

AJDA 2002 p.976**La simplification tarifaire au prisme du principe d'égalité et du droit de la consommation**

Gilles J. Guglielmi, Professeur à l'université de Paris X - Nanterre
Geneviève Koubi, Professeur à l'université de Cergy-Pontoise

L'essentiel

Ne constitue pas une atteinte au principe d'égalité entre les usagers d'un service public une nouvelle tarification qui a pour objet de mettre un terme à des disparités tarifaires et relève de nécessités d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

Bien que le secteur des transports ait longtemps été cité, avec quelque artifice, comme la seule référence expresse à la locution « service public » dans le droit communautaire originaire (art. 77 du traité de Rome), ce n'est pas sur ce terrain que les « transports en commun des voyageurs » ont récemment ajouté leur contribution au droit français du service public.

Désireux de simplifier la tarification et la délivrance de titres de transport aux voyageurs non dotés d'une « carte orange », le Syndicat des transports parisiens, établissement public (Cons. constit., déc. n° 67-47 L du 12 décembre 1967, *Rec.* p. 34 ; CE Ass. 2 juillet 1993, *Louvrier, Lebon* p. 207) et autorité coordinatrice des transports publics de voyageurs en région parisienne (ordonnance du 7 janvier 1959 ; Code général des collectivités territoriales, art. L. 4413-3), a décidé, en date du 25 juillet 1995, de regrouper sur le même titre de transport deux prestations autrefois distinctes pour les usagers des réseaux ferrés de la SNCF et/ou de la RATP.

Avant cette décision, les voyageurs achetaient un « billet banlieue » correspondant au trajet jusqu'à la première gare parisienne, qualifiée de « tête de ligne ». Puis, s'ils devaient continuer leur déplacement à l'intérieur de Paris, ils pouvaient acheter un « billet section urbaine ». Par la décision précitée, le Syndicat des transports parisiens a rendu obligatoire l'achat par les voyageurs se rendant à Paris d'un titre unique de transport « banlieue-zone urbaine », qui permet d'effectuer, au-delà de la gare d'arrivée, mais seulement en métro, le prolongement du trajet dans Paris. Il a, par la même occasion, créé une zone de tarification urbaine et supprimé l'abonnement sous forme de carte hebdomadaire de travail.

L'Union fédérale des consommateurs a saisi le juge administratif des articles 1^{er} et 2 de la décision du 25 juillet 1995, relatifs à la création de la zone de tarification urbaine et prévoyant qu'à l'intérieur de celle-ci tout voyageur, même provenant de banlieue, devait posséder un titre de transport valable en zone urbaine. Un requérant à titre individuel, M. Koua Poirrez, a fait de même en étendant ses griefs à d'autres éléments de la décision, notamment ceux concernant la tarification des autobus par section et la carte hebdomadaire de travail. Dirigées contre le même acte, les deux requêtes ont donc été jointes.

Après avoir examiné la recevabilité des requêtes, en vérifiant d'une part que l'Union fédérale des consommateurs, en tant que fédération d'associations, ne se substituait pas à l'une d'entre elles plus spécialisée et seule capable d'engager l'action (CE 11 juillet 1984, *Union des groupements de cadres supérieurs de la fonction publique, Lebon* p. 258), en excluant d'autre part l'intérêt de M. Koua Poirrez, en tant que civil, à agir contre des dispositions concernant exclusivement les militaires, le Conseil d'Etat, compétent en premier ressort, s'agissant d'une décision d'un organisme collégial dont le champ d'application dépasse le ressort d'un tribunal administratif (CE 23 novembre 1994, *Société d'exploitation de transport et de réparation automobile*, req. n° 67274), a rendu une décision dont le principal intérêt est de confirmer, d'actualiser et de combiner un ensemble de principes fondamentaux relatifs au service public (RFDA 2003, p. 772, note C. Deffigier).

Les conséquences de cette révision d'ensemble suscitent des interrogations tant au plan du régime juridique des services publics - au-delà même de la spécificité des services de transport en

commun des voyageurs, voire plus particulièrement des transports intérieurs des voyageurs en région parisienne -, qu'à celui du statut des usagers des services publics. Par ailleurs, l'approche développée par le Conseil d'Etat en l'espèce conduit une nouvelle fois à souligner l'extension des sources du droit du service public à l'ensemble des normes juridiques qui forment le système de droit français.

Aux sources du droit du service public

Bien qu'il concerne matériellement la situation des usagers d'un service public des transports en commun, cet arrêt invite avant tout à s'interroger sur les normes de référence utilisées pour définir cette qualité et déterminer le statut qui s'y attache. Il apparaît que ces références ne sauraient relever exclusivement ni du droit administratif ni des règles propres au service considéré et que, en l'occurrence, certaines des dispositions du Code de la consommation doivent être incluses dans l'ensemble des règles applicables aux services publics.

Service public et unité du droit

Le principe de la soumission des activités administratives au droit est à la source de la construction du droit administratif général. La conception du droit du service public y demeure nécessairement attachée. L'ensemble des règles de droit en vigueur, quel que soit leur objet, est donc *a priori* applicable à tout service public (Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi, *Droit du service public*, Montchrestien, 2000, n° 9, p. 7). L'extension du principe de légalité à toutes les branches, à tous les domaines du droit, a déclassé l'importance d'une distinction entre droit privé et droit public pour l'analyse des activités d'intérêt général ou de service public. L'unité du droit ainsi signifiée a aussi pour conséquence d'élargir les champs dans lesquels le juge administratif puise ses arguments et par lesquels il fait accéder à la qualité de normes de référence un ensemble de textes juridiques dont l'application à la matière considérée n'allait pas nécessairement de soi.

Une particularité, relevée à partir des visas et éclairée par les conclusions du commissaire du gouvernement Rémy Schwartz, doit cependant être soulevée. Elle revient à dire que l'inertie du législateur dans la mise en oeuvre d'un mouvement de réforme ne saurait avoir pour conséquence de priver de bases légales une activité administrative donnée. Tant que la loi qui amorce la réforme envisagée ne prononce pas l'abrogation expresse des dispositions législatives précédentes, celles-ci demeurent en vigueur et connaissent une application effective même si elles ne répondent pas à la logique interne du nouveau texte sur lequel se fondent les compétences et les activités en cause - en l'espèce, la compétence du Syndicat des transports parisiens - pour émettre la décision attaquée.

Ainsi que le signale le commissaire du gouvernement, « *normalement*, le cadre législatif est posé par le troisième alinéa de l'article 7 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs » (souligné par nous). Or l'article 46 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs - avant comme après sa modification du fait de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (*JO* 14 décembre 2000, p. 19777) - prévoit que certaines des dispositions contenues dans les différents paragraphes de cet article 7 nécessitent des arrangements spécifiques en région parisienne, ou plus exactement dans la région d'Ile-de-France. Il précise encore que cette adaptation « fera l'objet de dispositions législatives spéciales ». Il y a là renvoi non à de futures dispositions législatives qui n'ont pas été prises, mais désormais à d'éventuelles dispositions qui pourraient être prises - et d'ailleurs, sur certains points, ne le sont toujours pas aujourd'hui (en dépit de la loi du 13 décembre 2000, précitée, qui modifie plusieurs dispositions de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs en encadrant l'élaboration des plans de déplacements urbains).

Constatant la carence du législateur quant à la détermination des adaptations spéciales à la région parisienne pour l'organisation et la gestion des services publics de transport en commun prévues par la loi de 1982, le Conseil d'Etat se voit contraint de rechercher dans d'autres textes plus pertinents et plus rigoureux quel serait le fondement de la compétence du Syndicat des transports parisiens pour décider de nouvelles formes de modulation des tarifs. Il considère ainsi que, « en l'absence d'intervention de telles dispositions, les dispositions antérieures à l'intervention de la loi du 30 décembre 1982 et des textes pris pour son application demeurent en vigueur », et tel est le cas de l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne.

Cette argumentation conforme à la logique juridique apparaît aussi comme un des indices de l'existence d'une « unité fonctionnelle » du Conseil d'Etat. Celle-ci est ici révélée par la connexion

entre la jurisprudence contentieuse et la production consultative. Plus prosaïquement, l'appel à cette notion d'unité fonctionnelle s'avère justifié lorsque, dans un secteur prédéfini, le raisonnement mené par le Conseil d'Etat pour une solution juridictionnelle donnée s'appuie sur la démonstration développée dans un avis antérieurement émis dans le cadre de ses attributions consultatives (v. Laurence Weil, *L'erreur manifeste d'appréciation et le bilan coûts-avantages, révélateurs de l'unité fonctionnelle du Conseil d'Etat*, thèse Montpellier 1, 1993). La lecture administrative proposée d'un texte juridique à la suite d'une question formulée par un ministre induit, d'une certaine manière, l'interprétation qui en est donnée lors d'un futur recours contentieux. Les avis rendus par le Conseil d'Etat dans ses attributions consultatives, en général non publiés, influencent la compréhension des dispositions législatives ou réglementaires qui se trouvent interprétées à la lumière de ces avis. Ainsi, en l'espèce, suivant en cela les conclusions du commissaire du gouvernement, le Conseil d'Etat réitère la démonstration qu'il avait conduite auparavant dans un avis de la section des travaux publics n° 359 439 du 19 novembre 1996 - alors que la question posée portait sur les sanctions administratives prévues par ladite loi de 1982 en ce qui concerne le transport routier de marchandises (*EDCE* 1996, n° 48, p. 339) : en l'absence d'intervention du législateur, les dispositions antérieures à la loi du 30 décembre 1982 demeurent en vigueur.

D'ailleurs, l'article L. 4413-3, alinéa 2, du Code général des collectivités territoriales prend acte de cette situation particulière quand, retenant que la région Ile-de-France est compétente pour définir la politique régionale de circulation et de transport de voyageurs, il précise que « les dispositions de l'ordonnance n° 59-157 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne *demeurent* en vigueur » (souligné par nous). Cette mention est sans aucun doute justifiée par le fait que le dispositif législatif n'avait pas été actualisé depuis la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982.

Ces enchaînements ont donc permis au Conseil d'Etat de retenir la compétence du Syndicat des transports parisiens en matière de politique tarifaire, pour déterminer les tarifs applicables aux usagers dans les transports publics parisiens. Encore fallait-il identifier ensuite les normes applicables aux principes de tarification.

Droit du service public et droit de la consommation

Le droit de la consommation est, après le droit pénal (CE Ass. 6 décembre 1996, *Sté Lambda, Lebon* p. 465  ; *AJDA* 1997, p. 152, chron. Didier Chauvaux et Thierry-Xavier Girardot ) , le droit de la concurrence (CE Sect. 3 novembre 1997, *Sté Million et Marais, Lebon* p. 406  ; *AJDA* 1997, p. 945 , chron. Thierry-Xavier Girardot et Fabien Raynaud ) , le droit des assurances (CE 29 décembre 2000, *Beule*, req. n° 212338 à paraître au *Lebon* ) , appliqué directement par le juge administratif, dans le cadre de sa compétence juridictionnelle, à des actes administratifs, et ce depuis l'arrêt *Société des eaux du Nord* (CE Sect. 11 juillet 2001, *BJCP* 2001, p. 519, concl. Catherine Bergeal, et p. 529, note Philippe Terneyre ; *AJDA* 2001, p. 893, note Gilles J. Guglielmi  ; *RDP* 2001, p. 1495, note G. Eckert ; *D.* 2001, p. 2810, note Jacques Amar ). La présente décision se situe donc apparemment sans surprise dans la ligne jurisprudentielle qui engage le juge administratif à appliquer le droit de la consommation dans un contexte de droit administratif. Néanmoins, à la différence de l'arrêt *Société des eaux du Nord*, il ne s'agit pas en l'espèce d'un acte contractuel ni de clauses réglementaires dépendant de la volonté du prestataire, mais bel et bien d'un acte unilatéral d'organisation du service (qui plus est, réglementaire par son objet : CE Sect. 13 juin 1969, *Commune de Clefcy, Lebon* p. 308 ; *AJDA* 1969, p. 428, chron. Jean-Louis Dewost et Renaud Denoix de Saint Marc ; Trib. confl. 26 octobre 1981, *Grostin, Lebon* p. 656 ; *RDP* 1982, p. 1139), pris par une autorité distincte des établissements publics prestataires de transport. Il est donc avéré que le droit de la consommation (expressément pour les clauses abusives et la vente liée, potentiellement pour toute disposition en tant que de besoin) peut limiter tout acte d'organisation du service public en raison des conséquences qu'il aurait sur la conclusion ou l'objet des contrats conclus avec les usagers.

Quant à l'innovation en droit matériel, elle vient de ce que le juge administratif accepte d'appliquer non plus la législation des clauses abusives, mais celle relative à la vente liée. Les requérants se sont notamment fondés sur l'article L. 122-1 du Code de la consommation, selon lequel « il est interdit de refuser à un consommateur la vente d'un produit ou d'une prestation de service, sauf motif légitime, et de subordonner la vente d'un produit ou d'un autre service, ainsi que de subordonner la prestation d'un service à celle d'un autre service ou à l'achat d'un produit ».

Dès lors, tel qu'il est formulé, par référence au champ d'application de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 (art. L. 410-1 du Code de commerce), le droit de la consommation s'applique à

toute activité de production, de distribution ou de service, quelle que soit sa nature, administrative ou industrielle et commerciale. Dans le cas d'une prestation de service public à caractère administratif, les deux premières hypothèses de l'article L. 122-1 ne trouveront d'application ni nouvelle, car le refus de prestation serait mieux combattu par le principe d'égalité d'accès au service public, ni fréquente car la vente liée ne se rencontrerait que dans les rares cas où un contrat de vente constituerait en lui-même la prestation de service public administratif (ce dont on ne connaît pas d'exemple jurisprudentiel, puisque les contrats de ce type concernent soit l'octroi de prêts, soit la jouissance d'un bail : Jean-François Lachaume, Claudie. Boiteau et Hélène Pauliat, *Grands Services publics*, Armand Colin, 2000, p. 395). En revanche, on pourrait imaginer quelques développements inattendus de la formulation selon laquelle on ne saurait subordonner la prestation d'un service public à la prestation d'un autre service public, y compris à caractère administratif.

En l'espèce, le Conseil d'Etat n'a pas considéré que l'obligation d'acquiescer un titre de transport facturant non seulement le trajet banlieue-Paris, mais de plus un trajet sur la zone urbaine, constituait une vente liée au sens de l'article L. 122-1 du Code de la consommation. Le tribunal de police de Paris saisi par l'Union fédérale des consommateurs de la même décision du Syndicat des transports parisiens n'en avait pas décidé autrement dans un jugement définitif du 7 mars 1997, mais il avait répondu dans un délai notablement plus court : deux ans contre sept...

Le fondement de cette appréciation est tiré, d'une part, de l'intérêt du service, car ces dispositions « ont pour objet de mettre un terme à des disparités de tarifs constatées pour des trajets équivalents, voire identiques », d'autre part, « de la nature semblable et des liens existant entre [les deux prestations associées par le contrat] ». Il s'agit en effet de prestations de transport, et elles sont, pour les consommateurs qui en ont l'utilité, complémentaires, puisque le second trajet prolonge le premier. Ce faisant, le Conseil d'Etat marque clairement sa volonté de ne pas s'écarter des principes généraux posés en la matière par le juge pénal, qui ne reconnaît pas la vente liée quand les produits ou les prestations vendus sont de même nature (Cass. crim. 29 octobre 1984, *Aumonier, Gaz. Pal.* 19 mars 1985, p. 202). Le commissaire du gouvernement Rémy Schwartz déclarait à ce propos dans ses conclusions : « Nous ne voyons pas de justification liée au service public qui devrait conduire le Conseil d'Etat à donner une qualification différente de la notion de vente liée posée par l'article L. 122-1 du Code de la consommation, alors que le juge pénal est le juge de droit commun assurant le respect de ces dispositions ». En retenant ce seul fondement, qui a l'avantage d'être unificateur au fond du droit, l'arrêt évite d'utiliser les éléments complémentaires évoqués par les conclusions, tirés du contexte, monopolistique, de la prestation de service ou de la nature, forfaitaire, de la tarification.

De façon générale, le contentieux de la vente liée est, en droit français, moins développé que celui des clauses abusives. Il est probable qu'il le restera devant le juge administratif, dans la mesure où les conditions juridiques assez strictes de création d'un service public poussent à définir précisément, et préventivement, le contour du service sans l'amalgamer à un autre. Seule peut-être la jurisprudence relative à l'extension des activités de service public par accessoire (Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi, *Droit du service public*, préc. n° 386-388, p. 158) a pu mettre en évidence des services proches et complémentaires. Encore n'étaient-ils pas tous obligatoirement liés dans la prestation ou la tarification.

Mais, outre l'application par le juge administratif de normes nouvelles, et formellement de droit privé, aux actes administratifs d'organisation du service public, et donc de nouvelles sources de droit du service public, le présent arrêt apporte d'intéressantes mises au point sur la prise en compte du principe d'égalité dans les tarifs en entrant, par un contrôle approfondi, au coeur même des équilibres de tarification et en se référant à un véritable statut des usagers.

La consolidation du principe d'égalité des usagers du service public

La question des tarifs dans le champ du service public ne se heurte pas à un hypothétique principe de gratuité du service public, tant les contours de ce dernier apparaissent de plus en plus flous (v. Gilles J. Guglielmi, L'introuvable principe de gratuité du service public, dans *La Gratuité, une question de droit*, L'Harmattan, 2003, à paraître). Mais elle doit en tout cas être posée par rapport au principe d'égalité des usagers devant le service public et plus largement par rapport à leur statut. En effet, le Conseil d'Etat relève que la nouvelle tarification consistant à instaurer un titre de transport unique pour tous les usagers, quelle que soit leur situation, ne saurait porter atteinte au principe d'égalité. Signalant que la modification de la tarification « relève des nécessités d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ferré dans la région des transports parisiens », il propose une relecture des principes et règles déterminant le statut des usagers du service public.

Principe d'égalité des usagers et avantages tarifaires

A deux reprises, le Conseil d'Etat souligne que la nouvelle tarification a pour conséquence de mettre fin à certaines différenciations entre les usagers. Elle « a pour objet de mettre un terme à des disparités tarifaires », ou encore « aux disparités de tarifs constatées pour les trajets équivalents voire identiques et résultant des modalités distinctes de tarification appliquées par la RATP et la SNCF ».

S'il est avéré que l'usager n'a payé hier et ne paie aujourd'hui nullement le prix réel de son transport (seulement un quart du coût de la « carte orange » par exemple), le fondement et le motif de ces disparités auxquelles il convenait ainsi de remédier ne sont pas particulièrement relevés. La modification équivaut de fait à une simplification générale des modalités tarifaires. La substitution des trajets banlieue-zone urbaine aux trajets banlieue-Paris en Ile-de-France et, peut-être au vu de la généralisation de la « carte orange », la suppression des « cartes hebdomadaires de travail » obéissent à des considérations d'intérêt général. Or, les tarifications différenciées dans les services publics étaient souvent justifiées par « les nécessités d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service » ou « en rapport avec l'objet du service » (concl. Guy Braibant sur CE 14 juin 1968, *Syndicat national des médecins des hôpitaux privés*, *Lebon* p. 362). Ces différenciations engendraient inévitablement une rupture d'égalité entre les usagers, laquelle ne semblait pas devoir être remise en cause.

L'inclination des autorités administratives à appréhender l'application du principe d'égalité à travers l'analyse de la situation économique et sociale de l'usager trouve ainsi, à la suite de la présente espèce, sa limite.

Pour tout un ensemble de services publics, notamment locaux et souvent dits facultatifs, le juge administratif avait, jusqu'en 1985, refusé d'admettre les discriminations tarifaires entre les usagers en fonction des ressources des familles. Celles-ci étaient jugées contraires au principe d'égalité en raison de l'absence de différences objectives de situation entre les usagers et du fait qu'aucune nécessité d'intérêt général ne justifiait leur institution (CE Sect. 26 avril 1985, *Ville de Tarbes*, *Lebon* p. 119, concl. Bruno Lasserre ; *AJDA* 1985, p. 409, chron. Sylvie Hubac et Jean-Eric Schoettl). Cependant, dès le début des années 1990, le juge administratif s'est trouvé conduit à prendre en considération la situation économique et sociale des usagers du service considéré pour justifier une possible modulation des tarifs selon leurs ressources (CE Sect. 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers*, *Commune de Nanterre* (2 esp.), *Lebon* p. 499 et ; *RFDA* 1998, p. 539, concl. J.-H. Stahl ; *RDP* 1998, p. 899, note M. Borgetto ; *AJDA* 1998, p. 102, chron. Thierry-Xavier Girardot et Fabien Raynaud ; *Petites Affiches* 1998, n° 59, p. 12, note Stéphane Alloiteau ; *Rev. adm.* 1998, p. 406, note Jean-Marie Pontier). En l'espèce, ce type d'arguments paraît inopérant.

Même s'il apparaissait de plus en plus enclin à prendre en considération l'évolution des rapports sociaux, le juge administratif propose là, implicitement, de revenir sur cette tendance, au moins pour ce qui concerne les services de transport, la prestation n'étant pas « ajustable » aux situations individuelles et ne pouvant être aménagée en fonction des souhaits ou convenances personnelles des uns et des autres. Le service consiste en un trajet, réalisé sur voie ferrée, compris non de gare à gare mais à l'intérieur d'une zone urbaine géographiquement circonscrite de ville à ville.

Sur le fondement d'arguments techniques, très précis et construits autour du prix du billet RATP-SNCF, le Conseil d'Etat propose ainsi de repenser la notion d'avantage tarifaire.

L'avantage dont il s'agit n'est pas évalué suivant le prix attribué au billet. Le resserrement de prestations autrefois distinctes dans un même titre de transport facilite les déplacements des personnes (et, en même temps, simplifie la gestion des ventes de tickets). L'argument de l'« avantage tarifaire » au plus grand nombre et au détriment de quelques-uns revêt sans aucun doute de force que l'avantage tarifaire consenti à quelques-uns au vu de leurs situations particulières, tout aussi légitimes pouvaient-elles être. Cet avantage est désormais pensé en quelque sorte comme injustifié au vu de la prestation dispensée par le service. Suivant cette thèse, ce n'est pas à l'idée de « majorité des usagers », effectifs ou potentiels, que le Conseil d'Etat se réfère, mais plutôt à une notion émergente de « service collectif » qui rejoint le présupposé initial de la création de tout service public - en ce qu'il se doit d'assurer la satisfaction de besoins collectifs. La propension à regrouper dans un même billet, pour un tarif donné comme incompressible, plusieurs prestations autrefois dissociées est justifiée par la dynamique sociale qui donne au service public sa principale raison d'être. Elle se trouve donc confirmée par la décision du 25 juillet 1995, *Syndicat des transports parisiens*, qui fait l'objet du présent recours : « Le Syndicat

des transports parisiens a pu, sans porter atteinte au principe d'égalité, décider l'instauration d'un titre de transport unique applicable à des usagers ne se trouvant pas tous dans la même situation ».

Il apparaît aujourd'hui que cette démarche pionnière peut à brève échéance transformer les politiques tarifaires menées dans les services publics. Ainsi, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (préc.) insère un 7° à l'article 28-1 de la loi de 1982 en prévoyant « la mise en place d'une tarification et d'une billetterie intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie, favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes ».

De ce fait, même dans les services publics industriels et commerciaux, l'idée de prix ne correspond plus seulement au choix du mode de gestion, mais aussi à la nature du service et à la qualité de la prestation.

Modalités tarifaires et statut des usagers

La décision *Syndicat des transports parisiens* en date du 25 juillet 1995 s'insère dans le cadre d'une redéfinition de la politique des transports en région parisienne, celle-ci étant sous-tendue par l'incitation constante des pouvoirs publics à l'utilisation des transports en commun afin de contribuer au développement durable certes, mais surtout à une meilleure qualité de vie urbaine, tant sur le plan du trafic routier qu'au niveau de la qualité de l'air. Le commissaire du gouvernement, Rémy Schwartz, avait ainsi fait remarquer dans ses conclusions que, « au surplus, les déplacements en bus dans Paris intra-muros doivent être impérativement encouragés. L'intérêt général commandait aussi cette simplification susceptible d'encourager l'utilisation des bus dans Paris ».

Dans cette perspective, la qualité de la relation que les usagers engageaient avec un service public « marchand » en est modifiée : s'ils peuvent être des « consommateurs », ils ne sont pas des « clients ».

Même lorsque le financement d'un service est, pour une part non négligeable, assuré par les usagers qui en sont les premiers bénéficiaires, la situation de l'utilisateur ne se détermine pas en fonction du prix, c'est-à-dire du paiement par lui de la prestation (v. Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi, *Droit du service public*, préc. n° 1209 et ss., p. 475). C'est à cette situation que fait référence le Conseil d'Etat lorsqu'il remarque que la tarification spéciale prévue pour les voyageurs du réseau RATP-SNCF de l'agglomération parisienne a été instituée « au bénéfice » des usagers résidant dans les communes les plus proches de Paris. Le juge administratif est conduit à relier la qualité de « bénéficiaire » à l'avantage tarifaire que l'utilisateur peut retirer de certaines décisions et non à la prestation elle-même. Ce déplacement confirme que le statut des usagers du service public ne s'analyse pas à l'aune des modalités de fixation du prix et des avantages tarifaires qui y seraient liés. Ces éléments ne modifient en rien la qualité ni la condition d'utilisateur.

Le service public est conçu pour la satisfaction des besoins d'intérêt général et non pour la seule satisfaction des usagers. Puisque tout service public répond à des besoins sociaux, évalués, identifiés et définis comme tels, le rapport que les individus ont avec cette activité d'intérêt général ne peut en aucun cas être considéré d'emblée comme un rapport marchand quand bien même y interfère la notion de tarif, comme de prix de la prestation. Au-delà de la recombinaison ici proposée d'un principe d'égalité dégagé d'une prise en compte de sa situation économique et sociale d'une personne identifiée, la présente décision rappelle explicitement que les usagers d'un service public se trouvent tous dans une situation légale et réglementaire (CE 1^{er} avril 1949, *Chaveneau, Lebon* p. 161) et que dès lors ils n'ont « aucun droit au maintien des avantages tarifaires qui auraient été antérieurement institués en leur faveur » (CE Sect. 27 janvier 1961, *Vannier, Lebon* p. 60, concl. Jean Kahn ; *AJDA* 1961, p. 74, chron. J.-M. Galabert et Michel Gentot).

Il est donc plutôt paradoxal de constater que l'arrêt a été obtenu par une association nommée Union fédérale des consommateurs. Car l'Union fédérale des consommateurs n'est recevable à présenter son recours qu'en tant que, dans ses statuts, elle a pour objet de représenter, « notamment en justice, les intérêts matériels et moraux des consommateurs et usagers ». Néanmoins, c'est bien à son initiative et non à celle d'une association spécialisée d'utilisateurs des transports publics qu'une question appartenant spécifiquement au droit du service public a été soumise au Conseil d'Etat, soulignant ainsi la primauté de la situation de consommation sur le statut légal et réglementaire de l'utilisateur, au moins au regard du fondement juridique invoqué.

Dès lors, on pourrait se poser la question, qui n'a été évoquée par aucun requérant, de savoir pourquoi, en l'état actuel de la tarification et des pratiques, un titre de transport facturant non seulement le trajet banlieue-Paris, mais de plus un trajet sur la zone urbaine, ne donne droit à un prolongement de trajet que sur le réseau ferré parisien et non sur le réseau urbain des autobus, alors même que le billet à l'unité dans Paris est valable aussi bien dans les métros que dans les bus...

Mots clés :

SERVICE PUBLIC * Principes du service public * Egalité du service public * Usager du service public * Droits de l'usager du service public

TRANSPORT * Transport ferroviaire * Organisation du système ferroviaire

Copyright 2018 - Dalloz – Tous droits réservés