



RFDA 2003 p.772



Protection des consommateurs et égalité des usagers dans le droit des services publics
A propos de l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 mars 2002, *Union fédérale des consommateurs* , AJDA 2002, p. 976, note G. J. Guglielmi 



Clotilde Deffigier, Maître de conférences à l'Université de Limoges (OMIJ)







L'essentiel

Mixité et spécificité du droit des services publics assurent la protection des consommateurs et l'égalité des usagers. Un acte de tarification du service doit respecter l'article L. 122-1 du code de la consommation prohibant la vente liée ; le juge administratif apprécie sa légalité au regard des exigences du service. Le principe d'égalité devant le service public n'impose pas de traiter de manière différente des usagers placés dans des situations différentes, ce qui s'apprécie au regard des nécessités d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ; il n'implique pas davantage un respect des droits acquis de l'utilisateur, sans toutefois exclure des dispositions transitoires.

Sommes-nous en train d'assister à une « banalisation » du droit applicable aux services publics  (1) ou à l'enrichissement de sa spécificité, orchestré par le juge administratif ? N'a-t-on pas soutenu que « la spécificité du droit administratif (compris comme le droit applicable à l'activité administrative) réside précisément dans un amalgame des éléments de droit public et de droit privé, le dosage de ces éléments variant selon les matières »  (2) ?

Le régime des services publics est le laboratoire privilégié de cette mixité. Le juge administratif a d'abord laissé le juge judiciaire appliquer le droit privé général, civil et commercial, aux services publics, principalement industriels et commerciaux ; aujourd'hui il tend, en tant que juge naturel des actes administratifs, à reconquérir sa compétence par l'application d'un droit mixte. Il accepte d'appliquer à l'activité administrative des règles du droit civil, du droit pénal  (3) et du droit des assurances  (4) ; il a fait entrer dans le bloc de légalité administrative le droit de la concurrence, et désormais le droit de la consommation.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 13 mars 2002, *Union fédérale des consommateurs*  (5), en est une nouvelle illustration. Il met en exergue la spécificité du droit applicable aux services publics. Il consacre donc la soumission des services publics à des sujétions renouvelées, celles du droit de la consommation ; simultanément, il renforce les prérogatives administratives dans la mise en oeuvre du principe d'égalité. Le droit administratif réaffirme ainsi sa spécificité intrinsèque, « droit des prérogatives en plus et des sujétions en moins », selon la célèbre formule du professeur Rivero, pour une meilleure protection des administrés-usagers, devenus des consommateurs de prestations de service public  (6).

Par une décision du 25 juillet 1995, le conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens (STP), établissement public de l'Etat  (7) non qualifié  (8), a fixé les régimes tarifaires applicables à l'ensemble des liaisons ferroviaires de l'Ile-de-France. Sa compétence s'inscrit dans le cadre législatif fixé par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Elle dispose que, sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'Etat en matière de prix, « l'autorité compétente fixe ou homologue les tarifs », et prévoit des dispositions législatives spéciales à la région Ile-de-France  (9). En leur absence, ce sont les dispositions antérieures qui demeurent en vigueur  (10) ; ainsi l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne  (11) fonde-t-elle expressément la compétence du syndicat  (12).

La décision du 25 juillet 1995 concerne les liaisons ferroviaires Paris-banlieue de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) - Ile-de-France et les réseaux routiers de la RATP. L'aménagement des régimes tarifaires devrait aboutir à une réduction des distorsions tarifaires, à une diminution des potentialités de fraudes et à

l'élaboration d'un titre multimodal de transport, commun à la SNCF et à la RATP⁽¹³⁾. Antérieurement, les usagers résidant en banlieue parisienne avaient la possibilité d'acquiescer un billet « banlieue-Paris » pour se rendre d'une gare de banlieue à une gare dite « tête de ligne parisienne » ; pour utiliser le métro, ils devaient acheter un billet de métro. Ils pouvaient également se munir d'un billet « banlieue-section urbaine », s'ils désiraient, outre l'accès à une gare tête de ligne, emprunter le réseau ferré parisien exploité par la RATP ou la SNCF. Les articles 1 et 2 de la décision du 25 juillet 1995 créent une zone dite de « tarification urbaine », délimitée par le boulevard périphérique. A l'intérieur de cette zone, tout voyageur doit posséder un titre de transport urbain valable en zone urbaine. Sont supprimés les notions de « gare tête de ligne », les billets « banlieue-Paris » et les billets « banlieue-section urbaine ». Un titre unique de transport « banlieue-zone urbaine » est instauré ; il permet aux usagers d'effectuer un trajet entre une gare de banlieue et Paris, comme un trajet sur le réseau ferré de la zone urbaine exploité par la RATP et la SNCF, ou un trajet sur les prolongements des lignes de métro desservant la banlieue.

Ainsi l'usager résidant en banlieue, qui souhaite se rendre à Paris, doit-il désormais acheter un billet combiné qui comporte la possibilité de voyager en zone urbaine, même s'il s'arrête à la première gare d'arrivée à Paris et n'utilise pas le réseau ferré de la zone urbaine. Le billet est un peu plus cher que l'ancien billet banlieue-Paris, mais moins cher que le cumul des anciens billets banlieue-Paris et section urbaine. « Globalement, cette nouvelle tarification pénaliserait 33 350 voyageurs mais en avantagerait 102 650 ». La décision comporte également une nouvelle tarification selon les niveaux de prix et la suppression des cartes « hebdomadaires de travail »⁽¹⁴⁾.

L'Union fédérale des consommateurs⁽¹⁵⁾ et M. Koua Poirrez⁽¹⁶⁾, en tant qu'usager des transports publics parisiens, saisissent de la légalité de cette décision le Conseil d'Etat, compétent en premier ressort. La détermination des tarifs des transports publics est une mesure réglementaire d'organisation du service⁽¹⁷⁾, qui émane d'un établissement public de l'Etat et qui possède un champ d'application dépassant le ressort d'un seul tribunal administratif⁽¹⁸⁾. Les deux requérants contestaient principalement la création du billet combiné, articles 1 à 4 de la décision, au motif qu'auparavant un usager pouvait acheter uniquement un billet banlieue-Paris tête de ligne, sans acheter avec un billet section urbaine. Ils se réfèrent alors au code de la consommation qui prohibe la vente liée ou forcée. Ils invoquent également la violation du principe d'égalité entre usagers.

Le Conseil d'Etat, en concluant à l'annulation de certaines dispositions, confirme la soumission des services publics au respect du code de la consommation. Il précise également les modalités de mise en oeuvre du principe d'égalité, qui demeurent une des prérogatives administratives. La mixité du droit des services publics s'impose pour protéger le consommateur, sa spécificité se justifie pour aménager l'égalité des usagers devant les prestations offertes.

Mixité du droit des services publics et protection du consommateur

Le Conseil d'Etat accepte à nouveau d'appliquer, aux services publics, le droit de la consommation, afin d'élaborer une protection du consommateur des prestations de service public. Il ne nie pas pour autant la spécificité des services publics, en conciliant cette protection avec les exigences propres du service public pour mettre en oeuvre un droit mixte de la consommation.

Une protection du consommateur de service public

Le Conseil d'Etat consacre l'applicabilité de l'article L. 122-1 du code de la consommation aux services publics et assure une protection de l'usager-consommateur contre la vente forcée. Il précise également le champ d'application de cet article, s'agissant d'un acte d'organisation du service public ; il assure alors une protection élargie.

Une protection contre la vente forcée

L'article L. 122-1 du code de la consommation « interdit de refuser à un consommateur la vente d'un produit ou la prestation d'un service, sauf motif légitime ». Il interdit également « de subordonner la vente d'un produit à l'achat d'une quantité imposée ou à l'achat concomitant d'un autre produit ou d'un autre service » ; il prohibe enfin le fait « de subordonner la prestation d'un service à celle d'un autre service ou à l'achat d'un produit ». Les sanctions pénales sont prévues par l'article R. 121-13, 2^o⁽¹⁹⁾. L'arrêt du 13 mars 2002 affirme qu'il appartient au syndicat des transports parisiens de fixer les tarifs de la RATP et de la SNCF de manière à assurer la coordination tarifaire entre les différents services, mais aussi de « prendre en considération les dispositions précitées de l'article L. 122-1 du code de la consommation ». Le Conseil d'Etat soumet ainsi l'acte

de détermination des tarifs de transports de la région parisienne, acte administratif d'organisation et de fonctionnement d'un service public industriel et commercial, émanant d'un établissement public, au respect de cet article et plus précisément à l'interdiction des ventes ou prestations subordonnées.

Il s'agissait d'appliquer une notion spécifique au droit de la consommation, la vente liée, subordonnée ou forcée, ou encore les ventes jumelées⁽²⁰⁾.

Le refus de vente n'est pas concerné en l'espèce, mais le Conseil d'Etat consacre néanmoins son applicabilité en matière de service public⁽²¹⁾. S'agissant précisément d'un service public, même industriel et commercial, l'hypothèse est beaucoup plus improbable. L'inexécution du contrat entre consommateur et professionnel est plus difficile du fait des principes d'égalité, notamment d'accès, de continuité et du droit au fonctionnement normal du service⁽²²⁾. De surcroît des cas de force majeure pourraient constituer des motifs légitimes, permettant d'échapper à la sanction⁽²³⁾. Cependant on peut penser que des refus d'abonnement ou de raccordement pourraient y être soumis⁽²⁴⁾.

Quant aux ventes subordonnées, ventes par lots ou par grandes quantités, elles avaient été prohibées dans un contexte particulier de pénurie par l'ordonnance du 30 juin 1945⁽²⁵⁾; la règle fut reprise par l'article 30 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986⁽²⁶⁾, lorsque l'acheteur était un consommateur⁽²⁷⁾ ; enfin elle fut codifiée par la loi du 26 juillet 1993⁽²⁸⁾, à l'article L. 122-1 du code de la consommation.

L'interdiction vise trois pratiques :

- La vente conditionnelle consiste en l'obligation faite à un acheteur de produit ou à un demandeur de service d'acquérir un produit ou un service pour obtenir ce qu'il souhaite⁽²⁹⁾.
- La vente par lots permet la vente de plusieurs produits ou prestations différents, regroupés ensemble, le prix du lot étant inférieur à la somme des prix des composants⁽³⁰⁾.
- La vente par quantité imposée est constituée par l'obligation faite à l'acheteur d'acquérir une quantité minimale de produits⁽³¹⁾.

L'achat des billets de transports combinés est assimilable à la vente par lots ; ils incluent la possibilité de voyager en zone urbaine, même si l'usager souhaite s'arrêter dans une gare d'arrivée et ne pas utiliser le réseau ferré de la zone urbaine. Le billet est moins cher que le cumul des anciens billets banlieue-Paris et section urbaine. Telle est donc l'hypothèse visée par les requérants ; le Conseil d'Etat accepte le moyen et vérifie la légalité de l'acte tarifaire au regard de cet article du code de la consommation. Le commissaire du gouvernement remarque cependant que la notion de vente liée est incongrue, au regard de la situation des transports ferrés parisiens, qui sont dans une situation de monopole, qui ne font pas payer le prix réel du transport, qui n'accroissent pas leurs ressources par la mise en place de cette tarification, comme une entreprise optant pour la vente liée. Mais il passe outre l'artificialité de la notion, privilégie l'applicabilité de principe du code de la consommation et fait primer la protection de l'usager.

Cette application directe du code de la consommation était programmée. Elle découle en premier lieu de l'application du droit privé aux services publics industriels et commerciaux⁽³²⁾. En outre, l'article L. 122-1 résulte de la codification de l'article 30 de l'ordonnance de 1986, et depuis les arrêt du 3 novembre 1997 *Société Intermarbres* et *Société Million et Marais* ⁽³³⁾, le Conseil d'Etat fait une application directe des dispositions de l'ordonnance de 1986 aux actes administratifs concernant l'organisation et la dévolution des services publics. Il était naturel que le juge administratif en fasse de même pour le droit de la consommation, contenu initialement dans l'ordonnance de 1986 et ayant le même champ d'application, défini par l'article L. 113-2⁽³⁴⁾. Le droit de la consommation est un des aspects du droit régissant les échanges, il empêche que la concurrence ne se fasse au détriment du plus faible. Il concerne les rapports entre non-professionnels et professionnels, le droit de la concurrence régissant l'activité des professionnels ; ils composent finalement deux faces d'un même droit du marché.

En outre, le Conseil d'Etat avait déjà fait application de dispositions spécifiques du code de la consommation concernant la réglementation en matière de protection de la santé ou d'appellations d'origine⁽³⁵⁾, mais, également, de dispositions plus générales, en matière de relations usagers-services publics industriels et commerciaux. Dans l'arrêt du 11 juillet 2001, *Société des eaux du Nord*, il a, pour la première fois, apprécié la légalité des dispositions réglementaires d'un contrat de

concession du service de distribution d'eau⁽³⁶⁾, au regard de l'article L. 132-1 du code de la consommation relatif aux « clauses abusives » dans les contrats entre professionnels et non-professionnels ou consommateurs⁽³⁷⁾. Il intégrait alors sur un plan général le code de la consommation au bloc de légalité administrative, en sanctionnant une clause abusive. Les travaux parlementaires indiquaient d'ailleurs que la rédaction de la loi française du 1^{er} février 1995⁽³⁸⁾, « permettait d'inclure (dans son champ d'application) les dispositions réglementaires contenues (...) dans les contrats d'abonnement au gaz et à l'électricité, les titres de transports publics, les marchés publics ou les concessions de service public et les contrats de transports aériens ». L'article L. 122-1, renvoyant à l'article L. 113-2, prévoit de même de régir les activités de production, de distribution ou de services, y compris des personnes publiques, que peuvent constituer la prestation de transport, et au-delà l'organisation de ce service.

Le Conseil d'Etat procède à une analyse réaliste. Le but est d'assurer une protection, contre les clauses abusives⁽³⁹⁾ et les ventes jumelées, de l'utilisateur en tant que consommateur⁽⁴⁰⁾, individuel ou collectif, par l'intermédiaire des associations de consommateurs.

La définition classique du consommateur en droit privé est assez large ; il s'agit d'une « personne physique ou morale qui se procure ou utilise un bien ou un service pour un usage non professionnel »⁽⁴¹⁾.

Cette définition est élargie à l'utilisateur du service public industriel et commercial, en écho à la conception large du consommateur que retient le juge judiciaire⁽⁴²⁾. Cela se justifie par le fait que certains groupes privés, délégataires de services publics, ou certains opérateurs publics peuvent être assimilés à des entreprises et à des professionnels au sens du code de la consommation⁽⁴³⁾. Ils agissent de manière similaire et offrent des prestations comparables à celles des entreprises privées, l'utilisateur payant une somme en rapport avec la prestation fournie et étant assimilé ouvertement par les services publics à un client⁽⁴⁴⁾. C'est souvent le cas des services publics industriels et commerciaux comme l'eau, l'électricité, les transports. Ils doivent donc être soumis au respect du droit de la concurrence et aussi du droit de la consommation⁽⁴⁵⁾. Il s'agit d'harmoniser la protection de non-professionnels dans des hypothèses semblables, les contraintes de service public n'imposant pas une protection moindre. Il est souhaitable que le consommateur possède une protection équivalente, que sa prestation lui soit fournie par un service public ou une entreprise privée qui gère ou non un service public, dès lors que la prestation est équivalente⁽⁴⁶⁾. L'intention des rédacteurs des textes applicables, notamment de l'ordonnance de 1986, a été de soumettre au même régime juridique les personnes publiques et privées lorsqu'elles exercent une activité de production, de distribution ou de services semblable ; il en va de même pour les consommateurs des prestations offertes. Le juge relaie cette conception, sans qu'il existe un monopole juridictionnel pour appliquer un droit fondant un ordre public économique. La logique qui prévaut est celle de la recherche d'une certaine égalité dans le rapport de concurrence entre les différents opérateurs économiques⁽⁴⁷⁾ mais aussi du point de vue des obligations vis-à-vis de l'utilisateur.

La protection assurée par le code de la consommation, combinée avec l'information des consommateurs⁽⁴⁸⁾, permet une protection nécessaire de l'utilisateur qui subit la loi du service public et des prérogatives de puissance publique. Elle intervient dans des relations par nature déséquilibrées, en soumettant au respect du code de la consommation les mesures d'organisation, de fonctionnement ou de gestion du service, notamment les actes administratifs fixant les règles tarifaires, qui s'imposent autant aux délégataires qu'aux usagers. Le juge administratif intervient alors sur le plan de la légalité, alors que les relations individuelles services publics industriels et commerciaux-usagers continuent d'être régies par le droit privé et la compétence judiciaire. Cette protection est d'autant plus efficace que le champ d'application de l'article est apprécié largement.

Une protection élargie

Le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Union fédérale des consommateurs* détermine le champ d'application de l'article L. 122-1 grâce à des dispositions de renvoi. En effet l'article L. 122-1, alinéa 2, du code de la consommation prévoit que les dispositions de l'alinéa 1 s'appliquent à toutes les activités visées au dernier alinéa de l'article L. 113-2 du même code. Ce dernier dispose que « les règles relatives au champ d'application de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 précitées sont fixées par l'article 53 de cette ordonnance », devenu l'article L. 410-1 du nouveau code de commerce⁽⁴⁹⁾. Aux termes de cet article, les règles du livre IV relatives à la liberté des prix et à la concurrence « s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public »⁽⁵⁰⁾. Cela résulte de la codification à l'article L. 122-1 de l'article 30 de

l'ordonnance de 1986, dont le champ d'application était délimité par l'article 53 de l'ordonnance. Aucune restriction n'est prévue, toutes les activités qui interviennent dans les secteurs économiques soumis à la concurrence sont concernées, mais, par exception, les opérations de banque et des opérations connexes y échappent en vertu du code financier et monétaire [§](#)(51).

La Cour de cassation considère que l'article L. 410-1 du code de commerce, et donc l'article L. 122-1 du code de la consommation, ne s'appliquent qu'à des activités faisant l'objet de commercialisation auprès du grand public et soumises à la concurrence. Par exemple, les prestations offertes par les mutuelles d'assurances y sont soumises, ces prestations n'étant pas spécifiques du domaine de la mutualité et relevant du secteur concurrentiel [§](#)(52). A l'inverse, un organisme qui gère un régime légal d'assurance vieillesse, et n'exerce aucune activité commerciale, échappe aux règles de la concurrence [§](#)(53). Même la commercialisation d'informations météorologiques par la direction de la météorologie nationale [§](#)(54) n'est pas soumise au respect des règles de la concurrence, car elle est réservée aux seuls usagers de l'aviation civile, sans qu'ait été constatée une commercialisation auprès du grand public [§](#)(55).

Le Conseil d'Etat, du fait de la définition de sa compétence, développe une analyse beaucoup plus extensive, qu'il illustre dans l'arrêt *Union fédérale des consommateurs*. Il applique l'article L. 410-1 et le droit de la concurrence aux activités de production, de distribution et de service des personnes publiques, qui font à proprement parler l'objet d'une commercialisation auprès du grand public. Il y soumet également l'ensemble des actes de la puissance publique et les actes administratifs d'organisation et de fonctionnement des services publics qui affectent directement le libre jeu de la concurrence et l'exercice de ces activités [§](#)(56). Dans un avis du 22 novembre 2000, *Société L&P publicité SARL* [§](#)(57), l'application du droit de la concurrence est même élargie aux mesures de police administrative, « dès lors que l'exercice des pouvoirs de police administrative est susceptible d'affecter les activités de production, de distribution et de services et d'affecter, de manière directe ou indirecte, le libre jeu de la concurrence ». Les décisions par lesquelles les personnes publiques assurent la mission de service public qui leur est confiée, au moyen de prérogatives de puissance publique, peuvent interférer dans le libre jeu de la concurrence ; elles sont soumises, à ce titre, au respect du droit de la concurrence, sous le contrôle du juge administratif [§](#)(58). C'est particulièrement le cas des actes tarifaires, comme le recueil général du tarif des voyageurs de la SNCF [§](#)(59), la tarification des parcs de stationnement dans les communes [§](#)(60), ou les délibérations tarifaires du syndicat des transports parisiens. Le même type d'actes administratifs, concernant l'organisation et le fonctionnement du service public, susceptibles d'affecter de manière directe ou indirecte le libre jeu de la concurrence, peuvent être symétriquement soumis au respect du droit de la concurrence et de l'article L. 122-1 du code de la consommation prohibant la vente forcée, à la condition que leur objet puisse s'y rapporter.

L'analyse du juge administratif diffère aussi de celle du juge judiciaire quant au niveau de l'application du code de la consommation.

Le juge judiciaire intervient dans le cadre des relations contractuelles entre services publics industriels et commerciaux et usagers régies par le droit privé [§](#)(61). Il soumet ces contrats au respect du droit de la consommation en général, à la législation sur les clauses abusives ou sur la vente forcée. Il applique également le droit de la consommation aux relations contractuelles de droit privé entre un service public administratif (SPA) et ses usagers [§](#)(62).

L'analyse du juge administratif, comme le démontre l'arrêt *Union fédérale des consommateurs*, dépasse le rapport contractuel, pour se concentrer sur le statut de droit administratif qui définit de façon générale et impersonnelle les droits et les obligations de l'utilisateur. Le droit applicable à l'utilisateur est réellement mixte, les règles de gestion du service étant définies de manière unilatérale au moyen de lois ou d'actes administratifs édictés par le gestionnaire. Le juge administratif peut connaître de la légalité des actes réglementaires relatifs à l'organisation et au fonctionnement du service, mais aussi des clauses réglementaires d'une convention de délégation de service public, pour les soumettre au respect de l'article L. 122-1 du code de la consommation. Dans l'arrêt, le code s'applique à un acte unilatéral réglementaire d'organisation du service public fixant le tarif de voyages, qui conditionne et s'applique nécessairement aux contrats conclus par la suite entre la RATP, la SNCF et leurs usagers. Dans l'affaire du 11 juillet 2001 *Société des eaux du Nord*, il s'agissait du règlement du service, et finalement déjà du pouvoir de réglementation de la collectivité délégante, qui était soumis au respect du code de la consommation [§](#)(63). L'analyse est achevée dans l'arrêt *Union fédérale des consommateurs* où le Conseil d'Etat soumet le pouvoir de réglementation du service au respect du droit de la consommation.

Le raisonnement s'écarte également de la position du juge judiciaire quant aux activités

concernées, en élargissant le champ d'application de l'article L. 122-1 à une situation de monopole, les services publics des transports ferrés parisiens étant placés dans un secteur non concurrentiel⁽⁶⁴⁾.

La Chambre criminelle de la Cour de cassation reconnaît la portée générale des dispositions combinées des articles L. 122-1 du code de la consommation et L. 410-1 du code de commerce ; néanmoins elle fait de l'intervention dans le secteur concurrentiel un critère d'application de cet article. Il s'impose dès lors que les prestations relèvent du secteur concurrentiel⁽⁶⁵⁾, régi par le principe de libre concurrence entre les entreprises qui offrent sur un marché déterminé, des produits ou des services tendant à satisfaire des besoins identiques ou similaires.

Cependant les personnes publiques sont soumises au droit de la concurrence qui s'applique y compris en situation de monopole. Ce fut le cas du service des pompes funèbres ou de la société Française des jeux⁽⁶⁶⁾. Le Conseil d'Etat se montre réaliste et n'exclut pas le respect du code de la consommation pour cause de monopole. Une protection des usagers ne vaut que si nombre de services publics essentiels sont concernés. De plus, ce sont les situations de monopole qui risquent par nature de fausser les règles de la concurrence, notamment dans leurs pratiques tarifaires, et qui nécessitent une protection vigilante et renforcée des consommateurs.

Enfin, en prolongement du raisonnement suivi dans l'arrêt *Union fédérale des consommateurs*, les articles et les notions du code de la consommation, applicables par le juge administratif aux services publics industriels et commerciaux, peuvent être conçus de manière élargie. L'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 contient plusieurs dispositions concernant les consommateurs, notamment celles qui obligent les professionnels à une information sur les prix⁽⁶⁷⁾. Elles sont potentiellement applicables aux services publics, en vertu de l'article L. 410-1. D'autres dispositions du code pourraient être également respectées, règles relatives à la publicité, à la conclusion des contrats, outre le problème des clauses abusives, à la sécurité des consommateurs⁽⁶⁸⁾. La jurisprudence administrative devra se prononcer et les associations de consommateurs ne manqueront certainement pas d'invoquer ces moyens.

Le droit public de la concurrence et de la consommation continue de s'enrichir ; il doit prendre en compte les intérêts des entreprises, des consommateurs mais aussi l'intérêt général.

Une protection du consommateur adaptée aux exigences du service public

Le juge administratif a accepté l'applicabilité de principe de la notion de vente liée aux services publics industriels et commerciaux, au mépris d'une certaine inadaptation du concept aux services publics ; lors du contrôle du respect de la prohibition des ventes liées, il prend pleinement en compte les nécessités et les caractéristiques du service public, grâce à un contrôle souple et pragmatique.

Un respect des nécessités du service

Les articles 1 à 4 de la décision attaquée ont pour effet d'imposer, à tous les usagers résidant en banlieue et souhaitant se rendre à Paris, d'acheter un titre de transport comprenant non seulement le trajet effectué entre la banlieue et Paris, mais aussi un trajet sur le réseau ferré de la zone urbaine exploité par la RATP ou la SNCF. La délibération impose-t-elle une vente liée prohibée par le code de la consommation ? Pour le Conseil d'Etat, ces dispositions « ont pour objet de mettre un terme aux disparités de tarif constatées pour les trajets équivalents voire identiques et résultant des modalités distinctes de tarification appliquées par la RATP et la SNCF. Elles ne sauraient être regardées, compte tenu de la nature semblable et des liens existant entre les services auxquels donne droit le titre de transport susmentionné, comme tombant sous le coup de l'article L. 122-1 du code de la consommation prohibant la vente liée ». *A contrario*, si la nature des services avait été dissemblable, s'il y avait eu absence de lien entre les services, il y aurait eu violation du code de la consommation. Le critère est donc la similitude des prestations offertes.

Soucieux d'une harmonisation des jurisprudences, alors qu'il n'y est pas contraint⁽⁶⁹⁾, le Conseil d'Etat retient l'analyse du juge pénal, juge de droit commun de l'application de cet article, et la transpose à la matière administrative. Le tribunal de police, saisi de la même question à propos de la décision du 25 juillet 1995 par l'Union fédérale des consommateurs, avait également conclu à l'absence d'infraction⁽⁷⁰⁾. Le juge pénal écarte la notion de vente liée, dans l'hypothèse d'une vente par lots, lorsque les prestations ou produits sont de même nature. Ainsi est sanctionnée pénalement la vente d'un contrat de voyage forfaitaire comportant l'obligation de payer une assurance garantissant les risques d'annulation du contrat et d'assistance aux personnes et aux

biens, puisque l'assurance annulation est un service distinct de la prestation de voyage⁽⁷¹⁾. En revanche, la vente groupée de produits de même nature n'est pas réprimée⁽⁷²⁾. La Cour de cassation estime que si l'ensemble vendu est destiné à remplir une seule fonction, il devient un produit et sa vente est licite⁽⁷³⁾. La commission de refonte du droit de la consommation propose d'ailleurs de n'interdire de telles ventes que si le lot ou la quantité excède manifestement les besoins d'un consommateur individuel⁽⁷⁴⁾. Les nécessités du service public ne justifient pas une définition différente de la vente liée, l'activité des services publics industriels et commerciaux étant globalement assimilable, du point de vue de l'usager consommateur, à une activité commerciale privée.

Cependant, en contrepartie, le Conseil d'Etat exerce avec souplesse et pragmatisme le contrôle de qualification juridique et prend en compte les exigences du service. En effet, en principe, la vente jumelée est licite lorsque le client a la possibilité d'acheter séparément chacun des produits offerts dans le lot, ce qui, en l'espèce, n'était pas le cas⁽⁷⁵⁾. Le commissaire du gouvernement indique qu'en matière de soumission au droit de la concurrence, il doit être fait « une conciliation entre les intérêts généraux en présence, d'une part, l'intérêt général tenant dans le respect de la concurrence et, d'autre part, les autres intérêts généraux. Une méconnaissance du droit de la concurrence peut même être justifiée par des nécessités d'intérêt général. Il s'agit d'un contrôle classique d'un bilan entre des intérêts généraux divergents ».

Ce contrôle du bilan n'est effectif dans l'arrêt qu'au travers du critère de similitude, qui permet une application souple des règles du droit de la consommation et réserve des aménagements ou des violations éventuels imposés par les nécessités de service public, faisant réapparaître la mixité du droit applicable aux services publics.

En l'espèce, le Conseil d'Etat a pu tenir compte du fait que le régime forfaitaire bénéficiait à une majorité d'usagers, assurait une plus grande homogénéité et lisibilité des tarifs, tout en maintenant l'équilibre financier. La vente ne sera forcée que si les nécessités du service public n'imposent pas un tel comportement pour l'accomplissement du service. Le juge administratif raisonne donc en fonction des nécessités particulières du service, comme il l'avait fait dans l'arrêt *Société des eaux du Nord* pour apprécier de manière globale le caractère abusif d'une clause⁽⁷⁶⁾.

Le commissaire du gouvernement précisait que le juge administratif est susceptible « d'avoir de la notion de clause abusive une interprétation différente de celle du juge judiciaire, parce qu'il faudra concilier et combiner les exigences du code de la consommation avec celles du service public, qui peuvent exiger pour les usagers certaines contraintes ». Ainsi un déséquilibre significatif entre les droits et les obligations des parties au contrat, une clause exorbitante ne revêtent-ils le caractère de clause abusive que « lorsqu'ils ne sont pas justifiés par les besoins du service public ». Le gestionnaire du service, ou l'autorité chargée de l'organiser, possède donc un réel pouvoir et bénéficie d'un régime privilégié en matière de soumission au droit de la consommation pour la bonne réalisation du service.

Le raisonnement suivi est identique à celui qui prévaut en matière de soumission au droit de la concurrence au niveau communautaire ; il s'agit encore de concilier les exigences du service avec le droit applicable. La Cour de justice des Communautés européennes se fonde sur l'article 86, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne⁽⁷⁷⁾, qui prévoit la possibilité de traiter différemment les entreprises de service public en matière de pratiques anticoncurrentielles. La Cour a posé, dans sa jurisprudence *Corbeau*, que les atteintes au droit de la concurrence sont admissibles « dans la mesure où (...) (elles) sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière (qui a été) impartie aux entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général »⁽⁷⁸⁾. Les règles de la concurrence peuvent être écartées non seulement lorsqu'elles rendent impossible l'accomplissement de la mission d'intérêt économique général, mais aussi lorsqu'elles entravent l'accomplissement satisfaisant de la mission. Le Conseil d'Etat concilie de même exigence du service public et application du droit de la concurrence⁽⁷⁹⁾.

Il y a un droit public de la concurrence et de la consommation applicable aux services publics, il intègre les règles applicables par le juge judiciaire pour les confronter et les adapter aux nécessités du service public et tenir compte de ses caractéristiques.

Un respect des caractéristiques du service

Le juge administratif tient compte de la situation de monopole du service des transports publics parisiens pour apprécier la violation de l'article L. 122-1.

M. Schwartz, dans ses conclusions, prend en compte la situation de monopole du secteur qui « rend plus malaisée » l'application de l'article L. 122-1. Cet argument était au nombre de ceux lui permettant de conclure à une non-violation de l'article L. 122-1, ce qui limite encore sérieusement l'effectivité du contrôle par la prise en compte des caractères mêmes du service public. En effet, il remarque que la RATP et la SNCF fonctionnent sur la base « d'un système clos où l'arbitrage s'opère entre les usagers. Tout changement des règles de tarification (...) se fait au profit de certains usagers et au détriment d'autres ». Ce monopole s'appuie sur des tarifs forfaitaires qui ne permettent pas à l'utilisateur de verser une somme proportionnée à l'utilisation ; le Conseil d'Etat admet leur légalité dès lors que le montant du forfait ne repose pas sur une appréciation manifestement erronée de la situation des différents usagers⁽⁸⁰⁾.

Dans un tel contexte, la notion de vente liée est difficilement appréciable, les caractéristiques du service public et son mode de gestion tarifaire faisant perdre de sa pertinence à la notion. Le caractère de monopole du service public vient interférer dans l'appréciation du respect du code de la consommation et renforcer la marge de manoeuvre dont dispose le pouvoir réglementaire dans l'organisation de ce type de service public. En cas de services publics industriels et commerciaux non monopolistiques, l'application de l'article L. 122-1 devient plus aisée ; il s'agit de soumettre des prestations similaires à des règles unifiées relatives à la concurrence et à la consommation, quel que soit l'ordre juridictionnel compétent.

Une question essentielle demeure. Le code de la consommation et son article L. 122-1 sont-ils opposables aux services publics administratifs ?

L'arrêt ne précise pas la nature du service en cause ; cependant le service public des transports ferrés parisiens est un service public industriel et commercial que gère le Syndicat des Transports parisiens. Les services publics industriels et commerciaux, tels EDF, GDF, France Télécom, seraient alors dans leur ensemble soumis au droit de la consommation, de par la similitude de leur mode de gestion et des prestations offertes avec ceux des entreprises privées. On considère traditionnellement que ce n'est pas nécessairement le cas de certains services publics administratifs. On doit exclure l'application du droit de la consommation à des services publics administratifs collectifs, gratuits et régaliens, tels que la justice⁽⁸¹⁾, la voirie⁽⁸²⁾. Le droit de la concurrence ne s'applique pas, en principe, à ce type d'activités qui ne peuvent être assimilées à des activités d'entreprises privées. Par exemple, le Conseil de la concurrence estime que l'activité des caisses de sécurité sociale n'est pas soumise aux règles internes de la concurrence⁽⁸³⁾. Au niveau communautaire, la Cour de justice des Communautés européennes exclut du champ d'application du droit de la concurrence les activités de police, les services d'enseignement public ou la gestion des ouvrages d'art, autoroutes, ponts à péage⁽⁸⁴⁾.

Cependant il n'y aurait pas d'obstacle de principe à sa soumission aux droits de la concurrence et de la consommation, dès lors que le service public offre des prestations individualisées à titre onéreux, qui sont soumises au marché, ou que les actes administratifs l'organisant affectent le jeu de la concurrence. Ce pourrait être le cas pour les hôpitaux, dans une logique d'extension de l'application des règles de la consommation. D'ailleurs le juge judiciaire soumet les activités de prêts des caisses de crédit municipal au respect des règles relatives à la protection des consommateurs⁽⁸⁵⁾. Il fait application du régime des pratiques anti concurrentielles aux services publics administratifs à la condition qu'ils fassent « l'objet d'une commercialisation auprès du grand public »⁽⁸⁶⁾. Dans l'avis du 22 novembre 2000⁽⁸⁷⁾, le Conseil d'Etat se prononce en faveur de la soumission des mesures de police administrative à l'application du droit de la concurrence. Il considère que la réglementation locale de l'affichage en zone de publicité restreinte peut créer une position dominante sur un marché pertinent, notamment par la limitation du nombre d'emplacements.

Des services publics administratifs, notamment locaux, peuvent également entrer en concurrence avec des entreprises privées, même si leur création doit se faire dans le respect des textes, de la liberté du commerce et de l'industrie et en vue de satisfaire l'intérêt général. Ils peuvent, par des tarifs bas, décourager des initiatives privées⁽⁸⁸⁾, en vue de permettre l'accès au service du plus grand nombre. Mais ils ne sont pas soumis à l'article 10-1 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 qui prohibe la pratique des prix abusivement bas, en vertu des nécessités d'intérêt général. De même lorsqu'il s'agit de services publics obligatoires, dont la création est imposée pour les communes ou départements⁽⁸⁹⁾, le juge administratif pourra se montrer très souple dans l'appréciation du respect du code de la consommation.

En matière de services publics administratifs, les contraintes et les nécessités du service public joueront pleinement leur rôle et elles sont plus importantes qu'en matière de services publics

industriels et commerciaux ; elles limiteront de fait la prise en compte du droit de la consommation.

Le juge administratif élargit le champ de sa compétence, en transcendant la distinction droit public/droit privé ; il devient aussi le juge de l'application du droit de la consommation et plus largement, du droit économique aux services publics. Ce droit est un droit mixte alliant protection du consommateur, libre concurrence et nécessités d'intérêt général. L'usager des services publics industriels et commerciaux est soumis au droit privé et au droit de la consommation, mais le fait qu'il s'agisse d'un service public fait ressurgir des règles de droit public et la compétence du juge administratif. On aboutit ainsi à « l'incorporation de principes de droit public dans une analyse privative » par le statut de droit administratif qui définit les droits et obligations de l'usager⁹⁰. Le droit applicable aux services publics industriels et commerciaux conserve sa spécificité, il intègre de nouvelles sujétions en les adaptant ; il préserve aussi les prérogatives des gestionnaires de services publics, ce qui est manifeste dans la mise en oeuvre du principe d'égalité des usagers.

Spécificité du droit des services publics et égalité des usagers

Le Conseil d'Etat vérifie le respect du principe d'égalité par la délibération du Syndicat des Transports parisiens, qui crée un titre de transport unique. Il précise à nouveau la signification du principe et les modalités de son application.

Le principe d'égalité devant le service public peut être initialement conçu comme protecteur des usagers en assurant leur égalité de traitement dans l'accès et le fonctionnement des services publics ; mais, dans sa mise en oeuvre, il s'agit d'une prérogative de puissance publique aménagée par les gestionnaires de services publics, qui recherchent une égalité effective et non formelle.

Le principe d'égalité devant le service public n'impose de traiter de manière égale que des usagers placés dans des situations identiques et il n'implique pas un respect des droits acquis de l'usager. Malgré le large pouvoir reconnu à l'autorité administrative dans la mise en oeuvre du principe d'égalité, l'usager demeure protégé par les principes du service public. Certes, il conclut un contrat et consomme la prestation, mais il ne peut être assimilé à un consommateur, car il subsiste des éléments irréductibles de droit public dans son statut. Il possède à la fois des droits et des obligations supérieurs ; sa protection n'est pas amoindrie, elle demeure particulière en relevant d'un régime de droit administratif, exorbitant du droit commun.

L'égalité limitée aux usagers placés dans des situations identiques

Le Conseil d'Etat confirme la signification duale du principe d'égalité des usagers devant les services publics, en soulignant qu'il n'implique pas l'obligation de traiter de manière différente, des usagers placés dans des situations différentes. Il justifie pour la première fois cette signification par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

La faculté de traiter de manière différente des usagers aux situations différentes

En se référant au principe d'égalité devant le service public, le Conseil d'Etat ne précise pas sa nature. Modalité particulière du principe d'égalité, le Conseil d'Etat le consacre, sans référence à un texte, sous la forme d'un principe général du droit dès 1951⁹¹, et l'utilise généralement pour soumettre à son respect les actes administratifs unilatéraux. Le Conseil constitutionnel le consacre récemment en tant que principe constitutionnel autonome⁹² ; il se fonde en général sur le principe d'égalité⁹³. Néanmoins le juge administratif peut préférer se référer au principe général du droit, et bénéficier du dédoublement des principes et des ordres juridiques⁹⁴, afin d'appliquer et d'adapter plus librement le principe d'égalité des usagers devant le service public aux nécessités de l'action administrative.

Le Conseil d'Etat confirme la double signification du principe d'égalité devant le service public, s'agissant des usagers⁹⁵ et du fonctionnement du service public⁹⁶.

Ce principe implique classiquement l'obligation de traiter de manière identique des usagers se trouvant dans des situations semblables⁹⁷. L'administration ou le législateur établissent donc, au sein des usagers d'un même service public, diverses catégories, étant entendu qu'à l'intérieur d'une catégorie, tous les usagers sont traités de la même manière, et que les différences sont établies entre catégories. Dès lors le Conseil d'Etat estime légale, au regard du principe d'égalité, la fixation d'un premier niveau de prix relativement moins élevé que celui arrêté pour les autres niveaux de prix. Le Syndicat « n'était pas tenu d'étendre l'avantage tarifaire accordé aux usagers concernés par le premier niveau aux autres usagers »⁹⁸. Le traitement des catégories

d'usagers peut être indépendant. En outre, le Conseil d'Etat suggère, *a contrario*, que le Syndicat des Transports parisiens possédait la possibilité d'étendre cet avantage, en ne distinguant pas entre les usagers placés dans des situations différentes.

L'arrêt confirme expressément cette analyse et consacre à nouveau très clairement la simple faculté de traiter de manière différente des usagers aux situations différentes. « Le Syndicat des Transports parisiens a pu, sans porter atteinte au principe d'égalité, décider de l'instauration d'un titre de transport unique applicable à des usagers ne se trouvant pas tous dans la même situation » ; ce qui met fin à des disparités tarifaires.

Le principe d'égalité n'implique donc pas que des usagers du service public, qui se trouvent dans des situations différentes, soient automatiquement soumis à des régimes différents¹⁹⁹ ; il n'y a pas un droit à la différence²⁰⁰. Cet aspect négatif du principe d'égalité a été affirmé²⁰¹ et consacré dans un considérant de principe par l'arrêt *Baxter* rendu par l'Assemblée du Conseil d'Etat le 28 mars 1997²⁰². L'axiome est clair : le principe d'égalité n'implique pas que des entreprises se trouvant dans des situations différentes doivent être soumises à des régimes différents. Seul un jugement du Tribunal administratif de Lyon décidait, sans se référer directement au principe d'égalité, qu'un conseil municipal n'ayant pas prévu, au moins partiellement, une modulation des tarifs en fonction de l'usage effectif du service, commettait une erreur manifeste d'appréciation²⁰³. Les pouvoirs publics ne disposent que d'une simple faculté de créer des différenciations de traitements, lorsque les situations sont différentes. Ils gardent une large latitude dans des domaines délicats. Néanmoins en promouvant une égalité juridique formelle, le risque est de conserver, voire d'amplifier les inégalités ; l'effectivité du principe d'égalité, qui passe souvent par des différenciations positives, s'en trouve réduite.

Le Conseil constitutionnel, quant à lui, tient un raisonnement analogue, dans sa décision du 12 juillet 1979, relative à la loi sur les ponts à péage ; il précise que le législateur n'a pas l'obligation de créer différentes catégories d'usagers.

Cependant ces analyses peuvent évoluer. Dans une décision du 13 janvier 1994²⁰⁴, le Conseil Constitutionnel infléchit sa position. Il se prononce sur la loi Bourg-Broc, qui avait pour objet de supprimer la limite du dixième des dépenses annuelles de l'établissement d'enseignement privé pour les subventions de l'Etat, des départements ou des communes, et il oblige finalement le législateur à tenir compte de situations différentes. En effet, il invalide la loi, au motif qu'elle « ne comporte pas de garantie suffisante pour éviter que les établissements d'enseignement privé puissent se trouver dans une situation plus favorable que celle des établissements publics, compte tenu des charges et des obligations de ces derniers ». On objectera qu'il peut s'agir d'une décision d'espèce²⁰⁵, le Conseil ne l'ayant pas confirmée dans ses décisions ultérieures²⁰⁶.

En outre, un mouvement législatif s'appuie sur le service public, comme instrument de solidarité et de lutte contre les exclusions, et met en avant la création de catégories afin d'assurer une égalité effective. Notamment la loi du 29 juillet 1998, de lutte contre les exclusions²⁰⁷, permet des différenciations fondées sur le revenu des usagers pour un meilleur accès aux services publics facultatifs, en reprenant la jurisprudence *Commune de Gennevilliers*²⁰⁸. Certes, le législateur ne redéfinit pas le principe d'égalité des usagers devant le service public, mais il incite à la prise en compte de toutes les situations différentes.

Enfin, la position du juge administratif demeure contraire à celle du juge communautaire comme à celle des juridictions européennes²⁰⁹, qui imposent une différenciation entre usagers des services publics se trouvant dans des situations différentes. La Cour de justice des communautés européennes estime qu'il y a une discrimination irrégulière à traiter de manière différente des situations similaires, mais aussi de manière identique des situations différentes. Le service public aurait alors, en vertu de l'article 16 du traité consolidé, les moyens de maintenir la cohésion sociale.

Le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Union fédérale des consommateurs* conforte le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans la mise en oeuvre d'un principe d'égalité flexible. L'administration peut s'abstenir de différencier ; elle peut aussi, à l'inverse, différencier activement, en élaborant des discriminations positives. Il semble, néanmoins, que cette position de principe soit atténuée, en apportant une justification à la non prise en compte de situations différentes.

Une justification par l'intérêt général

L'arrêt du 13 mars 2002 justifie l'absence de traitement différencié d'usagers placés dans des

situations différentes, par une nécessité d'intérêt général, en rapport avec les conditions d'exploitation du service. La nouvelle tarification, qui « a pour objet de mettre un terme à des disparités tarifaires, relève des nécessités d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ferré dans la région des transports parisiens ».

En dehors des différenciations prévues par la loi ⁽¹¹⁰⁾, deux justifications sont traditionnellement avancées par la jurisprudence, pour fonder des traitements différents des usagers, essentiellement en matière tarifaire, et constituer des catégories ⁽¹¹¹⁾.

En premier lieu, des « différences de situations appréciables » peuvent donner lieu à distinction, leur appréciation peut être délicate ; elles doivent être objectives, appréciables et en rapport avec l'objet du service ⁽¹¹²⁾. L'arrêt fait d'ailleurs application de cette hypothèse ; la suppression de la tarification par section, pour les déplacements effectués par les usagers à l'intérieur de la zone urbaine sur le réseau routier de la RATP, et le maintien de ce mode de tarification pour les trajets effectués en autobus en dehors de cette zone, ne portent pas atteinte au principe d'égalité dès lors que les usagers relèvent de catégories différentes ⁽¹¹³⁾.

Une seconde justification des différenciations entre usagers réside dans le fonctionnement du service ; elle est constituée par « une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service » ⁽¹¹⁴⁾. Elle est traditionnellement avancée pour justifier des traitements différents des usagers. Elle semble désormais pouvoir être invoquée, à l'inverse, pour justifier l'absence de traitements différenciés d'usagers, placés dans des situations distinctes .

Le critère des nécessités d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exercice du service est choisi pour justifier l'absence de traitement distinct, les différences de situations appréciables ne pouvant que justifier la différenciation entre usagers, sans y contraindre les personnes compétentes. Ce critère s'imposerait donc à celui des situations différentes pour permettre l'absence de différenciation, alors qu'il joue comme critère complémentaire ⁽¹¹⁵⁾, lorsqu'il s'agit de différencier, en permettant de traiter de façon différente des usagers d'un même service public, qui ne se trouvaient pas exactement dans la même situation ⁽¹¹⁶⁾. Il semble, également, qu'il permette de justifier plus facilement l'établissement de catégories d'usagers d'un même service public, que le critère des différences de situations appréciables. Il s'agit finalement d'un critère souple, qui permet d'ajouter à la flexibilité du principe d'égalité, qu'il s'agisse de différencier ou de regrouper, au nom de l'adaptation aux nécessités du service public. Ces dernières sont nombreuses ; elles pourront être administratives, fonctionnelles, financières, mais aussi sociales ou politiques, en fonction de l'évolution de la notion d'intérêt général ⁽¹¹⁷⁾. Le but est d'assurer la primauté des nécessités du service public. La mission de service public ressurgit de manière récurrente, pour légitimer les prérogatives de puissance publique : différencier ou non dans l'application du principe d'égalité et pour empêcher l'assimilation totale de l'utilisateur au consommateur ou client.

Les nécessités d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exercice du service pourraient, cependant, encadrer la faculté, détenue par les personnes gestionnaires, de différencier ou non parmi les usagers dans des situations différentes. Seules de réelles nécessités pourraient tenir en échec une différenciation, en général plus protectrice d'une égalité effective. Il s'agirait de conditionner le pouvoir discrétionnaire de l'administration, afin d'atteindre un équilibre sans cesse recherché, sous le contrôle du juge administratif, entre protection des usagers et nécessités du service public.

Pourtant, cet encadrement est tout relatif : l'arrêt introduit la justification des nécessités d'intérêt général en rapport avec le service par un « d'ailleurs » qui semble signifier que la justification avancée n'est pas imposée, la jurisprudence ultérieure devant préciser ce point.

Le principe d'égalité est aussi conçu comme une prérogative de l'administration, régie par des règles spécifiques, qui ne laisse que peu de place au respect des droits acquis des usagers dans sa mise en oeuvre ; il souligne la spécificité du régime applicable aux usagers des services publics industriels et commerciaux.

Principe d'égalité et protection des droits acquis

Le Conseil d'Etat réaffirme, avec force, dans l'arrêt *Union fédérale des consommateurs*, l'absence de droit au maintien d'avantages tarifaires dans la mise en oeuvre du principe d'égalité . Un aménagement géographique ou temporel de la nouvelle tarification peut néanmoins ménager des situations antérieures, en assurant une application progressive de l'égalité entre usagers ; mais la situation de l'utilisateur se singularise encore par rapport à celle du consommateur.

L'absence de droit au maintien d'avantages tarifaires

Le principe d'égalité devant le service public s'articule avec le principe de mutabilité du service public, de telle sorte qu'ils impliquent l'absence de droits acquis au profit des usagers des services publics.

Lors de la mise en oeuvre d'une nouvelle tarification, ou de la modification unilatérale des relations usagers-services publics industriels et commerciaux, concrétisations du principe de mutabilité, les autorités administratives doivent respecter le principe d'égalité, sans avoir à assurer un respect des droits acquis.

En l'espèce, la décision était contestée car elle aurait eu pour effet de supprimer l'avantage tarifaire dont auraient bénéficié les habitants des communes de Pantin et de Noisy-le-Sec ; le Conseil d'Etat répond par un considérant de principe catégorique : « les usagers n'ont, en tout état de cause, aucun droit au maintien des avantages tarifaires qui auraient été antérieurement institués en leur faveur ». L'utilisateur est spécifique, il n'est pas ici un consommateur ou un client soumis aux règles du marché, à fidéliser, mais un utilisateur, assujéti aux lois du service public.

Le principe de mutabilité, ou d'adaptation constante⁽¹¹⁸⁾, impose des évolutions dans l'organisation et le fonctionnement du service public en vue de la satisfaction de l'intérêt général et des besoins de l'utilisateur. Les pouvoirs publics sont donc tenus d'adapter le service, en fonction des circonstances de droit et de fait⁽¹¹⁹⁾ ; ils utilisent alors le pouvoir de réglementation, ou, dans le cadre contractuel, le pouvoir de modification ou de résiliation unilatérale, pour déterminer le mode de gestion, les conditions d'accès, la nature de la prestation ou son tarif.

Cette adaptation comporte également des obligations pour l'utilisateur, qui est soumis indubitablement à un droit exorbitant du droit commun. Il doit subir les adaptations du service, conçues par principe comme lui étant favorables.

L'utilisateur ne possède pas un droit acquis au maintien du service public, qu'il s'agisse d'un service public administratif, même obligatoire⁽¹²⁰⁾, mais aussi d'un service public industriel et commercial⁽¹²¹⁾. Il n'y a pas plus de droits acquis au maintien du régime juridique du service public, sauf à réserver les rares hypothèses où le législateur interdit la modification ou l'abrogation de certaines règles.

Sont concernés par la règle aussi bien les usagers des services publics administratifs, qui sont en principe dans une situation légale et réglementaire, que ceux qui se trouvent dans une situation contractuelle de droit public⁽¹²²⁾. Les usagers des services publics industriels et commerciaux, comme ceux des transports parisiens, sont dans une situation contractuelle de droit privé et sont également soumis aux adaptations nécessaires du service, notamment tarifaires⁽¹²³⁾. En effet, les clauses concernant les usagers sont traditionnellement réglementaires et peuvent être unilatéralement modifiées ; parfois des clauses non négociables imposent à l'utilisateur de subir les adaptations du service. En outre, les pouvoirs publics, ou l'administration gestionnaire, possèdent le pouvoir unilatéral d'organiser le service et de fixer les conditions de son fonctionnement.

Dans la mise en oeuvre des principes d'égalité et de mutabilité, on peut cependant s'interroger sur le respect du principe de sécurité juridique au sens communautaire, qui inclut le principe de confiance légitime ou de respect des droits acquis. Le principe de confiance légitime protège contre les changements de réglementation avec effet immédiat et sans avertissement⁽¹²⁴⁾ ; ces conditions ne seraient pas remplies en l'espèce. Le principe du respect des droits acquis s'applique essentiellement en matière de retrait d'actes illégaux⁽¹²⁵⁾, ce qui n'est pas le cas ici. Par ailleurs, il s'agit de principes de droit communautaire qui ne sont applicables, selon la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat, qu'aux actes administratifs édictés pour la mise en oeuvre du droit communautaire⁽¹²⁶⁾, même s'ils peuvent prévaloir sur les lois⁽¹²⁷⁾.

Parallèlement, certains droits de l'utilisateur sont reconnus. L'autorité administrative doit respecter le principe de légalité, notamment la loi, et le parallélisme des compétences et des formes⁽¹²⁸⁾, comme le rappelle l'arrêt *Union fédérale des consommateurs*. L'article 10 de la délibération du Syndicat des Transports parisiens a, notamment, supprimé les cartes hebdomadaires de travail donnant droit à douze voyages urbains entre le domicile et le lieu de travail de l'utilisateur. Cet abonnement spécial est prévu par l'article 7 de la loi du 29 octobre 1921, relative au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général, modifié par le décret du 2 novembre 1959. Il prévoit « la délivrance d'abonnements spéciaux » à tout travailleur, employé ou ouvrier, justifiant qu'il a à

accomplir chaque jour le trajet de sa résidence au lieu de son travail et retour ». Ces dispositions sont applicables aux lignes de chemins de fer d'intérêt général ; les réseaux ferrés banlieue de la SNCF et le réseau ferré exploité par la RATP sont concernés, les trajets routiers en étant exclus (129). Les itinéraires qui peuvent bénéficier des abonnements de travail sont fixés par le ministre des travaux publics (130), seul compétent pour exclure du bénéfice des cartes hebdomadaires des trajets particuliers. La suppression de principe de ces cartes relève donc du législateur, le Syndicat ne pouvait en tout état de cause les supprimer légalement.

La loi prime, lorsqu'elle prévoit un aménagement du principe d'égalité et établit des catégories tarifaires, même lorsqu'il s'agit de traiter de façon différente des usagers se trouvant dans une même situation, mais le législateur peut aussi revenir sur l'avantage consenti.

L'utilisateur est en outre protégé contre de nouvelles mesures rétroactives (131).

Une autre limite essentielle à l'absence de droits acquis réside dans le droit de l'utilisateur au fonctionnement normal du service public (132).

De surcroît, comme en témoigne l'arrêt *Union fédérale des consommateurs*, l'utilisateur du service public industriel et commercial et du service public administratif, ou de plus en plus souvent une association d'utilisateurs, peuvent contester la légalité des mesures réglementaires et des clauses réglementaires tarifaires, directement ou par le biais de l'exception d'illégalité, devant le juge administratif (133). Les usagers du service public industriel et commercial peuvent contester, dans le cadre du rapport de droit privé, les mesures individuelles prises à leur encontre par le gestionnaire du service public devant le juge judiciaire. Ils peuvent également rechercher la responsabilité de l'autorité compétente et le fonctionnement défectueux du service leur laisse la possibilité de mettre en jeu la responsabilité de l'exploitant devant le juge judiciaire. L'absence de maintien des droits acquis est également tempérée par l'aménagement de l'application de la nouvelle tarification, dans le respect du principe d'égalité et des nécessités du service qui caractérisent le régime applicable aux usagers.

L'aménagement par des dispositions transitoires

L'article 6 de la délibération du Syndicat des Transports parisiens prévoit une tarification préférentielle au bénéfice des usagers résidant dans les communes les plus proches de Paris, désormais hors de la nouvelle zone urbaine. Il s'est agi de limiter l'incidence financière de la mise en place de la nouvelle tarification, les usagers étant désormais soumis à un tarif banlieue et non section urbaine.

Le Conseil d'Etat a déjà admis qu'une différence de traitement, entre les usagers d'un même service public, peut se justifier par la mise en oeuvre progressive de nouvelles règles relatives à la gestion du service public (134). Le Conseil d'Etat l'avait notamment admis lors de la mise en place par la SNCF du « Modulopass » le 1^{er} août 1987. Il avait distingué les usagers titulaires d'un contrat d'abonnement ancienne formule, qui avaient déjà payé un abonnement en cours d'exécution et étaient dispensés de paiement pendant la première année d'application de la nouvelle formule, et les nouveaux abonnés au « Modulopass » (135). De plus, les différenciations étaient également fondées sur des différences appréciables de situations tenant à des critères géographiques, reconnus comme pouvant fonder des différences de situations (136). Cependant l'autorité administrative n'est pas obligée de prévoir de telles mesures ; elle possède encore un pouvoir discrétionnaire (137), qui implique la spécificité du régime juridique applicable à l'utilisateur des services publics.

Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Union fédérale des consommateurs*, ne précise pas les modalités générales d'application de la nouvelle réglementation dans le temps. Les usagers des services publics administratifs se trouvent dans une situation légale ou réglementaire et les modifications tarifaires s'appliquent immédiatement aux usagers bénéficiant du service et aux futurs usagers ; elles peuvent intervenir à tout moment (138). En revanche, l'utilisateur du service public industriel et commercial est dans une situation contractuelle de droit privé. En principe, les nouvelles dispositions administratives ne sont pas applicables aux contrats en cours d'exécution, sauf à rétroagir (139), à moins que le contrat ne le prévoit expressément. Ainsi l'application du nouveau tarif peut-elle être retardée dans le temps pour les contrats en cours ; en effet l'utilisateur possédant un billet de chemin de fer ou de métro peut l'utiliser pendant toute sa période de validité, sans tenir compte des adaptations de tarifs (140), ou des modifications de trajets. Cependant, la progressivité de l'application est de courte durée, lorsqu'il n'y a pas d'abonnement. En matière d'abonnement, pour ne pas nier le principe de mutabilité du service public, les juges ont admis que

les modifications tarifaires sont immédiatement applicables aux usagers des services publics industriels et commerciaux, même s'ils sont titulaires d'un contrat en cours d'exécution ⁽¹⁴¹⁾. On ne tient pas compte des règles de droit privé applicables aux contrats, et notamment du principe de stabilité des contrats, qui ne permettrait pas d'appliquer de nouvelles dispositions en cours de contrats ⁽¹⁴²⁾, comme du fait que les contrats des usagers sont en principe conclus pour une durée minimale d'une année, sauf résiliation de l'utilisateur qui doit payer la partie fixe du prix correspondant à la durée minimale ⁽¹⁴³⁾. Il s'agit de l'adaptation des règles contractuelles aux nécessités du service public. On peut considérer qu'en matière de transports ferrés est conclu un contrat d'exécution successive, à durée indéterminée, auquel les parties peuvent mettre fin à tout moment ⁽¹⁴⁴⁾, mais une seule partie, détenant des prérogatives de puissance publique, peut imposer de nouveaux rapports contractuels. L'utilisateur du service public industriel et commercial est en réalité lié au service par un lien légal et réglementaire ⁽¹⁴⁵⁾.

La situation de l'utilisateur des services publics industriels et commerciaux est des plus ambiguës ; il est dans une situation contractuelle de droit privé ⁽¹⁴⁶⁾ qui autorise à le considérer comme un consommateur. Il est aussi, pour une part au moins, dans une situation spécifique d'utilisateur des services publics, situation légale et réglementaire de droit public, au regard de ses caractéristiques intrinsèques, ou de droit privé, si l'on souhaite préserver, en matière de relations individuelles, la compétence du juge judiciaire ⁽¹⁴⁷⁾.

Prenant en compte, la nature du droit applicable, en fonction de la notion en cause, contrat, service public, acte administratif, le juge administratif et le juge judiciaire ont sur cette situation une compétence naturelle croisée. Le juge administratif, en conformité avec le droit européen ⁽¹⁴⁸⁾, étend désormais la sienne à tous les actes administratifs qui régissent la situation des usagers. Il accepte même de leur appliquer le droit privé de la consommation, ce qui n'est évidemment pas exclusif de l'application des notions du droit administratif. Il doit alors réaliser l'équilibre entre les principes de liberté du commerce et de l'industrie, de libre concurrence, d'égalité devant le service public, de mutabilité du service public et de protection du consommateur.

Le droit de la consommation intervient en complément du droit administratif et s'adapte aux nécessités du service ; les deux droits s'interpénètrent pour renforcer le statut mixte, à la fois contractuel et réglementaire, de l'utilisateur des services publics industriels et commerciaux ⁽¹⁴⁹⁾. La distinction du droit public et du droit privé n'a jamais été si ténue, sauf à considérer que le droit administratif est le droit mixte, plus au moins spécifique, qui s'applique à toute l'activité administrative révélée par l'existence d'un service public ou la mise en oeuvre de prérogatives de puissance publique.

Annexe

Conseil d'Etat, 13 mars 2002

Union fédérale des consommateurs

Requête par laquelle l'Union fédérale des consommateurs demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 25 juillet 1995 par laquelle le conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens a fixé les régimes tarifaires applicables à l'ensemble des liaisons ferroviaires de l'Ile-de-France, en tant que par ses articles 1^{er} et 2 elle a supprimé les billets valables entre une gare de banlieue et une gare tête de ligne parisienne ; elle demande, en outre, que le Syndicat des transports parisiens soit condamné à lui verser une somme de 12 000 F en application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 ;

Requête par laquelle M. Koua Poirrez demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens en date du 25 juillet 1995 ;

Vu les autres pièces des dossiers ; Vu le code général des collectivités territoriales ; Vu la loi du 29 octobre 1921 modifiée relative au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général ; Vu l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 ; Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 ; Vu le décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 ; Vu le décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 ; Vu le code de justice administrative ;

Considérant que, le 25 juillet 1995, le conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens a adopté une décision relative à « l'aménagement des régimes tarifaires applicables aux liaisons ferroviaires Paris-Banlieue de la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) et de la Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF)-Ile-de-France et aux réseaux routiers de la RATP » ;

que les requêtes présentées pour l'Union fédérale des consommateurs et par M. Koua Poirrez sont dirigées contre cet acte ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par le ministre chargé des Transports :

Considérant que si le ministre chargé des Transports soutient que l'Union fédérale des consommateurs ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir dès lors que le champ d'application de la décision attaquée est limité à la seule région Ile-de-France et que l'Union fédérale des consommateurs ne peut se substituer aux unions régionales qu'elle regroupe en vue de la défense en justice des intérêts propres que celles-ci seraient, le cas échéant, en droit de faire valoir, il ressort des pièces du dossier que l'union régionale Union fédérale des consommateurs-Ile-de-France n'est pas en tant que telle affiliée à l'association requérante ; que, par suite, eu égard aux stipulations de l'article 2 de ses statuts aux termes duquel elle a pour objet « de présenter en tous lieux et auprès de toutes instances, et notamment en justice, les intérêts matériels et moraux des consommateurs et usagers », l'association requérante doit être regardée comme justifiant d'un intérêt lui donnant qualité pour contester la décision du 25 juillet 1995 ; qu'il ressort des pièces du dossier que son président avait reçu délégation du conseil d'administration pour « déposer toute plainte ou dénonciation » ; qu'il suit de là que la fin de non-recevoir opposée par le ministre doit être écartée ;

Considérant que M. Koua Poirrez, qui se prévaut de sa qualité d'usager des transports parisiens, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour saisir le juge de conclusions tendant à l'annulation des dispositions de la décision litigieuse à l'exception de celles de son article 5, relatives à la suppression à compter du 24 septembre 1995 de la réduction de 75 % du prix du billet bénéficiant aux militaires sur les trajets effectués sur les sections urbaines du réseau ferré exploité par la SNCF et qui sont divisibles des autres dispositions ;

Sur la compétence du Syndicat des transports parisiens :

Considérant que si, aux termes du troisième alinéa du III de l'article 7 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs : « Sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'Etat en matière de prix, l'autorité compétente fixe ou homologue les tarifs », il résulte de l'article 46 de cette loi que l'adaptation de ces dispositions à la région Ile-de-France « fera l'objet de dispositions législatives spéciales » ; qu'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 ; que tel est le cas notamment de l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne dont l'article 1^{er} précise : « Il est constitué () un syndicat () chargé de l'organisation des transports en commun des voyageurs dans la région dite « région des transports parisiens » () Dans la région des transports parisiens, le syndicat, en conformité des règles de coordination des transports, fixe les relations à desservir (), les conditions générales d'exploitation et les tarifs à appliquer () » ; qu'aux termes de l'article L. 4413-3 du code général des collectivités territoriales : « La région Ile-de-France, après avoir recueilli l'avis des conseils généraux, définit la politique régionale de circulation et de transport de voyageurs et assure sa mise en oeuvre/ Nonobstant les dispositions de l'alinéa précédent, les dispositions de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne demeurent en vigueur » ; qu'aux termes de l'article 7 du décret susvisé du 7 janvier 1959 pris en application de l'ordonnance de la même date : « Le syndicat fixe les tarifs de la Régie et ceux des lignes de banlieue de la Société Nationale de manière à assurer la coordination tarifaire entre les différents services et à réaliser l'équilibre financier du compte d'exploitation de la Régie » ; qu'il suit de là que le moyen tiré de ce que le Syndicat des transports parisiens serait incompétent pour fixer, par la délibération attaquée, les tarifs des transports exploités par la RATP et la SNCF dans la région des transports parisiens doit être écarté ;

Sur la légalité des articles 1^{er} à 4 et 6 de la décision du 25 juillet 1995 :

Considérant qu'antérieurement à la réforme tarifaire prévue par la décision attaquée, les usagers résidant en banlieue avaient la possibilité d'acquiescer soit un billet « banlieue-Paris » s'il désiraient se rendre d'une gare de banlieue à une gare dite « tête de ligne parisienne », soit un billet « banlieue-section urbaine » s'ils désiraient également emprunter le réseau ferré parisien exploité par la RATP ou la SNCF ; que les articles 1^{er} et 2 de la décision du 25 juillet 1995 ont pour objet de créer une zone dite de tarification urbaine délimitée par le boulevard périphérique et de prévoir qu'à l'intérieur de cette zone tout voyageur doit posséder un titre de transport valable en zone urbaine ; qu'en application de ces règles, l'article 2 prévoit la suppression de la notion de « gare

tête de ligne » et l'article 3 prévoit la suppression des billets « banlieue-Paris » et des billets « banlieue-section urbaine » au profit d'un titre unique de transport dit « banlieue-zone urbaine » permettant aux usagers d'effectuer un trajet entre une gare de banlieue et Paris ainsi qu'un trajet sur le réseau ferré de la zone urbaine exploité par la RATP Et la SNCF ainsi que sur les prolongements des lignes de métro desservant la banlieue parisienne ;

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions du cahier des charges annexé au décret du 13 septembre 1983 portant approbation du cahier des charges de la SNCF :

Considérant que M. Koua Poirrez soutient que le Syndicat des transports parisiens devait, pour la fixation des tarifs de transports dans la région des transports parisiens, respecter les règles de la tarification définies par l'article 14 du cahier des charges annexé au décret du 13 septembre 1983 qui prévoit notamment la détermination d'un tarif de base correspondant au prix du voyage en seconde classe ; que, cependant, il résulte de la combinaison des dispositions des articles 16 et 49 de ce même cahier que les règles tarifaires fixées par l'article 14 ne s'appliquent aux tarifs des services assurés dans la région des transports parisiens qu'à défaut de dispositions spécifiques applicables à ces services ; que doivent être regardées comme des dispositions spécifiques au sens des articles 16 et 49 les dispositions de l'ordonnance et du décret du 7 janvier 1959 rappelées ci-dessus et habilitant le syndicat des transports parisiens à fixer les tarifs de manière à assurer la coordination tarifaire entre les différents services et à réaliser l'équilibre financier du compte d'exploitation de la RATP ; qu'il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance du cahier des charges doit être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L 122-1 du code de la consommation :

Considérant qu'aux termes de l'article L 122-1 du code de la consommation :

« Il est interdit de refuser à un consommateur la vente d'un produit ou la prestation d'un service, sauf motif légitime, et de subordonner la vente d'un produit à l'achat d'une quantité imposée ou à l'achat concomitant d'un autre 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. Cette disposition s'applique à toutes les activités visées au dernier alinéa de l'article L. 113-2 » ; qu'aux termes de l'article L. 113-2 du même code : « Les règles relatives au champ d'application de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 précitées sont fixées par l'article 53 de cette ordonnance » ; qu'aux termes de l'article 53 de ladite ordonnance : « Les règles relatives à la présente ordonnance s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques () » ;

Considérant que si, en application des dispositions rappelées ci-dessus, il appartient au Syndicat des transports parisiens de fixer les tarifs de la RATP et de la SNCF de manière à assurer la coordination tarifaire entre les différents services, il lui incombe en outre, s'agissant de la détermination du prix de ces services, de prendre en considération les dispositions précitées de l'article L. 122-1 du code de la consommation ; qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir, à qui il revient d'apprécier la légalité des tarifs qui, fixés par l'autorité compétente et touchant à l'organisation du service public, présentent un caractère administratif, de s'assurer que ces tarifs ont été pris compte tenu de l'ensemble des règles applicables et qu'il en a été fait, en les combinant, une exacte application ;

Considérant que, si les articles 1 à 4 de la décision attaquée ont pour effet d'imposer à tous les usagers résidant en banlieue et souhaitant se rendre à Paris d'acheter un titre de transport comprenant non seulement le trajet effectué entre la banlieue et Paris mais également un trajet sur le réseau ferré de la zone urbaine exploité par la RATP ou la SNCF, ces dispositions qui ont pour objet de mettre un terme 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, ne sauraient être regardées, compte tenu de la nature semblable et des liens existant entre les services auxquels donne droit le titre de transport susmentionné comme tombant sous le coup de l'article L 122-1 du code de la consommation prohibant la vente liée ;

En ce qui concerne la violation du principe d'égalité :

Considérant, en premier lieu, que contrairement à ce que soutiennent les requérants 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 ;

que, d'ailleurs, il résulte de ce qui a été dit précédemment que la mise en place de la nouvelle tarification, qui a pour objet de mettre un terme à des disparités tarifaires, relève des nécessités d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ferré dans la région des transports parisiens ; Considérant, en deuxième lieu, que M. Koua Poirrez soutient que l'article 4 de la décision attaquée méconnaît le principe d'égalité en ce qu'il fixe un premier niveau de prix relativement moins élevé que celui arrêté pour les autres niveaux de prix ; que, toutefois, le Syndicat des transports parisiens n'était pas tenu d'étendre l'avantage tarifaire accordé aux usagers concernés par le premier niveau aux autres usagers ;

Considérant enfin qu'en prévoyant par l'article 6 une tarification spéciale au bénéfice des usagers résidant dans les communes les plus proches de Paris de nature à limiter l'incidence financière pour les intéressés résultant de la mise en place de la nouvelle tarification, le Syndicat des transports parisiens n'a pas méconnu le principe d'égalité ;

Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que le moyen tiré de ce que les dispositions des articles 1^{er} à 4 et 6 de la décision du 25 juillet 1995 auraient porté atteinte au principe d'égalité doit être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la remise en cause des avantages tarifaires antérieurement consentis :

Considérant, en premier lieu, que si M. Koua Poirrez fait valoir que la décision attaquée aurait pour effet de supprimer l'avantage tarifaire dont auraient bénéficié les habitants des communes de Pantin et de Noisy-le-Sec, cette seule circonstance, à la supposer établie, n'est pas de nature à entacher d'illégalité les dispositions attaquées dès lors que les usagers concernés n'ont, en tout état de cause, aucun droit au maintien des avantages tarifaires qui auraient été antérieurement institués en leur faveur ; qu'il suit de là que les conclusions tendant à ce qu'il soit ordonné au Syndicat des transports parisiens de diminuer le prix du billet de train vendu aux habitants des communes précitées qui se rendent à Paris pour compenser une hausse prétendument injustifiée ne peuvent, en tout état de cause, qu'être rejetées ;

Considérant, en second lieu, que contrairement à ce que soutient l'intéressé les dispositions en cause n'ont ni pour effet, ni pour objet de remettre en cause les avantages tarifaires consentis aux familles nombreuses ;

Sur la légalité des articles 7 et 8 de la décision attaquée :

Considérant que, contrairement à ce que soutient M. Koua Poirrez, le Syndicat des transports parisiens a pu, sans porter atteinte au principe d'égalité, supprimer la tarification par section appliquée pour les déplacements effectués par les usagers à l'intérieur de la zone urbaine sur le réseau routier de la RATP et maintenir ce mode de tarification pour les trajets effectués par autobus en dehors de cette zone dès lors que les usagers relèvent de catégories différentes ; qu'au demeurant, d'une part, à l'intérieur de la zone urbaine, les usagers ne bénéficient de la suppression de la tarification par section que sur certaines lignes et uniquement pour le déplacement effectué à bord du même autobus et, d'autre part, à l'extérieur de la zone la tarification par section a été aménagée de telle sorte que le nombre de billets requis pour effectuer un trajet donné a été diminué ; Considérant que si M. Koua Poirrez conteste la décision imposant aux conducteurs d'autobus de ne plus délivrer de carnets de billet le samedi et le dimanche, cette demande est, en tout état de cause, sans rapport avec l'objet des dispositions attaquées et doit être rejetée ;

Sur la légalité de l'article 10 de la décision attaquée :

Considérant que l'article 10 a pour objet notamment de supprimer les cartes hebdomadaires de travail donnant droit à douze voyages urbains entre le domicile et le lieu de travail de l'utilisateur et valables sur le réseau ferré urbain de la RATP et de la SNCF ainsi que sur le réseau routier ;

Considérant qu'en vertu de l'article 7 de la loi du 29 octobre 1921, relative au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général, modifié par le décret du 2 novembre 1959, le travailleur accomplissant chaque jour le trajet du lieu de sa résidence au lieu de son travail et son retour a le droit de se faire délivrer un abonnement spécial dit carte hebdomadaire de travail ; que ces dispositions ne sont pas applicables lorsque les trajets sont effectués sur le réseau routier de la RATP ; qu'en revanche elles doivent être appliquées aux trajets effectués sur le réseau ferré de la SNCF ainsi que sur l'ensemble du réseau ferré exploité par la RATP dès lors que ce réseau est organisé, en vertu des dispositions rappelées ci-dessus, par le Syndicat des transports parisiens qui

a le caractère d'un établissement public de l'Etat et constitue de ce fait un chemin de fer d'intérêt général ; que, par suite, les dispositions de l'article 7 de la loi du 29 octobre 1921 faisaient obstacle à ce que le Syndicat des transports parisiens pût légalement supprimer les cartes hebdomadaires de travail valables pour les réseaux ferrés urbains exploités par la RATP et la SNCF ; qu'il y a lieu, dès lors, d'annuler les dispositions de l'article 10 en tant qu'elles suppriment ces titres de transport ;... [annulation ; rejet du surplus des conclusions de la requête]



(MM. Desrameaux, *rapporteur* ; Schwartz, *commissaire du gouvernement* ; SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez et M^e Le Prado, *avocats*).


Mots clés :

SERVICE PUBLIC * Usager du service public * Droits de l'usager du service public
TRANSPORT * Transport ferroviaire * Organisation du système ferroviaire

(1) G. Eckert, note sous CE, Sect., 11 juill. 2001, *Société des eaux du Nord*, RD publ. 2001, p. 1995 et s.



(2) P. Weil, D. Pouyau, *le droit administratif*, Que sais-je ?, n° 1152, 17^e éd., p. 72.

(3) CE, Ass., 6 déc. 1996, *Société Lambda*, RFDA 1997, p. 183, p. 173 et s., concl. D. Piveteau , AJDA 1997, p. 205, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot  ; Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 12^e éd., 1999, n° 114, p. 799, application de l'article 432-13 du code pénal, concernant le pantouflage.

(4) CE, 29 déc. 2000, *Consorts Beule* , Petites affiches 18 mai 2001, n° 99, p. 14, concl. S. Boissard, application des articles 1131 du code civil et L. 124-1 du code des assurances pour déclarer illégal un arrêté interministériel réglementant les contrats d'assurances des centres de transfusion sanguine.

(5) La simplification tarifaire au prisme du principe d'égalité et du droit de la consommation, G.-J. Guglielmi, G. Koubi, AJDA 2002, p. 976  ; C. Boiteau, JCP 2002, I, n° 142.

(6) J. Amar, *De l'usager au consommateur de service public*, PUAM, 2001, p. 127 et s.

(7) Il constitue une catégorie particulière d'établissement public, Cons. const., 12 déc. 1967, Rec. Cons. const. p. 34 ; CE, Ass., 2 juill. 1993, *Louvrier et autres et Association de défense des droits mobiliers et immobiliers d'Antony*, Lebon p. 207  ; AJDA 1993, p. 583, chron. C. Maugüé et L. Touvet . Il se dénomme désormais « Syndicat des transports d'Ile-de-France », loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, art. 122, 114 et s. (JO 14 déc., p. 19777), modifiant la loi du 30 décembre 1982.

(8) Il semble qu'il s'agisse d'un établissement public administratif ; il a notamment la responsabilité de l'organisation des transports ferroviaires (V. note 12) qui sont des services publics industriels et commerciaux (la part de l'usager est de 40 % du coût réel du service, une indemnité compensatrice est versée par les collectivités locales) : T. confl., 5 déc. 1983, *Niddam c/ SNCF*, Lebon p. 541 ; 24 nov. 1967, *Ministre des Transports c/ M^{lle} Labat*, Lebon p. 444 ; RD publ. 1968, p. 648, note Waline, concl. J. Baudouin, p. 659. La SNCF, quant à elle, est un établissement public industriel et commercial (loi d'orientation des transports intérieurs du 31 décembre 1982), comme « Réseau ferré de France » (loi du 13 février 1997) ou la RATP (ordonnance du 7 janvier 1959), Cons. const., 27 nov. 1959, Rec. Cons. const. p. 67.

(9) Art. 7, III, al. 3 et 46.

(10) Avis de la Section des travaux publics, n° 359439 19 novembre 1996, cité par les conclusions

préc., p. 231.

(11) Mentionnée par l'article L. 4413-3 du code général des collectivités territoriales.

(12) « Il est constitué un syndicat chargé de l'organisation des transports en commun de voyageurs dans la « région des transports parisiens ». « En conformité avec les règles de coordination des transports, il fixe les relations à desservir, les conditions générales d'exploitation et les tarifs à appliquer » (art. 1 de l'ordonnance). Il « fixe les tarifs de la régie et ceux des lignes de banlieue de la SNCF de manière à assurer la coordination tarifaire entre les différents services et à réaliser l'équilibre financier du compte d'exploitation de la régie » (art. 7 du décret du 7 janv. 1959 appliquant l'ordonnance).

(13) Concl. R. Schwartz, BJCP mai 2002, n° 22, p. 230, obs. C. M., p. 237.

(14) Chiffres cités par les conclusions préc., p. 230. Elle comporte également des tarifs avantageux pour certaines catégories.

(15) Recevable à agir contre une décision s'appliquant en région Ile-de-France, l'Union régionale d'Ile-de-France n'étant pas en tant que telle affiliée à l'association requérante. Elle a pour « objet de présenter en tous lieux et auprès de toutes instances, et notamment en justice, les intérêts matériels et moraux des consommateurs et usagers ».

(16) CE, 4 déc. 1936, *De Roche du Treilloy*, Lebon p. 1061 ; 1^{er} déc. 1971, *Société des Etablissements Dubreuil*, Lebon p. 332. Il n'a pas d'intérêt à agir en vue de l'annulation de l'article 5 de la décision, relatif aux tarifs applicables aux militaires et détachable des autres dispositions.

(17) CE, 26 juin 1989, *Association Etudes et consommation CFDT*, Lebon p. 544, concl. M. Laroque ; CJEG mai 1990, p. 180, note J.-F. Lachaume.

(18) CE, 23 nov. 1994, *Société d'exploitation de transport et de réparation automobile*, req. n° 67274, cité par les conclusions.








(19) Peines d'amendes prévues pour les contraventions de 5^e classe, amende de 1 500 € au plus ou de 3 000 € en cas de récidive.

(20) Mémento pratique Francis Lefebvre, Droit des affaires, Concurrence, consommation, 2002, n° 4500 et s. ; G. Ripert, R. Roblot, *Traité de droit commercial*, 16^e éd., n° 2524, p. 588 ; F. Delbarre, *Ventes liées ou subordonnées*, J.-Cl. Concurrence, consommation, fasc. 298, 1989.

(21) Application à un établissement de cure thermale, CA Pau, 16 nov. 1988, *Gaz. Pal* 1988, 2, p. 692 ; à un parking : Cass. crim., 8 nov. 1967, *JCP* 1968, II, n° 15353 ; J.-C. Serna, *Le refus de vente dans l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986*, *Mélanges Breton-Derrida*, Dalloz, 1991, p. 359 et s.

(22) Satisfaction normale et ponctuelle des besoins des usagers, CE, 6 nov. 1985, *Ministre d'Etat, ministre des Transports c/ Compagnie Touraine Air Transport*, Lebon p. 312.

(23) Le motif légitime n'est invocable qu'en cas de refus de vente ou de prestations de service, Cass. crim., 12 févr. 1990, cité *infra*. Le contrat SPIC-usager étant de droit privé l'imprévision et le fait du prince ne peuvent jouer.

- (24) Le Conseil d'Etat est compétent, CE, 26 nov. 1986, *Lelong*, Lebon p. 451 ; T. confl., 26 mars 1990, *SCI du 47 avenue du Maréchal Joffre au Perreux*, Lebon p. 392.
- (25) Article 37-1°-c, initialement, l'interdiction de la subordination de vente résulte de l'article 38-2° de la loi du 21 octobre 1940, le but étant d'interdire des majorations indirectes de prix.
- (26) J. Calais-Auloy, L'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 et les consommateurs, D. 1987, Chron. p. 137.
- (27) Entre professionnels, l'article 36-3 de l'ordonnance de 1986 prévoyait que cette pratique entraînait la responsabilité civile de son auteur. La loi du 1^{er} juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales l'a abrogé.
- (28) Il s'agit d'une codification à droit constant, Cass. crim., 12 juin 1995, Bull. crim., n° 212.
- (29) Cass. crim., 12 févr. 1990, *Esquerre*, Bull. crim., n° 71 ; JCP 1990, II, n° 21582, obs. P. Conte ; D. 1991, Somm. p. 247, obs. C. Gavalda, C. Lucas de Leyssac , président d'une mutuelle d'assurances résiliant les polices d'assurance maladie-chirurgie des adhérents refusant de confier à la mutuelle la garantie des autres risques.
- (30) Vente de colis au contenu très divers, Cass. crim., 4 déc. 1968, JCP 1969, II, n° 15981, obs. Guérin ; vente d'un voyage forfaitaire comportant l'obligation de souscrire une assurance, Cass. crim., 12 juin 1995, *M^{me} Toumieux, épouse Akoka*, cité par les, conclusions préc., p. 232, note 15.
- (31) Vente d'une certaine quantité de tissu au prétexte que la quantité restante était insuffisante pour une autre vente, CA Paris, 6 mai 1997. Sur ces points, Mémento pratique Francis Lefebvre préc., n° 4501.
- (32) T. confl., 22 janv. 1921, *Bac d'Eloka*, GDJDA p. 259 ; Grands arrêts... n° 39, p. 223.
- (33) CE, Sect., 3 nov. 1997, *Société Interarbres et Société Million et Marais*, Lebon p. 406  ; RFDA 1997, p. 1228, concl. J.-H. Stahl  ; AJDA 1997, p. 945, chron. T.-X. Girardot et F. Raynaud  , concernant la légalité de contrats de concession conclus entre des communes et des entreprises de pompes funèbres, mettant une société en situation de position dominante mais pas en situation d'en abuser (Conseil d'Etat, Rapport public 2002, Collectivités publiques et concurrence, EDCE, n° 53, La Documentation française, p. 244 et s.).
- (34) Il renvoie à l'article 53 de cette ordonnance (art. L. 410-1 c. com.) et s'applique comme l'ordonnance à toutes les activités de production, de distribution et de services.
- (35) Recours pour excès de pouvoir intentés contre des arrêtés ministériels, CE, 29 déc. 1999, *Syndicat national du commerce extérieur des produits congelés et surgelés et autres*, RFDA 2000, p. 286  ; 28 juill. 2000, *Association FO Consommateurs*, RFDA 2000 p. 1153 , non-méconnaissance des articles L. 221-5 et L. 221-9 définissant le rôle de protection de la santé du ministre de la Consommation et des ministres intéressés, pour une mesure de suspension partielle, CE, réf., 30 nov. 2001, SARL LP Diffusion et autres, req. n° 239627, n° 239811. De même non-violation de l'article L. 115-1 concernant les appellations d'origine, CE, 21 juin 2000, *Société Eurial poitouaine*, req. n° 212348, n° 219211 ; 2 févr. 2000, *SA l'Etoile du Vercors*, req. n° 200047 .
- (36) Il est compétent pour connaître de la légalité de dispositions réglementaires des conventions de délégation de service public, T. confl., 20 mars 1943, *Société Béthunoise d'éclairage et d'énergie et Pinchon*, Lebon p. 322 ; un recours pour excès de pouvoir peut être intenté contre de telles

clauses, CE, Ass., 10 juill. 1996, *Cayzeele*, Lebon p. 274 ; AJDA 1996, p. 807, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot.

(37) CE, 11 juill. 2001, *Société des eaux du Nord*, AJDA 2001, p. 857, p. 853, chron. M. Guyomar, P. Collin ; V. implicitement CE, 19 juin 1994, *Cainaud*, req. 128313 ; C. Bettinger, L'introduction des clauses abusives dans le droit des services publics : une révolution aux suites multiples, Dr. adm. 1993, p. 9 ; M. Dreifuss, L'immixtion du droit privé dans les contrats administratifs. Une application équilibrée des droits de la concurrence et de la consommation, AJDA 2002, p. 1373.

(38) Elle transposait une directive communautaire du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives et offrait une rédaction plus large de l'article L. 132-1. Il résulte de la loi du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services, codifiée dans le code de la consommation par la loi du 26 juillet 1996.

(39) Dans l'arrêt *Société des eaux du Nord*, le Conseil d'Etat assimile à un consommateur une société anonyme, Société Damart Serviposte, qui conclut un contrat avec un service des eaux.

(40) La protection du consommateur est reconnue comme un service public : T. confl., 19 févr. 1990, *Espeie c/ Institut national de la consommation*, AJDA 1990, p. 468, concl. Stirn.

(41) J. Calais-Auloy, F. Steinmetz, Droit de la consommation, Précis Dalloz, 5^e éd., 2000, n° 7, p. 7, La consommation devrait impliquer assimilation par l'utilisateur de l'objet ou de la prestation consommée ; P. Delvolvé, La question de l'application du droit de la consommation aux services publics, Dr. adm. 1993, p. 5.

(42) Passage d'une conception restrictive Cass. 1^{re} civ., 15 avr. 1986, Bull. civ. I, n° 90, à une conception large Cass. 1^{re} civ., 28 avr. 1987, D. 1988, Jur. p. 1, note Delebecque. Pour M. P. Conte, cela désigne l'ensemble de ceux qui ne peuvent être regardés comme des partenaires économiques, ce qui peut être le cas d'adhérents d'un groupe mutualiste, Cass. crim., 12 févr. 1990, *Esquerre*, préc. Cependant, n'est pas consommateur celui qui a conclu un contrat qui présente un rapport direct avec son activité professionnelle, Cass. 1^{re} civ., 24 janv. 1995, Bull. civ. I, n° 54 ; RTD civ. 1995, p. 362 ; Cass. 1^{re} civ., 3 janv. 1996, RTD civ. 1996, p. 609, obs. J. Mestre.

(43) P. Delvolvé, La question de l'application..., *op. cit.* p. 4 ; J. Calais,-Auloy, préc. n° 5, p. 5.

(44) V. Barbier, L'usager est-il devenu le client du service public ?, JCP 1995, I, n° 3816 ; P. Delvolvé, La question de l'application..., *op. cit.* p. 5.

(45) Soumission au droit de la concurrence CA Paris, 27 janv. 1998, *EDF*, AJDA 1998, p. 435, note C. Adam et S. Blazy.

(46) P. Delvolvé, La question de l'application ..., *op. cit.* p. 4 et s.

(47) Rapport du Conseil d'Etat 2002, p. 219 et s.

(48) Pour les ventes par lots, le prix et la composition du lot, le prix de chaque composant doit être indiqué (Arrêté du 3 déc. 1987, art. 7) ; cette indication n'est exigée que pour les lots de produits de nature différente. Pour les produits préemballés (essentiellement denrées alimentaires, produits d'entretien) indication du prix à l'unité de mesure (Arrêté du 16 nov. 1999). Les lots de produits différents n'y sont pas soumis.

(49) Depuis l'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000.

(50) Ce complément est ajouté par la loi du 8 février 1995, art. 6.

(51) Art. L. 311-1 et L. 311-2.

(52) Cass. crim., 12 févr. 1990, préc. et douze autres décisions du même jour : soumission à l'ordonnance, dès lors qu'elles procèdent à une activité de production, de distribution ou de service ; il en va de même d'une organisation syndicale se livrant à une activité économique distincte de sa mission de défense des intérêts des adhérents, Cass. com., 21 oct. 1997, Bull. civ. IV, n° 270 ; D. 1997, IR p. 246 (commercialisation de médicaments) ; CA Paris, 29 févr. 2000, D. 2000, AJ p. 182, obs. J. Daleau.

(53) Cass. crim., 25 nov. 1992, D. 1993, IR p. 47.

(54) Gérant le service public de la météorologie aérienne.

(55) Cass. com., 12 déc. 1995, Bull. civ. IV, n° 301 ; D. 1996 IR p. 4 ; JCP éd E. 1996, II, p. 810, note Berlin et Calvet. D'ailleurs l'activité de la SNCF constituant à fournir des prestations annexes est soumise au respect de l'ordonnance : CA Paris, 31 oct. 1991, D. 1992, Jur. p. 312, note Sélinsky ; Gaz. Pal. 1992, 1, p. 357, concl. Thin, note J.-P. Marchi.

(56) Rapport du Conseil d'Etat 2002, préc., p. 248, actes approuvant ou étendant les accords professionnels, actes susceptibles d'avoir pour effet de placer une entreprise en position d'abuser de sa position dominante ou de mettre en oeuvre une autre pratique prohibée, actes administratifs présentant un caractère anticoncurrentiel. Pour les actes réglementaires, CE, Sect., 3 nov. 1997, *Société Interarbres et Société Million et Marais*, préc., revenant sur un refus fondé sur la distinction entre les activités visées par l'article 53 de l'ordonnance de 1986 et les actes administratifs d'organisation des services publics, T. confl., 6 juin 1989, *Ville de Pamiers*, Lebon p. 293 ; RFDA 1989, p. 457, concl. B. Stirn ; CE, 29 juill. 1994, *SA CAMIF*, Lebon p. 365 ; T. confl., 4 nov. 1996, *Société Datasport*, Lebon p. 551 ; AJDA 1997, p. 142, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot. Pour les actes de passation des contrats de délégation de services publics, des conventions d'occupation du domaine public et des marchés publics, CE, 23 juill. 1993, *Compagnie générale des eaux*, Lebon p. 225 ; RFDA 1994, p. 252, note P. Terneyre. Pour les actes individuels, CE, 26 mars 1999, *Société Eda*, Lebon p. 107, concl. J.-H. Stahl ; AJDA 1999, p. 427, concl. J.-H. Stahl et note M. Bazex ; Lebon p. 98 autorisation d'occupation du domaine public.

(57) CE, avis, 22 nov. 2000, *Société L. et P. Publicité SARL*, Lebon p. 525, concl. S. Austray ; RFDA 2001, p. 872, concl. S. Austray ; AJDA 2001, p. 198, note M.-C. Rouault.

(58) T. confl., 18 oct. 1999, *Aéroports de Paris et Air France*, Lebon p. 469, concl. R. Schwartz ; AJDA 1999, p. 996, chron. P. Fombeur et M. Guyomar, p. 1029, note M. Bazex ; RFDA 2000, p. 567, note Y. Laidié.

(59) CE, 26 juin 1989, *Association Etudes et consommation-CFDT*, préc.

(60) CE, 12 juill. 1995, *Commune de Maintenon*, Lebon p. 30, pour le tarif d'une taxe d'utilisation des appontements d'un port autonome CE, 4 déc. 1985, *Société Elf-France*, Lebon p. 540.

(61) CE, 21 avr. 1961, *M^{me} Agnési*, Lebon p. 253, candidat usager, T. confl., 17 déc. 1962, *M^{me} Bertrand*, Lebon p. 831, concl. J. Chardeau.

(62) Notamment les règles d'information en matière de crédit, CA Paris, 12 oct. 1990, *Crédit municipal de Paris c/ Hatton*, D. 1990, IR p. 258 .

(63) La collectivité publique délégante approuve et modifie le règlement de service, G. Eckert, *op. cit.* p. 1504.


(64) S'agissant de la RATP Avis de la commission de déontologie de la fonction publique territoriale T 659 du 3 novembre 1999, cité par les conclusions préc. p. 233, note 18.

(65) Cass. crim., 12 févr. 1990, *Esquerre* préc.

(66) Initialement le service public des pompes funèbres était un service public administratif monopolistique, les actes concernant son organisation étaient soumis au droit de la concurrence ; depuis la loi du 8 janvier 1993, entrée en application le 8 janvier 1998 et modifiant ses modalités de fonctionnement, il s'agit d'un service public industriel et commercial soumis à la concurrence (CE, avis, 16 déc. 1995). La Société Française des Jeux qui dispose d'un monopole légal est soumise au respect des règles de la concurrence, elle ne peut utiliser des ressources provenant de son activité de monopole pour pratiquer des prix prédateurs sur le marché, Cons. conc., 5 mars 2001, BOCCRF 24 avr. 2001, p. 343 ; V. également concl. Daussun, RD publ. 1999, p. 1845, sous CE, 27 oct. 1999, *Rolin*.

(67) Art. L. 113-3 c. consom.

(68) J. Calais-Auloy, F. Steinmetz, n° 179, p. 190, notamment en matière de transport n° 294, p. 322.

(69) Le Conseil d'Etat n'est pas lié par les qualifications juridiques retenues par le juge pénal CE, 28 janv. 1994, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins de Meurthe-et-Moselle*, Lebon p. 44, cité par les conclusions préc. p. 232, note 17 ; AJDA 1994, p. 352 .

(70) T. pol. Paris, 7 mars 1997, cité par les conclusions préc. p. 232.

(71) Cass. crim., 12 juin 1995, *M^{me} Toumieux* préc.

(72) Cass. crim., 29 oct. 1984, *Aumonier*, Gaz. Pal. 19 mars 1985 p. 202, conditionnement unique de produits de même nature (yaourts) ; vente de produits supplémentaires Cass. crim., 30 nov. 1981, *Neipp* (série de casseroles).

(73) J.-Cl. Concurrence, consommation, fasc. 298, n° 15.

(74) V. Calais-Auloy, *op. cit.* p. 140.

(75) Mémento pratique Francis Lefebvre, Droit des affaires, Concurrence, consommation, n° 4504.

(76) « Sont abusives les clauses qui ont pour objet ou pour effet de créer au détriment du non-professionnel ou du consommateur, un déséquilibre significatif entre les droits et les obligations des parties au contrat ».

(77) Ex-90, § 2, du traité de Rome, il prévoit que les entreprises chargées de la gestion d'un service public d'intérêt général sont soumises aux règles du traité dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement de la mission particulière qui leur est impartie,

sous la réserve que le développement des échanges ne soit pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la communauté.

(78) CJCE, 9 mai 1993, *Paul Corbeau*, Rec. CJCE I, p. 2533, point 14 ; 27 avr. 1994, Rec. CJCE I, p. 1477, point 49 ; 27 avr. 1994, aff C-393/92, *Almelo*. Le juge communautaire vérifie que la mission ne puisse être accomplie par des mesures moins restrictives de concurrence.

(79) CE, 27 juill. 2001, *CAMIF*, BJCP 2001, n° 19, p. 497, concl. C. Bergeal. L'intérêt général des missions de l'UGAP, ne saurait, sans méconnaître notamment le droit de la concurrence, justifier l'octroi de droits exclusifs que dans la mesure où l'accomplissement de la mission ne peut être assurée que par de tels droits et que pour autant que le développement des échanges n'en est pas affecté dans une mesure excessive. Egalement CE, 26 mars 1999, *Société Eda*, préc.

(80) CE, 22 oct. 1991, *Ville de Privas*, Lebon p. 686.



(81) Pour une analyse affinée, V. J. Amar, *De l'usager au consommateur de service public*, p. 267 et s., n° 367 et s.

(82) P. Delvolvé, *op. cit.* n° 27 p. 5 ; J. Calais-Auloy, F. Steinemetz, *op. cit.* n° 5, p. 5, qui mentionnent les services publics, de la justice de la voirie ou de la police, il faut réserver le cas des mesures de police administrative.





(83) Cons. conc., 8 déc. 1993, *Confédération européenne de défense des travailleurs indépendants*.

(84) Activités de police, CJCE, 19 janv. 1994, *Sat Fluggesellschaft GmbH c/ Eurocontrol*, Rec. CJCE I, p. 43 ; 18 mars 1997, *Diego Cali*, Rec. CJCE I, p. 1547 ; enseignement public : CJCE, 27 sept. 1988, *Etat belge c/ Humbel*, Rec. CJCE, p. 5365 ; gestion d'ouvrages d'art : CJCE, 8 mars 2001, *Commission c/ Portugal*, Rev. Europe 2001, n° 185.

(85) Cass. 1^{re} civ., 10 avr. 1996 ; CA Paris, 12 oct. 1990, préc.

(86) Cass. com., 12 déc. 1995, *Ministère de l'Équipement, DMN c/ Sit*, RFDA 1996, p. 360, note R. Drago  ; AJDA 1996, p. 131, note M. Bazex .

(87) CE, avis, 22 nov. 2000, *Société L. et P. Publicité SARL*, préc., sanction de l'exploitation abusive de la position.

(88) Cas d'un village de vacances : CE, 26 juin 1996, *Commune de Céreste*, Lebon p. 246  ; AJDA 1996, p. 808  ; d'un conservatoire de musique : CE, Sect., 29 déc. 1997, *Commune de Gennevilliers*, Lebon p. 499  ; AJDA 1998, p. 168, chron. T.-X. Girardot et F. Raynaud .


(89) Service de l'aide sociale, de l'inhumation des indigents, de l'élimination des déchets.


(90) S. Nicinski, *L'usager du service public industriel et commercial*, Logiques juridiques, l'Harmattan, 2001, p. 237 et s., n° 720 et s.

(91) CE, 9 mars 1951, *Société des concerts du Conservatoire*, Lebon p. 151 ; GDJDA 1951, p. 295 ; Grands arrêts..., n° 74, p. 453.

(92) Cons. const., 27 juin 2001, n° 2001-446 DC, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception*, JO 7 juill., p. 10828, référence au principe constitutionnel d'égalité



des usagers devant la loi et devant le service public, consid. 15.

(93) Cons. const., décis. n° 79-107 DC, 12 juill. 1979, *Ponts à péage*, Rec. Cons. const. p. 31 ; AJDA 1979, p. 38, note A. de Laubadère ; décis. n° 99-416 DC, 23 juill. 1999, *Couverture maladie universelle*, Rec. Cons. const. p. 100 ; AJDA 1999, p. 738 , il se fondait sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; l'article 1^{er} de la Constitution peut également le fonder, absence de référence expresse, Cons. const., décis. n° 96-378 DC, 23 juill. 1996, *Loi relative à l'entreprise France Télécom*, Rec. Cons. const. p. 99.


(94) R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, LGDJ, Montchrestien 15^e éd, 2001, n° 144 et s., p. 113 et s. ; B. Genevois, *Rép. cont. adm. Dalloz*, v° *Principes généraux du droit*, n° 552 ; L. Favoreu, *Principes généraux du droit et principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, RFDA 1996, p. 882 .

(95) Le principe d'égalité s'impose aussi dans les rapports du service public avec les agents et les tiers.

(96) L'accès au service n'étant pas en cause.




(97) CE, 13 janv. 1932, *Société La Grande Taverne*, Lebon p. 37 ; 10 juill. 1995, *Contremoulin*, Lebon p. 293 ; AJDA 1995, p. 925, concl. Y. Aguila  ; 28 févr. 2000, *Union nationale intersyndicale des enseignants de la conduite*, AJDA 2000, p. 661, concl. D. Chauvaux .

(98) Un prix avantageux s'applique en cas d'achat d'un carnet de 10 billets relevant du premier niveau de prix ; l'avantage est réservé à l'achat des billets les plus utilisés, dans le but d'une meilleure gestion du service, rapidité, simplicité.

(99) Kelsen a soutenu le parallélisme logique entre traiter de manière identique des hommes égaux et traiter de manière différente des situations différentes, H. Kelsen, *Justice et droit naturel, le droit naturel*, Annales de philosophie politique, Vol III, 1959, p. 51, cité par F. Mélin-Soucramanien, obs sous l'arrêt *Baxter*, RFDA 1997, p. 460 et s. .



(100) J. Carbajo, *Remarques sur l'intérêt général et l'égalité devant le service public*, AJDA 1981, p. 176.

(101) CE, 13 févr. 1970, *M^{me} Vigan, Krasnick et autres*, Lebon p. 110, « la différence des situations dans lesquelles se trouvent les « étudiants » n'obligeait pas l'administration à les soumettre à une réglementation différente » ; CE, 20 nov. 1964, *Ville de Nanterre*, Lebon p. 563 ; AJDA 1964, p. 686, chron. Puybasset ; Puissochet, GDJDA, p. 274, soulignant que le traitement différencié ne s'impose pas ; CE, 22 janv. 1993, *Meyet*, req. n° 55475, l'absence de modulation horaire des tarifs du téléphone ne méconnaît pas le principe d'égalité des usagers ; CE, 8 mai 1981, *Union des organismes de groupements des collectivités et organismes de groupements du Massif Central, région Auvergne*, Lebon p. 632 ; 30 oct. 1959, *Chambre syndicale nationale des entreprises industrielles de boulangerie et autres*, Lebon p. 561, le Conseil démontre plus indirectement que les actes attaqués établissaient des règles différentes ou visaient des situations différentes.


(102) CE, Ass., 28 mars 1997, *Société Baxter*, Lebon p. 114  ; RFDA 1997, p. 450, concl. J.-C. Bonichot , obs. F. Mélin-Soucramanien .

(103) TA Lyon, 13 avr. 1989, *Gardes*, Lebon p. 387.

(104) Cons. const., 13 janv. 1994, *Loi relative à l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privé par les collectivités territoriales*, Rec. Cons. const. p. 9 ; note L. Favoreu, RFD

const. 1994 ; B. Genevois, RFDA 1994, p. 209  ; J.-P. Costa, AJDA 1993, p. 132 .

(105) L. Favoreu, note RFD const. 1994, p. 343 ; F. Mélin-Soucramanien évoque un précédent, la décision du 29 juill. 1994, *Loi Toubon*, thèse p. 274, n° 630.

(106) Cons. const., 26 janv. 1995, *Loi relative à l'aménagement du territoire*, RFD const. 1995, p. 400, note F. Mélin-Soucramanien, le législateur peut se contenter d'une égalité formelle, Cons. const., 23 juill. 1999, *Couverture maladie universelle*, Rec. Cons. const. p. 100 ; AJDA 1999, p. 700, chron. Schoettl .

(107) Art. 147, « les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer. Les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée ».

(108) CE, 29 déc. 1997, *Commune de Gennevilliers, ville de Nanterre*, RFDA 1998, p. 539, concl. J.-H. Stahl  ; AJDA 1998, p. 102, chron. T.-X. Girardot, D. Raynaud, 2 arrêts .



(109) CJCE, aff 106/83, 13 déc. 1984, *Société Sermide*, Rec. CJCE, p. 4209, des situations comparables doivent être traitées de manière comparable ; CJCE, 21, juin 1958, *Groupement des hauts fourneaux*, aff. 8 /57, Rec. CJCE p. 223 ; même position des juges constitutionnels allemands et espagnols, O. Jouanjan, Le principe d'égalité devant la loi en droit allemand, *Economica*, Droit public positif, Paris, p. 131, note 13, E. Alberti, P. Bon, F. Moderne, AIJC, VII-1991, P 506, cités par F. Mélin-Soucramanien, *op. cit.* La Cour européenne des droits de l'homme utilise la notion de discrimination (art. 14 Conv. EDH), il y a discrimination dans la jouissance ou l'exercice d'un droit lorsqu'une différence de traitement entre individus placés dans une situation analogue manque de justifications objectives et raisonnables, CEDH, 23 nov. 1983, *Van der Musselse*, A. 70, § 46.

(110) Sous réserve du contrôle du Conseil Constitutionnel, Cons. const., 12 juill. 1979, préc.

(111) CE, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, GDJDA p. 296.

(112) CE, 20 nov. 1964, *Ville de Nanterre*, préc. ; 5 oct. 1984, *Préfet, Commissaire de la République de l'Ariège*, Lebon p. 315, concl. F. Delon ; AJDA 1983, p. 692, chron. J.-E. Schoettl et S. Hubac ; 10 déc. 1982, *SIVOM de l'île de Ré*, Lebon p. 61, le juge exerce un contrôle normal., V. J.-F. Lachaume, C. Boiteau, H. Pauliat, *Grands services publics*, 2^e éd., 2000, Armand, Colin, p. 359 et s.

(113) Le commissaire du gouvernement retenait ici l'intérêt général. De plus il y a aménagement des tarifs. A l'intérieur de la zone urbaine, les usagers ne bénéficient de la suppression de la tarification par section que sur certaines lignes pour le déplacement effectué à bord du même autobus. A l'extérieur de la zone, le nombre de billets requis pour effectuer un trajet donné a été diminué.

(114) CE, 10 nov. 1997, *Poirrez*, Lebon p. 143  ; RFDA 1998 p. 201, différences de traitements entre les usagers de la poste tenant à l'emplacement des boîtes aux lettres ; CE, 12 juill. 1995, *Commune de Maintenon*, préc. ; RFDA 1995 p. 1053 , différenciations tarifaires entre usagers d'un parc non justifiées ; CE, 18 mars 1994, *M^{me} Dejonkeere*, Lebon, tables, p. 762 ; 29 déc. 1997, *Commune de Gennevilliers* préc., différenciations en matière de droits d'inscription au conservatoire de musique au regard des ressources des familles, dès lors que les droits les plus élevés restent inférieurs au coût par élève du fonctionnement de l'école, venant sur CE, 26 avr. 1985, *Ville de Tarbes*, Lebon p. 120, concl. Lasserre ; AJDA 1985, p.409, chron. Hubac et Schoettl ; JCP 1986, II, n° 20675, note Maublanc, le juge exerce un contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation.

(115) « Le juge administratif a tendance à écarter dans la mesure du possible, la question de l'intérêt général pour se fonder essentiellement sur les différences de situations », P. Delvolvé, Le principe d'égalité devant les charges publiques, LGDJ, BDP, t. LXXXVIII, 1969, p. 224.

(116) CE, 12 mars 1965, *Club aérien Les Gerfauts*, Lebon p. 169 (distinction entre aéronefs appartenant aux aéro-club agréés et les autres) ; CE, 10 févr. 1967, *Société des Etablissements Petitjean*, Lebon p. 63 (entreprises exportant ou pratiquant le warrantage et les autres) ; CE, 18 févr. 1998, *Section locale du Pacifique-Sud de l'Ordre des médecins*, Lebon, tables, p. 1181. V. J.-F. Lachaume, C. Boiteau, H. Pauliat, Grands services publics, p. 364.

(117) D. Linotte, Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français, thèse, Bordeaux, 1975 ; D. Truchet, Nouvelles récentes d'un illustre vieillard, label de service public et statut de service public, AJDA 1982, p. 427 ; J.-M. Pontier, L'intérêt général existe-t-il encore ?, D. 1998, Chron. p. 327.

(118) Principe général du droit, qui pourrait se voir reconnaître une valeur constitutionnelle, Grands services publics, préc. p. 311-312.

(119) L'usager peut obliger l'autorité administrative à l'adaptation, CE, Ass., 3 févr. 1989, *Compagnie Alitalia*, GDJDA p. 133 ; Grands arrêts..., n° 105, p. 721. En cas de violation du droit à l'adaptation, l'usager peut, outre l'annulation de la mesure, obtenir une réparation du préjudice éventuel, CE, 6 nov. 1985, *Société Condor-Flugdienst*, Lebon p. 313 ; AJDA 1986, p. 84, chron. S. Hubac et M. Azibert. La responsabilité sans faute peut également être recherchée.

(120) CE, 18 mars 1977, *Chambre de commerce de la Rochelle*, Lebon p. 153, concl. J. Massot. Les usagers ont droit à la création et au maintien des services publics obligatoires, dont l'existence est imposée par la loi ou la Constitution, mais ces services peuvent être supprimés à la condition de respecter le parallélisme des compétences et des formes.

(121) CE, 27 janv. 1961, *Vannier*, Lebon p. 60, concl. Kahn ; GDJDA p. 124, suppression d'une ligne ferroviaire ; CE, 16 janv. 1991, *Fédération nationale des associations d'usagers et des transports*, Lebon p. 14 ; CJEG 1991, p. 279, note J.-F. Lachaume ; CE, 12 mai 1986, *Association des anciens élèves de l'institut régional d'administration de Lille*, Lebon p. 141 ; 30 juin 1995, *Dessert*, Lebon, tables, p. 685 ; Dr. adm. 1995, n° 490, s'agissant d'un abattoir.


(122) CE, 12 févr. 1982, *Université de Paris 7*, Lebon p.70 ; 6 mai 1985, *Richard*, Lebon p. 144 ; AJDA 1985, p. 697, note J.-L. Gauroy.

(123) CE, 26 juin 1989, *Association Etudes et consommation CFDT*, Lebon p. 544 ; CJEG 1990, p. 180, note J.-F. Lachaume.



(124) CJCE, 15 mai 1975, *Centre national technique agricole*, aff. 74/74, Rec. CJCE p. 533, concl. A. Trabucchi, existence d'espérances fondées dans la stabilité des règles de l'administration, caractère imprévisible de la modification.

(125) CJCE, 12 juill. 1957, *Algera*, aff.7/56, Rec. CJCE p. 116 ; 13 juill. 1965, *Lemmerz-Werke c/ Haute Autorité de la Communauté européenne*, aff. 111/63, Rec. CJCE p. 835, concl. K. Roemer.

(126) S'agissant du principe de confiance légitime, CE, Sect., 30 déc. 1998, *Entreprise Chagnaud*, AJDA 1999, p. 96 ; CE, Ass., 5 mars 1999, *Rouquette*, AJDA 1999, p. 420, chron. F. Raynaud, P. Fombour ; RFDA 1999, p. 357, concl. C. Maugüé et p. 372, obs. D. de Béchillon ; CE, 11 juill. 2001, *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)*, RFDA 2002, p. 33 et s., concl. F. Sénors et note L. Dubouis p. 43 et s. ; V. cependant CAA Nancy, 17 juin 1999, *Ministre de l'Équipement c/ Entreprise Transports Freymuth*, RFDA 2000, p. 254, concl. P. Vincent.

(127) CE, 3 déc. 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique et autres*, AJDA 2002, p. 1219, note A.-L. Valembois  ; RFDA 2002, p. 166.

(128) CE, 25 juin 1969, *Vincent*, préc. ; 13 févr. 1987, *Ministre chargé des PTT c/ Malhet*, AJDA 1987, p. 490, note X. Prétot.

(129) La notion de ligne de chemin de fer d'intérêt général a été reprise à l'article R. 11-2 du code de l'expropriation, il s'agit des lignes réalisées par l'Etat ou un établissement public de l'Etat , CE, Ass., 2 juill. 1993, *Louvrier et autres et Association de défense des droits mobiliers et immobiliers d'Antony*, Lebon p. 207  ; AJDA 1993, p. 583, chron. C. Maugüé et L. Touvet . Cette notion s'oppose à celle de lignes de voies ferrées d'intérêt local (lois des 12 juill. 1865 et 11 juin 1880 et 31 juill. 1913) transformées en « transports publics d'intérêt local » (loi du 19 juin 1979 partiellement abrogée par la loi du 9 janvier 1985). V. les conclusions préc., p. 234.

(130) Avis de la Section des travaux publics, CE, 14 nov. 1978, cité par les, conclusions préc., p. 234.





(131) CE, Ass., 25 juin 1948, *Société du journal l'Aurore*, Lebon p. 289 ; S. 1948, 3, p. 69, concl. M. Letourneur ; GDJDA p. 324 ; CE, 14 mai 1965, *Association départementale du Rhône pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence*, Lebon p. 279 ; CE, 11 juin 1993, *Commune de Rai*, Lebon, tables, p. 660, à moins qu'il s'agisse de régulariser une situation, CE, 8 mars 1967, *Caisse régionale de sécurité sociale de Paris*, Lebon p. 108.

(132) CE, 25 juin 1969, *Vincent*, concl. N. Questiaux.

(133) CE, 1^{er} déc. 1971, *Société des établissements Dubreuil* préc., refus d'adaptation de mesures relatives aux prix et conditions de transports ferroviaires méconnaissant le principe d'égalité, CE, 28 mai 1984, *Association des usagers du port de Bandol*, Lebon p. 612 ; CE, 26 juin 1989, *Association Etudes et consommation CFDT*, préc. Le juge réalisera en principe un contrôle restreint de la qualification juridique des faits, CE, 30 mars 1979, *Université de Paris X*, Lebon p. 144 ; AJDA 1979, p. 35.

(134) CE, 13 oct. 1967, *Peny*, Lebon p. 365 ; RD publ. 1968, p. 408, concl. Questiaux ; 4 juin 1975, *Bouvet de la Maisonneuve*, Lebon p. 330, obligation du port de la ceinture de sécurité limitée aux voitures mises en circulation après une certaine date.

(135) CE, 26 juin 1989, *Association Etudes et consommation CFDT*, préc., nouvelle formule prévue par le recueil général des tarifs voyageurs.

(136) CE, 19 juin 1992, *Département du Puy-de-Dôme*, Lebon p. 237 ; AJDA 1992, p. 528, chron. C. Maugüé et R. Schwartz  ; RFDA 1993, p. 689, concl. M. Pochard , une discrimination tarifaire entre usagers d'un service de ramassage scolaire, selon que l'établissement fréquenté est ou non situé à l'intérieur du « secteur de ramassage » ; CE, 4 mai 1998 *Département de la Côte d'Or*, Lebon, tables, p. 709  ; 10 déc. 1982, *Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'île de Ré*, préc., tarifs différents pour les usagers du bac selon qu'ils résident dans l'île de Ré ou dans l'île d'Oléron ; CE, 26 juill. 1996, *Association Narbonne Liberté 89 et Bonnes*, Lebon, tables, p. 696 , tarifs différents pour les usagers du service municipal de l'eau, selon qu'ils résident à Narbonne-plage ou à Narbonne.

(137) CE, 12 févr. 1982, *Université de Paris 7*, Lebon p.70.

(138) CE, 27 janv. 1961, *Vannier*, préc.

(139) CE, 3 mai 1972, *Syndicat des propriétaires fonciers de Nouvelle-Calédonie et Nething*, Lebon p. 329 ; Ass., 18 oct. 1974, *M^{me} Veuve Rodet*, Lebon p. 494, cités par J.-F. Lachaume, note préc. CJEG 1990, p. 187, note 44.

(140) CE, 26 juin 1989, *Association Etudes et consommation-CFDT*, CJEG 1990, p. 198, note J.-F. Lachaume.

(141) Cass. req., 4 mai 1921, *Société intercommunale d'éclairage c/ Compagnie d'éclairage de Bordeaux*, D. 1922, 1, p. 41, note J. Appleton ; S. 1922, 1, p. 65, note A. Mestre.

(142) CE, 3 mai 1972, *Syndicat des propriétaires fonciers de Nouvelle-Calédonie et Nething*, préc.

(143) Cass. com., 20 mars 1990, Bull civ. IV, n° 87, après expiration de cette durée minimale l'usager peut sortir du service sans frais, sous réserve du respect d'un bref préavis, TI Ajaccio, 6 déc. 1989, *EDF c/ Société corse de pyrotechnie*, cité par S. Nicinski, thèse préc. p. 342, n° 1046.

(144) C'était l'analyse retenue par le Tribunal de grande instance de Paris et la Cour d'appel de Paris dans l'affaire du « Modulopass », TGI Paris, 28 oct. 1977, *Coudurier et UFC* ; CA Paris, 13 sept. 1988, CJEG 1990, p. 190 et s., annexes 2 et 3, la résiliation est considérée comme licite mais elle doit s'accompagner d'une large information des usagers de la part de la SNCF.

(145) Note J.-F. Lachaume préc. p. 188. V. J.-F. Lachaume, H Pauliat et C Boiteau, *op. cit.* p. 402. « Aucune trace contractuelle n'est décelable, l'usager doit subir la loi du service que le gestionnaire du service doit appliquer sans pouvoir l'adapter *intuitu personae* ». absence « d'un contrat d'adhésion puisque la rencontre des volontés des parties en présence ne possède aucun effet créateur de droit ». V. également A.-S. Mescheriakoff, *op. cit.* n° 110, p. 239. Pour une critique, V. J. Amar, *op. cit.* p. 182, n° 243 et s.

(146) Les relations individuelles service public industriel et commercial-usager relèvent du droit privé et de la compétence judiciaire, T. confl., 17 déc. 1962, *M^{me} Bertrand*, Lebon p. 831, concl. Chardeau ; CE, 21 avr. 1961, *M^{me} Veuve Agnési*, préc. ; 13 oct. 1961, *Etablissements Campagnon-Rey*, Lebon p. 567.

(147) J.-F. Lachaume, note sous *Association Etudes et consommation-CFDT*, p. 188 ; Lachaume, Boiteau, Pauliat, *op. cit.* p. 402.

(148) L'article 153 du traité instituant la Communauté européenne (art. 129 A Traité de Maastricht) prévoyant la promotion des intérêts des consommateurs et l'assurance d'un niveau de protection élevé, V. M. Lecerf, *Droits des consommateurs et obligations des services publics*, Editions d'organisation, p. 17.

(149) S. Nicinski, thèse préc. p. 351-352, n° 1068 et s., p. 272 et s., n° 825 et s.