration dans l'activité des agents économiques privés postule l'inégalité : elle consistera à traiter de manière différente les activités ou les entreprises selon leur plus ou moins grande conformité à l'intérêt économique général ». R. Savy, « Le contrôle juridictionnel de la légalité des décisions économiques de l'administration », AJDA 1972. 6-7. V. aussi en matière d'urbanisme : A. Werner, « Le précédent administratif, source de légalité », AJDA 1987. 436.
- (52) M. Borgetto, « Services publics locaux et principe d'égalité. Sur la nature juridique du service de distribution de l'eau et le traitement jurisprudentiel du principe d'égalité », RFDA 1993. 673 s. Du reste, le juge administratif a refusé que la situation sociale des usagers des services publics industriels et commerciaux puisse conduire à leur accorder des avantages tarifaires. V. *supra*.
- (53) S. Brondel, « Conciliation du principe d'égalité et des discriminations tarifaires dans le cadre des services publics locaux », note sous CAA Lyon, 27 juin 2002, n° 97LY01972, AJDA 2002. 1409.
- (54) L. Fournoux, « Quelle signification pour l'égalité devant le service public ? », LPA, 2019, n° 144, p. 9. V. égal. : S. Martin, « La gratuité du service public des transports », AJDA 2020. 999.
- (55) G. J. Guglielmi, *op. cit.*, p. 821 ; G. J. Guglielmi, G. Koubi G. et M. Long, *Droit du service public*, LGDJ, Domat droit public, 4^e éd., 2016, p. 221 ; D. Charbonnel, *op. cit.*, n° 24.
- (56) N. Foulquier et F. Rolin, *op. cit.*, n° 37 citant Cons. const., 19 nov. 2004, n° 2004-505 DC, *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, AJDA 2005. 211, note O. Dord ; *ibid.* 219, note D. Chamussy ; D. 2004. 3075, chron. B. Mathieu ; *ibid.* 2005. 100, point de vue D. Chagnollaude ; *ibid.* 1125, obs. V. Ogier-Bernaud et C. Severino ; RFDA 2005. 1, étude H. Labayle et J.-L. Sauron ; *ibid.* 30, note C. Maugüé ; *ibid.* 34, note F. Sudre ; *ibid.* 239, étude B. Genevois ; RTD eur. 2005. 557, étude V. Champeil-Desplats.
- (57) J. M. André, *La continuité en droit public*, Thèse, Lyon III, 1997, p. 20 pour qui « [l]a notion juridique de l'État semble ainsi être le véritable support de la notion de continuité ». V. égal. : J.-P. Gilli, « Le principe de continuité », *op. cit.*, p. 7. : « la continuité des services publics n'est qu'un prolongement de la continuité de l'État ». Aussi : G. Koubi, « Le principe de neutralité corolaire des services publics un principe corolaire à la modernisation de l'État », *Rev. adm.*, 1993, p. 11.
- (58) M. Courrèges, *op. cit.*, spéc. p. 18 s.

(59) J.-P. Markus, « La continuité de l'État en droit public interne », RD publ. 1999. 1080 s.

(60) L. Rolland, *Droit administratif, Doctorat*, Les cours de droit, 1934/1935, p. 40.

(61) J.-P. Markus, « La continuité de l'État en droit public interne », *op. cit.*, p. 1084 s.

(62) J.-P. Markus, « La continuité de l'État en droit public interne », *op. cit.*, p. 1087.

(63) J.-P. Gilli, « Le principe de continuité », *op. cit.*, p. 7.

(64) Les autorités de police se doivent d'intervenir dès lors que les considérations d'ordre public l'exigent. Les pouvoirs de police se révèlent à cet égard imprescriptibles. J. Petit, « La police administrative », *Traité de droit administratif*, P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka (dir.), Tome 2, Dalloz, 2011, p. 39.

(65) « [L] exécution des lois ne consiste pas seulement dans l'exécution de chaque loi, mais dans le maintien de l'ordre juridique tout entier et de ce qui en est la condition nécessaire, c'est-à-dire la continuité de l'État et de la vie nationale ». G. Vedel, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », EDCE 1954. 39 ; F. Vincent, *Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives*, LGDJ, 1966, p. 43.

(66) G. Lavau, « Du caractère non suspensif des recours devant les tribunaux administratifs », RD publ. 1950, spéc. p. 780 s.

(67) Concl. J. Romieu sous T. confl., 2 déc. 1902, *Société immobilière de Saint-Just*, Lebon p. 713, spéc. p. 715.

(68) CE, avis, 30 janv. 1992, n° 350083, *Les Grands avis du Conseil d'État*, Dalloz, 2^e éd., 2002, p. 25, comm. Y. Claisse.

(69) J.-P. Markus, « Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers », RFDA 2001. 589 .

(70) J.-F. Lachaume, H. Pauliat, C. Boiteau, et C. Deffigier, *Droit des services publics*, LexisNexis, Manuel, 2^e éd., 2015, p. 504.

(71) D. Costa, « Le droit administratif, entre mutabilité et sécurité », *Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo, Terre de droit*, Dalloz, 2009, p. 431.

(72) CE, 19 mai 1933, n° 17413 , *Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers*, Lebon p. 541  ; S. 1934.III.1, concl. M. Michel, note A. Mestre. En ce sens : J.-C. Venezia, « Le principe d'adaptation », *Clés pour le siècle : droit et sciences politiques, information et communication, sciences économiques et de gestion*, Dalloz, 2000, p. 1666 s.

(73) D. Truchet, « Unité et diversité des "grands principes" du service public », *op. cit.*, p. 38.

(74) M. Heers, « La sécurité juridique en droit administratif français : vers une consécration du principe de confiance légitime ? », RFDA 1995. 963 .

(75) CE, as., 3 févr. 1989, n° 74052 , *Compagnie Alitalia*, Lebon p. 44  ; AJDA 2014. 99, chron. M. Guyomar et P. Collin .

(76) Jurisprudence constante depuis : CE, 25 juin 1954, *Syndicat national de la meunerie à seigle*, Lebon p. 379.

(77) V. J.-C. Venezia, *op. cit.*, spéc. p. 1669 s.

(78) M. Ubaud-Bergeron, *op. cit.*, p. 43 s. Historiquement le pouvoir de modification unilatérale n'a pas été inspiré par la mutabilité du service public : G. J. Guglielmi, G. Koubi et M. Long, *op. cit.*, p. 330. En réalité, « le principe d'adaptabilité du service est issu d'un prolongement des réflexions menées à propos de l'exécution des contrats administratifs », *op. cit.*, n° 42.

(79) À propos du pouvoir de modification unilatérale et de résiliation unilatérale comme « règle générale applicable à tous les contrats administratifs ». CE, 2 févr. 1983, n° 34027 , *Union des transports publics urbains et régionaux*, Lebon p. 33  ; RFDA 1984. 45, note F. Llorens ; RD publ. 1984. 212, note J.-M. Auby et CE, ass., 2 févr. 1987, n° 81131 , *Société TV6, Scorpio Music, Aréna, Pathé-Marconi, Emi et Société France 5*, Lebon p. 29  ; RFDA 1987. 29, concl. M. Fornacciari.

(80) V. par ex. : M. Ubaud-Bergeron, *op. cit.*, spéc. p. 359 s.

(81) V. notamment à propos de la continuité, la loi n° 63-777 du 31 juill. 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics ; à propos de l'obligation de neutralité religieuse : Soc., 19 mars 2013, n° 12-11.690 , *CPAM*, AJDA 2013. 597  ; *ibid.* 1069 , note J.-D. Dreyfus  ; D. 2013. 777  ; *ibid.* 1026, obs. P. Lokiec et J. Porta  ; AJCT 2013. 306  ; Dr. soc. 2013. 388, étude E. Dockès  ; JCP S 2013, n° 14, p. 27, note B. Bossu ; RIDC 2014. 723, note E. Dockès, p. 677, note J.-P. Machelon ; LPA, 2013, n° 127, p. 14, note H. Peschaud.

(82) J. Chevallier, « L'association au service public », JCP I, 1974, 2667, n° 3.

(83) J. Chevallier, « L'association au service public », *op. cit.*, n° 27.

(84) CSP, art. L. 6112-5 .

(85) « Le lecteur, même débutant en droit administratif, n'aura aucune peine à y reconnaître les principes traditionnels du service public [...] ». V. Vioujas, « De la loi HPST à la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 : convergences et inflexions dans l'effort de modernisation de notre système de santé », JCP Adm. 2016, n° 13, 2092, n° 16.

(86) Et « si les principes de mutabilité et d'égalité ne semblent pas être imposés aux buralistes dans l'exercice de leur profession, les procédures de passation des contrats de gérance tendent à rapprocher ces derniers du régime juridique des délégations de service public ». M. Amilhat, « Les débiteurs de tabac et le service public : délégation ou simple association au service ? », RFDA 2013. 349  s.

(87) J. Chevallier, « L'association au service public », *op. cit.*, n° 28.

(88) « [L]e service public n'est pas délégué mais complété par l'action parallèle de la personne ou de l'établissement privé ». D. Commaret, concl. sur Crim., 12 déc. 2000, n° 98-83.969¹, Bull. crim. n° 371, p. 1123 ; D. 2001. 433, et les obs.² ; *ibid.* 556, chron. H. Moutouh³ ; AJFP 2001. 30⁴ ; *ibid.* 31, note S. Petit⁵ ; RSC 2001. 156, obs. Y. Mayaud⁶ ; *ibid.* 372, obs. B. Bouloc⁷.

(89) J. Chevallier, « L'association au service public », *op. cit.*, n° 35.

(90) V. les arts. C. éduc., L. 442-4, 442-5 et 442-12.

(91) L. Rolland, *Précis de droit administratif*, *op. cit.*, p. 19.

(92) C. trav., art. L. 2512-1¹.

(93) C. trav., art. L. 2512-2¹.

(94) C. trav., art. L. 2512-3¹.

(95) CE, 7 juill. 1950, n° 01645¹, *Dehaene*, Lebon p ; 426² ; *Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, *op. cit.*, n° 57, Dr. social, 1950, p. 317 et RD publ. 1950. 202, concl. F. Gazier, p. 691, note M. Waline.

(96) M. Courrèges, *op. cit.*, p. 105.

(97) V. l'art. 14 qui autorisait la réquisition de « chaque individu conservant sa fonction ou son emploi, l'ensemble du personnel faisant partie d'un service ou d'une entreprise considérée comme indispensable pour assurer les besoins du pays ». Cette loi a été abrogée.

(98) Sur le lien entre ce pouvoir de réquisition et la continuité du service public : D. Charbonnel, *op. cit.*, n° 510 s.

(99) Si L. Rolland lui-même admettait que « [t]rès nombreuses sont les entreprises qui ne peuvent subsister si leur continuité n'est pas assurée » (L. Rolland, *Cours de droit administratif, DES, droit public 1945/1946*, Les cours de droit public, 1979), il reste que cette exigence renvoie davantage à une nécessité économique qu'à une obligation juridique : « [c]e qui est obligation juridique pour le service public n'est qu'évidence pratique pour l'entreprise privée ». M. Courrèges, *op. cit.*, spéc. p. 171.

(100) M. Courrèges, *op. cit.*, p. 172 s. L'auteur explique que dans les services de sécurité, l'abandon de poste est une faute lourde selon le juge judiciaire (Soc., 14 juin 1958, Bull. civ. IV, n° 741, p. 549), quelle que soit la position hiérarchique du salarié en cause (Soc., 25 mai 1951, Bull. civ. III, n° 405, p. 287).

(101) C. transport, art. 1114-3 : « en cas de grève et pendant toute la durée du mouvement, les salariés dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation de vols informent, au plus tard 48 h avant de participer à la grève, le chef d'entreprise ou la personne désignée par lui de leur intention d'y participer ».

(102) J.-F. Lachaume, H. Pauliat, C. Boiteau et C. Deffigier, *op. cit.*, p. 486.

(103) Rapport Ass. nat. n° 3991 : « [l]a proposition de loi vise à concilier de façon équilibrée, dans les entreprises de transport aérien de passagers, le principe constitutionnel du droit de grève, d'une part, et d'autre part l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, notamment la protection de la santé et de la sécurité des personnes (passagers en attente dans les aéroports) ainsi que le principe de la continuité du service dans les aéroports lié à l'exploitation des aérodromes et l'exécution, sous l'autorité des titulaires du pouvoir de police, des missions de police administrative ». V. ég. la décision du Conseil constitutionnel ayant validé la loi : Cons. const., 15 mars 2012, n° 2012-650 DC  ; *Loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports*, AJDA 2012. 574  ; Dr. soc. 2012. 708, étude V. Bernaud  ; Constitutions 2012. 333, obs. C. Radé .

(104) X. Dupré de Boulois, « Retour sur la jurisprudence *Dehaene* », note sous CE, 12 avr. 2013, n° 329560, *Force Ouvrière Énergie et Mines*, RDLF, 2013, chron. n° 15.

(105) CE, 12 avr. 2013, n° 329570 , *Fédération Force Ouvrière Énergie et Mines*, Lebon p. 94  ; AJDA 2013. 766  ; *ibid.* 1052 , chron. X. Domino et A. Bretonneau  ; Dr. soc. 2013. 608, note P.-Y. Gahdoun  ; RFDA 2013. 637, concl. F. Aladjidi  ; *ibid.* 663, chron. A. Roblot-Troizier et G. Tusseau  ; Dr. adm. 2013, n° 7, comm. 59, note G. Eveillard ; RDLF, 2013, chron. n° 15 ; JCP Adm. 2013, n° 43, 2308, note H. Pauliat ; RDLF, 2013, chron. n° 15, note X. Dupré de Boulois.

(106) CE, 25 sept. 1996, n° 149284 , *Ministre du budget c/ M^{me} Emard*, Lebon p. 351  ; D. 1996. 248  ; CE, 30 nov. 1998, n° 183359, *M^{me} Rosenblatt*, Lebon  ; D. 1999. 21 .

(107) V. l'art. 14 autorisant la réquisition de « chaque individu conservant sa fonction ou son emploi, l'ensemble du personnel faisant partie d'un service ou d'une entreprise considérée comme indispensable pour assurer les besoins du pays ».

(108) Un parallèle peut être établi avec le pouvoir de réquisition du préfet, mobilisable pour faire face aux besoins essentiels de la population et utilisé en dehors du service public. V. *infra*.

(109) X. Domino et A. Bretonneau, « Pour que la lumière soit : de la possibilité pour EDF de limiter le droit de grève dans ses centrales nucléaires », note sous CE, 12 avr. 2013, n° 329560, *Force Ouvrière Énergie et Mines, op. cit.*, p. 1052 ; P.-Y. Gahdoun, « Le droit de grève, EDF et la jurisprudence *Dehaene* : un ménage à trois difficile », note sous CE, 12 avril 2013, n° 329560, *Force Ouvrière Énergie et Mines, op. cit.*, p. 608.

(110) La loi du 10 févr. 2000 *relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité* (loi n° 2000-108) définit le service public de l'électricité comme ayant « pour objet de garantir l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire dans le respect de l'intérêt général ». V. égal. l'art 2 précisant que ce service public « assure le développement équilibré de l'approvisionnement en électricité, le développement et l'exploitation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ainsi que la fourniture d'électricité ».

(111) X. Dupré de Boulois, *op. cit.*

(112) « Il est vrai que le vide qu'ouvrirait une solution inverse à celle retenue pouvait avoir de quoi effrayer quelque peu. Personne ne souhaite en effet qu'on laisse au droit de grève la même place dans une centrale nucléaire que dans un magasin de jouets ». X. Domino et A. Bretonneau, *op. cit.*, p. 1052.

(113) En ce sens : X. Dupré de Boulois, *op. cit.* L'auteur cite : CE, 12 nov. 1990, n° 95823 , *Ministre des affaires sociales et de l'emploi et Société Atochem*, Lebon T. p. 1012  ; AJDA 1991. 484 , obs. X. Prétot  ; CE, 27 juill. 2005, n° 254600 , *Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité*, Lebon p. 377 . La Cour de

cassation a, pour sa part, toujours refusé de reconnaître à l'employeur un pouvoir de réglementation du droit de grève : Soc., 7 juin 1995, n° 93-46.448 , *Société Transports Séroul c/ Beillevaire*, D. 1996. 75 , note B. Mathieu  ; Dr. soc. 1995. 835, obs. J.-E. Ray  ; *ibid.* 1996. 37, note C. Radé  ; RDSS 1996. 115, obs. J.-M. Lhuillier  ; RTD civ. 1996. 153, obs. J. Mestre .

(114) V. le 4° de l'art. L. 2215-1 CGCT.

(115) CE, ord., 27 oct. 2010, n° 343966 , *Lefebvre, Lebon* p. 421  ; AJDA 2011. 388 , note P. S. Hansen et N. Ferré  ; *ibid.* 2010. 2026  (réquisition du personnel d'une société privée de carburant afin d'éviter les perturbations susceptibles d'affecter le fonctionnement du service public de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle). V. égal. : CE, 23 mai 2011, n° 349215  (réquisition du personnel d'un établissement pétrolier, entreprise privée).

(116) R. de Bellescize, « Réquisitions de personnes et de services », J.-Cl. Adm., Fasc. 252, 2019, spéc. § 58.

(117) P. Cassia, « Le pouvoir de réquisition du préfet à l'épreuve du référé-liberté », note sous CE, 9 déc. 2003, *M. Aiguillon*, RFDA 2004. 311  ; M. Courrèges, *op. cit.*, spéc. p. 173-174 et p. 297.

(118) V. *supra*.

(119) CE, 10 nov. 1950, *Fédération nationale de l'éclairage et des forces motrices*, JCP 1951, II, 8075, concl. M. Agid, Dr. soc. 1951. 591, note J. Rivero.

(120) J. Rivero, « Le droit positif de la grève dans les services publics d'après la jurisprudence du Conseil d'État », note sous CE, 10 nov. 1950, *Fédération nationale de l'éclairage et des forces motrices*, *op. cit.*, spéc. p. 597. *Contra* : M. Agid, *op. cit.* D'ailleurs, ce pouvoir a été appliqué en dehors du service public : J. M. Andre, *op. cit.*, p. 367-368.

(121) F. Gazier, concl. sous CE, 7 juill. 1950, *Dahaene*, *op. cit.*, p. 327.

(122) J. Rivero, « Le droit positif de la grève dans les services publics d'après la jurisprudence du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 596.

(123) G. Lyon-Caen, « La réquisition des salariés en grève selon le droit positif français », Dr. soc. 1963. 215-216.

(124) M. Courrèges, *op. cit.*, spéc. p. 363 s. Elle cite l'exemple d'une activité de service public de l'hôpital et l'activité d'une clinique privée non chargée d'une mission de service public, les limites au droit de grève des personnels apparaissant dans les deux cas justifiées par des exigences de sécurité et de santé publique.

(125) M. Courrèges, *op. cit.*, p. 353.

(126) P. Mazière, *Le principe d'égalité en droit privé*, Presse universitaire d'Aix-Marseille, 2003, spéc. p. 429 ; « Aussi la prohibition des discriminations entre personnes privées ne résulte-t-elle que de textes spéciaux » : J. Porta, *op. cit.*, spéc. p. 16.

(127) J. Porta, *op. cit.*, p. 11.

(128) D. Allix, « Conclusions », *L'égalité en droit social*, F. Cesaro (dir.), LexisNexis, 2012, p. 111 s. ; F. Valdès Dal-Ré, « En guise de conclusion », *Le droit social, l'égalité et les discriminations, op. cit.*, p. 199 s. ; J. Daniel, « Égalité de traitement - L'égalité, entre liberté et fraternité », JCP S 2019, n° 1-2, 1001.

(129) Dans le célèbre arrêt *Ponsoll* (Soc., 29 oct. 1996, n° 92-43.680[☞], D. 1998. 259[☞], obs. M.-T. Lanquetin[☞] ; Dr. soc. 1996. 1013, note A. Lyon-Caen[☞]), la Cour de cassation a créé le principe « à travail égal, salaire égal » devenu par la suite le principe de l'égalité de traitement entre les salariés se trouvant dans une situation comparable. P. Bailly, « L'égalité dans les relations individuelles de travail. La jurisprudence de la chambre sociale : état des lieux », RJS 2014, n° 5, p. 299.

(130) V. les art. 12 et s. de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. V. Également le débat sur la neutralité des accompagnatrices scolaires.

(131) J.-C. Douence, « Les modes de gestion des services publics. Note sous CE, section, 6 avril 2007, *Ville d'Aix-en-Provence* », RFDA 2007. 821[☞].

(132) CE, 29 avr. 1970, n° 77935[☞], *Société Unipain*, Lebon p. 280[☞] ; AJDA 1970. 430, concl. G. Braibant. V. plus récemment : CE, ass., 26 oct. 2011, n° 317827[☞], *Association pour la promotion de l'image*, Lebon p. 505, concl. J. Boucher[☞] ; AJDA 2012. 35[☞], chron. M. Guyomar et X. Domino[☞] ; *ibid.* 2011. 2036[☞] ; D. 2011. 2602, et les obs.[☞] ; RFDA 2012. 377, chron. L. Clément-Wilz, F. Martucci et C. Mayeur-Carpentier[☞].

(133) J.-C. Douence, *op. cit.*, p. 824.

(134) *Ibid.*

(135) CE, 6 janv. 1995, n° 93428[☞], *Ville de Paris*, Lebon p. 3[☞] ; AJDA 1995. 423[☞] ; D. 1995. 42[☞].

(136) CE, 6 janv. 1995, n° 91224, *Syndicat national des personnels techniques administratifs et de service de l'équipement CGT*, Lebon p. 5[☞] ; JCP 1995, IV, p. 769, obs. M.-C. Rouault.

(137) P. Péréon, « La délégation des services publics administratifs », AJDA 2004. 1449.[☞]

(138) Pour un exemple récent à propos de l'activité de cantine : CE, 24 mai 2017, n° 407213, *Société Régale des Iles*, Lebon[☞] ; AJDA 2017. 1957[☞], note J. Martin[☞] ; AJCT 2017. 513, obs. P. Grimaud et Olivier Villemagne[☞].

(139) V. sur la distinction entre le service public et ses moyens, les développements de L. Vanier : *op. cit.*, n° 748 s.

(140) Par ex., les contrats de location de téléviseurs aux usagers des hôpitaux ont été qualifiés de simples fournitures de moyens du service public hospitalier : T. confl., 21 mai 2007, n° 3609[☞], *SA Codiam*, Lebon T. p. 757-936[☞] ; AJDA 2008. 200[☞], note J. Robbe[☞] ; *ibid.* 2007. 1429[☞] ; RDC 2008, n° 2, p. 495-498, note P. Brunet. *Contra* : CE, 8 juin 1994, n° 90818[☞], *Société Codiam*, Lebon p. 294[☞] ; CE, 28 mai 2001, n° 230692[☞], *Société Codiam*, Lebon T. p. 1091-1093-1122-1136[☞] et CE, 7 mars 2014, n° 372897[☞], *Centre hospitalier universitaire - Hôpitaux de Rouen*, AJDA 2014. 1497[☞], note J. Hardy[☞] ; Dr. adm. 2014, n° 5, comm. 32, note A. Sée ; RJEP 2014, n° 725, p. 22 s., note E. Akoun ; JCP Adm. 2014, n° 45, 2308, note F. Linditch.

(141) CE, 6 nov. 2009, n° 297877[☞], *Société Prest'action*, Lebon p. 445[☞] ; AJDA 2009. 2095[☞] ; *ibid.* 2401[☞], note M. Lascombe et X. Vandendriessche[☞] ; Rev. CMP 2009, n° 384, obs. G. Eckert ; CE, 10 févr. 2010, n° 301116[☞],

Société Prest'action, Lebon T. p. 850-851 ; AJDA 2010. 293 ; RDI 2010. 265, obs. R. Noguellou ; Rev. CMP 2010, n° 133, obs. G. Eckert.

(142) CE, 27 juill. 2001, n° 215550 et 220980, *Syndicat national pénitentiaire Force Ouvrière*, Lebon p. 393 ; AJFP 2002. 39, note J. Mekhantar.

(143) J. Mekhantar, « Les primes accordées aux "surveillants congréganistes" de l'administration pénitentiaire », *op. cit.*, p. 39.

(144) *Ibid.*

(145) C. Fortier, « Le défi de la continuité du service public de l'éducation nationale : assurer les remplacements », AJDA 2006. 1822 s. ; L. Janicot, « Le principe d'égalité devant le service public », *op. cit.*, p. 722 s.

(146) G. Gonzalez, « L'exigence de neutralité des services publics », *Laïcité, liberté de religion et Convention européenne des droits de l'homme*, G. Gonzales (dir.), Bruylant, *Droit et Justice*, p. 175. ; J. Mekhantar, *op. cit.*, p. 39.

(147) G. Gonzalez, *op. cit.*, p. 175.

(148) Paris, 26 mai 1999, *Union locale des syndicats CGT de la zone aéroportuaire de Roissy CDG c/ SNC Transroissy*, RJS, 1999, n° 10, p. 787. V. égal. : Paris, 11 janv. 2002, *Union locale CFTC c/ SA Aircar et a.*, RJS, 2002, n° 4, p. 394.

(149) M. Courrèges, *op. cit.*, p. 368. V. égal. les critiques adressées à l'arrêt *CHU - Hôpitaux de Rouen* (CE, 7 mars 2014, n° 37289) dans lequel le Conseil d'État a réaffirmé que les contrats de location de téléviseurs aux usagers des hôpitaux constituent un service public en tant que tel : A. Sée, « Le surprenant "service public de la communication extérieure des patients" », note sous CE, 7 mars 2014, Dr. adm. 2014, n° 5, comm. 32 ; É. Akoun, « Prestations de services de télécommunication à l'hôpital, la double inconstance », note sous CE, 7 mars 2014, n° 372897, RJE, 2014, n° 725, p. 22 s. ; C. Lajoie, « Marché public, délégation et fragmentation du service public », note sous CE, 7 mars 2014, *Hôpitaux de Rouen*, RGCT, 2014, n° 55, p. 106 s.

(150) V. aussi le contentieux sur les casinos : U. Ngampio-Obélé-Bélé, « Les conventions d'exploitation des casinos sont des délégations de service, même si les jeux ne constituent pas une activité de service public », JCP Adm. 2012, n° 2319.

(151) G. Guiavarc'h, « Contrat administratif et compétence judiciaire. L'exemple atypique de la gestion déléguée des halles et marchés », RFDA 2001. 93 s. ; T. Fleury, « Horaires des halles et marchés municipaux et religion. Note sous CE, 23 décembre 2011, n° 323309, *Gilles A. et a.* », Dr. adm. 2012, n° 3, comm. 29.

(152) En ce sens vraisemblablement : CE, 23 déc. 2011, n° 323309, *Halfon. et a.*, Lebon p. 646 ; AJDA 2012. 5 ; *ibid.* 833, note C. Marliac ; AJCT 2012. 328, obs. É. Péchillon ; JCP Adm. 2012, n° 35, 228, note F. Dieu ; Dr. adm. 2012, n° 3, comm. 29, note T. Fleury.

(153) F. Dieu, « Quand le centre absorbe la périphérie : l'assimilation des occupants du domaine public aux agents publics en matière d'autorisation d'absence pour motif religieux », note sous CE, 23 décembre 2011, n° 323309, JCP Adm. 2012, n° 35, 228.

(154) À propos de l'obligation de continuité : A. de Laubadère, F. Moderne et P. Delvolvé, *Traité des contrats administratifs*, LGDJ, 2^e éd., t. 2, 1984, n° 875.

(155) CE, 3 mars 2017, n° 398901 , *Commune de Clichy-sous-Bois*, Lebon T. p. 673  ; AJDA 2017. 494  ; *ibid.* 1286 , note H. Hoepffner  ; AJCT 2017. 393, obs. P. Grimaud et Olivier Villemagne  ; AJ contrat 2017. 339, obs. F. Lepron  ; BJCP 2017, n° 113, p. 238, concl. G. Pellissier ; JCP Adm. 2018, n° 6, 2046, chron. J. Martin et G. Pellissier (dir.), *Contrats et marchés publics*, 2017, comm. 140, note G. Eckert ; AJDA 2017. 1286, note H. Hoepffner , consid. n° 4.

(156) H. Hoepffner, *op. cit.*, p. 1288.

(157) H. Hoepffner, *op. cit.*, p. 1289.

(158) Consid. n° 4.

(159) H. Hoepffner, *op. cit.*, p. 1288.

(160) H. Hoepffner, *op. cit.*, p. 1289.

(161) J.-M. Rainaud, « Principe de continuité et contrat administratif », *La continuité des services publics*, *op. cit.*, p. 155 : « [d]ans les relations de l'administration et du cocontractant prestataire, deux principes contradictoires se heurtent. Le contrat est la loi des parties, mais le service doit fonctionner de façon continue : le contrat risque de constituer un obstacle ».

(162) G. Eckert, « Continuité du service public et insolvabilité de l'usager », note sous CE, 3 mars 2017, n° 39890, *Rev. CMP* 2017, comm. 140.

(163) V. sur ce point les développements de M. Courrèges : *op. cit.*, p. 29 s.

(164) « C'est d'ores et déjà le cas, par ex., pour France Télécom [...] Dans les lois du 2 juill. 1990 et du 26 juill. 1996, les missions de service public de France Télécom figuraient dans l'objet social de la société. Or la loi du 31 déc. 2003 (n° 2003-1365) remet en cause ce lien traditionnel puisque ce texte fait référence aux obligations de service public au sens du droit de l'Union, contrairement à ce qu'il en est pour la SA La Poste qui conserve le caractère de "service public national" (loi n° 90-568). Elle ne garantit plus la présence d'une mission de service public à titre principal au sein des activités de France Télécom. Une brèche significative s'est ainsi ouverte dans la logique présidant à la préservation du *substrum* du service public ». M. Courrèges, *op. cit.*, p. 30, note de bas de page.

(165) M. Courrèges, *op. cit.*, p. 29.

(166) V. *supra*.

(167) X. Domino et A. Bretonneau, *op. cit.*, p. 1052.

(168) V. l'accord reproduit dans : *Liaisons sociales*, 8 oct. 2002, n° 228 cité par M. Courrèges, *op. cit.*, p. 370.

(169) A. Demichel, *op. cit.*, p. 665.

(170) J. Chevallier, « L'association au service public », *op. cit.*, n° 42, n° 38 et n° 41.

(171) G. J. Guglielmi, *op. cit.*, p. 819

(172) R. Chapus, *Droit administratif général*, Domat droit public, Tome 1, Montchrestien, 15^e éd., 2001, n° 760.

(173) V. égal. La référence à « un certain nombre d'entreprises publiques ». *Ibid.*

(174) Notamment : G. Vedel, *op. cit.*, p. 44 ; J.-M. Auby, *Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration*, EDCE, 1958, spéc. p. 39 s. *Contra* : CE, 3 nov. 1950, cons. Guidicelli, Lebon p. 534.

(175) CE, 12 avr. 1957, *Mimouni*, D. 1957. 413, concl. B. Tricot ; J. Petit, *op. cit.*, p. 21 s.

(176) V. sur ce point, E. Picard, *La notion de police administrative*, Dalloz, Bibliothèque de droit public, 1984, tome II, spéc. p. 795 s.

(177) D'ailleurs, il semble que ce que « l'on nomme désormais les lois de Rolland sont bien davantage les lois des entreprises publiques [au sens « d'entreprise qui, sous la direction des gouvernants est destinée à donner satisfaction des besoins collectifs » (L. L. Rolland, *Précis de droit administratif*, Dalloz, 2^e éd., 1928, p. 15)] que des services publics *stricto sensu* ». F. Melleray, « Retour sur les lois de Rolland », *op. cit.*, p. 718.

(178) L. de Corail, « La notion d'entreprise d'intérêt général et l'interventionnisme économique », *L'interventionnisme économique de la puissance publique. Études en l'honneur du doyen Georges Péquino*, 1984, p. 143 s. L. Rolland lui-même affirmait que « se comble le fossé au premier abord très profond, quasi infranchissable séparant le service public de l'entreprise privée [quand], entre les deux catégories d'entreprises surgissent des catégories intermédiaires ». L. Rolland, *Cours de droit administratif, DES, droit public, 1944/1945*, Les cours de droit, p. 181-183.

(179) L. Bézie, *op. cit.*, spéc. p. 870 s.

(180) L. Rolland, *Précis de droit administratif*, *op. cit.*, p. 18.

(181) A. Demichel, *op. cit.*, p. 698. Il poursuit : « [L]e contrôle de l'État permet ainsi, indirectement, de rendre compte d'un certain nombre de situations concrètes. Il est en effet de nombreux organismes qui se trouvent "aux confins" du service public et de l'entreprise privée, et dont on sait plus très bien à quelles catégories juridiques ils correspondent. Il en est ainsi des sociétés d'économie mixte et des entreprises dites d'intérêt général. Or, l'étude du contrôle de l'État nous a permis de dire que de tels organismes étaient pour la plupart des personnes administratives chargées de gérer des services publics ». *Ibid.*