



La référence du droit en ligne



La qualification du service public
autoroutier (TC, 20/11/2006, So. EGTL c/
Escota)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Une qualification de SPIC suggérée.....	5
A – Le financement par une redevance pour service rendu.	5
1 - La notion de redevance	5
2 - La redevance traduit la présence d'un SPIC.....	5
B – La soumission à la Taxe sur la valeur ajoutée	6
1 - La méthode du faisceau d'indices	6
2 – La soumission à la TVA.....	6
II – Une qualification de SPA finalement retenue	7
A – Une activité fondamentalement liée aux prérogatives de l'Etat	7
1 - L'objet du service	7
2 – L'objet du service public autoroutier	7
B - Les conséquences quant au régime juridique applicable au service	8
1 - Un régime commun à tous les services publics.....	8
2 - Un régime spécifique aux SPA.....	8
TC, 20/11/2006, So. EGTL c/ Escota	9

Introduction

Le service public constitue, à côté de la police administrative, l'une des deux activités de l'Administration. Cette notion est si importante qu'elle permet, au début du XX^e siècle, de déterminer la compétence du juge administratif (TC, 8/02/1873, *Blanco*). Pour que le droit administratif s'applique il faut donc démontrer que l'on est en présence d'un service public, celui-ci se définissant, alors, comme une activité d'intérêt général gérée par une personne publique. Cependant, cette construction jurisprudentielle va vite être mise à mal. Le Conseil d'Etat supprime, ainsi, le critère organique en reconnaissant qu'une personne privée peut gérer un service public en dehors de toute délégation contractuelle (CE, ass., 13/05/1938, Caisse primaire « Aide et protection »). Se pose, alors, la question de l'identification du service public lorsqu'il est géré par une personne privée. Surtout, le Tribunal des conflits soumet toute une catégorie de services publics, les services publics industriels et commerciaux (SPIC), au droit privé et à la compétence du juge judiciaire (TC, 22/01/1921, Société commerciale de l'ouest africain). Il faut, dorénavant, distinguer ces services publics des services publics administratifs (SPA) qui, eux, restent soumis à la compétence du juge. C'est ce type de problème que le Conseil d'Etat doit résoudre en l'espèce.

Cette affaire oppose la société SA EGTL, entreprise de transport, à la société des autoroutes Esterel Côte d'Azur Provence Alpes au sujet de l'émission de factures rectificatives qui permettrait à la première société de récupérer le montant de la TVA acquitté entre le 1^{er} janvier 1996 et le 31 décembre 2000. En effet, depuis un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) de 2000, les péages autoroutiers doivent être soumis au régime de droit commun de la TVA. La société souhaite donc récupérer, comme toute entreprise, le montant de la TVA dont elle s'est acquittée durant cette période. Le concessionnaire d'autoroute refusant la demande de la société, cette dernière saisit le juge des référés du tribunal de commerce de Cannes qui se déclare compétent. Estimant que c'est l'ordre juridictionnel administratif qui est compétent, le préfet des Alpes-Maritimes élève le conflit le 27 mars 2006. Cette procédure permet aux préfets de saisir le Tribunal des conflits pour déterminer l'ordre compétent lorsque le représentant de l'Etat estime que le juge administratif est compétent. Le 20 novembre 2006, le Tribunal des conflits estime que le service public autoroutier est, dans tous les cas, un service public administratif, et que le juge administratif est toujours compétent.

Pour déterminer si un service public est administratif ou industriel et commercial, le juge utilise trois critères dégagés en 1956 (CE, ass., 11/11/1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*). Il vérifie, ainsi, si, aux points de vue de l'objet du service, de son mode de fonctionnement et de son mode de financement, le service public ressemble à une entreprise privée. Si tel est le cas des trois critères, il s'agit d'un SPIC. En revanche, si l'un des trois critères n'est pas rempli, il qualifie le service de SPA. Dans cette affaire, les deux derniers critères rapprochent le service public autoroutier d'une entreprise privée. En effet, les autoroutes sont financés par une redevance pour service rendu, autrement dit par un prix payé en échange d'un service. Quant aux modalités de fonctionnement, les autoroutes sont soumises depuis 2000 à la TVA, comme n'importe quelle entreprise privée. En revanche, l'objet du service le rapproche plus de l'Administration. Ainsi, la construction des autoroutes et leur gestion relève constitue toujours une compétence essentielle de l'Etat. L'un des critères faisant défaut, le service public autoroutier constitue toujours un SPA. Par cette décision, le Tribunal des conflits crée un bloc de compétence au profit du juge administratif en matière de péage autoroutier, qu'il s'agisse de la fixation des tarifs de péages ou de l'émission de factures rectificatives, comme c'est le cas en l'espèce. Le régime juridique applicable est donc composé majoritairement de règles de droit administratif.

Il convient donc d'étudier dans une première partie les arguments en faveur d'une qualification de SPIC I), et d'analyser dans une seconde partie la qualification de SPA finalement retenue (II).

I – Une qualification de SPIC suggérée

Les critères relatifs au mode de financement et au mode de fonctionnement tendent vers la qualification de SPIC. En effet, le service public autoroutier ressemble, à ces deux points de vue, à une entreprise privée. Le service est, ainsi, financé par une redevance pour service rendu, ce qui ressemble au prix acquitté dans n'importe quelle relation commerciale (A). Ensuite, le service autoroutier est soumis à la TVA, comme n'importe quelle entreprise privée (B).

A – Le financement par une redevance pour service rendu.

Se pose ici deux problèmes. Que faut-il entendre par redevance ? (1) Et, pourquoi la redevance favorise-t-elle la qualification de SPIC ? (2)

1 - La notion de redevance

Elle peut se définir comme un prix perçu sur les usagers et calculé en fonction de l'importance du service rendu. Deux grands traits caractérisent donc la redevance.

D'abord, il doit y avoir une correspondance entre le prix et la valeur des prestations. Le montant de la redevance doit, ainsi, correspondre au coût réel du service rendu, être calculé en fonction des dépenses réelles du service, ce qui exclue le service gratuit et le cas où le service fonctionne à perte.

Ensuite, le prix doit être calculé en fonction de la nature du service rendu. Par exemple, la redevance pour enlèvement des ordures ménagères doit être calculée en fonction du volume de déchets récoltés et non à partir du volume de consommation d'eau. Dans ce dernier cas, il n'existe aucun rapport entre le service rendu et le mode de calcul. Le cas le plus extrême est celui où la redevance est exigée d'une personne qui n'est pas desservie par le service, puisque dans ce cas il n'y a pas de service rendu.

Ces différentes considérations sur la notion de redevance mettent en avant la proximité des services ainsi financés avec les entreprises privées.

2 - La redevance traduit la présence d'un SPIC

Pour démontrer en quoi le financement par une redevance traduit la présence d'un SPIC, il suffit de considérer que lorsqu'il y a paiement d'une redevance, l'utilisateur du SPIC se retrouve dans la même situation qu'un client ordinaire. La situation est, en effet, analogue à celle où un prix est payé contre l'achat d'un produit quelconque. Le paiement de la redevance apparaît, alors, comme un échange commercial classique où un prix est payé en contre-partie du service rendu et calculé en fonction de l'importance de celui-ci. Ce type de financement traduit la volonté de financer le service dans des conditions similaires à celles des activités privées commerciales. Alors que s'il s'agit de taxes ou de subventions publiques, le mode de financement est le même que celui des Administrations traditionnelles.

En l'espèce, l'utilisateur de l'autoroute s'acquiesce d'un prix contre le droit d'utiliser l'autoroute. La situation est donc analogue à celle d'une entreprise privée. De ce point de vue, la qualification de SPIC est donc privilégiée. Il en est de même quant au mode de fonctionnement.

B – La soumission à la Taxe sur la valeur ajoutée

Le juge utilise la méthode du faisceau d'indices (1) pour déterminer si un service public fonctionne comme une entreprise privée. En l'espèce, la soumission à la TVA semble déterminante (2).

1 - La méthode du faisceau d'indices

Plusieurs indices sont utilisés pour déterminer si les modalités de fonctionnement du service public ressemblent à celles d'une entreprise privée. Ainsi, s'il y a recours aux techniques de la comptabilité privée, aux usages du commerce, la recherche de l'équilibre financier du service ou de bénéfice, la gestion par une personne privée, la soumission à la TVA, il s'agira d'un SPIC. Et, inversement.

Chaque indice pris individuellement n'est pas déterminant pour renverser la présomption d'administrativité, mais l'addition de plusieurs indices peut y aboutir. Qu'en est-il en l'espèce ?

2 – La soumission à la TVA

Jusqu'en 2000, le service public autoroutier n'était pas soumis à la TVA. Un arrêt de la CJCE du 12 septembre 2000 (*Commission c/ France*) est venu censurer cet état de fait estimé contraire à la directive communautaire relative à l'harmonisation des législations sur les taxes sur les chiffres d'affaires. La France a tenu compte de cet évolution, et soumis les péages autoroutiers à la TVA par la loi de finances rectificative de 2000.

Ce service étant soumis à la TVA, cela traduit la volonté de gérer ce service comme une activité privée ordinaire. Là encore, la qualification de SPIC semble privilégiée.

Pourtant, le Tribunal des conflits retient le caractère déterminant de l'objet du service autoroutier pour le qualifier de SPA.

II – Une qualification de SPA finalement retenue

C'est le fait que la construction et la gestion des autoroutes constitue une activité faisant partie des compétences essentielles de l'Etat qui est déterminant dans la décision rendu par le Tribunal des conflits (A). Cette considération a pour conséquence que le service public autoroutier est soumis à un régime composé majoritairement de règles issus du droit administratif (B).

A – Une activité fondamentalement liée aux prérogatives de l'Etat

Il convient, au préalable, de relever quelques considération générales relatives à l'appréciation de l'objet des services public (1), puis de démontrer en quoi la gestion des autoroutes relève de la compétence de l'Etat (2).

1 - L'objet du service

Il faut ici se demander si les opérations auxquelles donnent lieu le service sont de celles qu'une entreprise privée pourrait effectuer. Si c'est le cas, il s'agira d'un SPIC. Et, inversement. Pour être plus précis, les SPIC correspondront aux activités de production, de vente de biens ou de service. Alors que dans le cas des SPA, il s'agira d'activités qu'une entreprise privée n'a pas coutume d'exercer : par exemple, l'octroi désintéressé de prêts sur gage, le service extérieurs des pompes funèbres, l'exploitation des routes et des ponts qui les relient, la restauration scolaire, ou plus généralement les services qui correspondent aux missions traditionnelles de l'Etat.

Par exemple, en matière de ramassage des ordures ménagère, il s'agit de garantir l'hygiène et la salubrité publiques. Cette considération rapproche cette activité d'une mission de SPA. Mais, le critère étudié renvoie à l'objet, non au but du service. Or, l'objet de ce service ressemble à celui de n'importe quelle entreprise privée effectuant le nettoyage des bureaux par exemple.

Qu'en est-il du service public autoroutier ?

2 – L'objet du service public autoroutier

Pour le juge des conflits, les autoroutes appartiennent au réseau routier national qui constitue une prérogative essentielle de l'Etat. Plusieurs arrêts étayent cette règle. Le premier est un arrêt du Conseil d'Etat pour qui les ouvrages d'art relèvent de la compétence de la juridiction administrative (CE, 2/10/1985, *M. Jeissou et SEM du pont de Saint-Nazaire-Saint-Brévin*). Quant au Tribunal des conflits, il a jugé que la construction de la voirie nationale et des autoroutes constitue une compétence qui relève par nature de l'Etat (TC, 8/07/1963, *Entreprise Peyrot c/ So. de l'autoroute Estérel Côte d'Azur*).

Pour le juge des conflits, le service public autoroutier correspond à une mission traditionnelle de l'Etat. Son objet le rapproche donc d'une administration. Il s'agit donc d'un SPA. Cette qualification emporte des conséquences quant au régime juridique applicable à cette activité.

B - Les conséquences quant au régime juridique applicable au service

Le régime du service public autoroutier sera composé majoritairement de règles de droit administratif. Une partie de ces règles est commune à tous les services publics (1). Une autre dépend de nature du service public en cause (2).

1 - Un régime commun à tous les services publics

Trois grands principes vont s'appliquer aux entreprises concessionnaires : le principe d'égalité, celui d'adaptabilité, et, enfin, le principe de continuité. Ces grands principes, d'origine prétorienne, font, souvent, l'objet d'une concrétisation dans les différents documents contractuels édictés par l'Administration. Il en va, ainsi, des contrats de concession et des différents cahiers des charges annexés.

Le premier principe est le principe d'égalité. L'on peut juste noter ici qu'ils devront traiter tous les usagers sans distinction d'origine, de religion ou de sexe.

Le principe d'adaptabilité mérite plus d'explications. Ce dernier donne le droit à l'Administration de modifier les conditions d'exécution du service public pour que celui-ci soit en accord avec l'évolution des besoins collectifs et les exigences de l'intérêt général. La manifestation la plus remarquable de ce principe est le pouvoir de modification unilatérale du contrat dont dispose l'Administration. Dans l'affaire étudiée, par exemple, l'Administration est libre de modifier les clauses contenues dans le cahier des charges.

Au nombre de ces principes, se trouvent, enfin, le principe de continuité du service public. Celui-ci fait, d'abord, l'objet d'une appréhension temporelle en ce qu'il impose un fonctionnement ponctuel, régulier du service public, sans autre interruption que celles prévues par la réglementation. L'interruption du service est la faute la plus grave et elle justifie la fin du contrat, sauf si cette interruption a été causée par un cas de force majeure ou par le fait de l'Administration. Ce principe a aussi une dimension spatiale : par exemple, les fermetures de lignes de bus dans certains quartiers sont autant d'entorses au principe de continuité.

A ce régime commun, s'ajoute un régime propre à chaque type de service public.

2 - Un régime spécifique aux SPA

Si le régime des SPIC est composé majoritairement de règles du droit privé et si son contentieux relève du juge judiciaire depuis la décision du Tribunal des conflits, Société commerciale de l'ouest africain, il en va différemment du régime des SPA. Ces derniers voient s'appliquer majoritairement des règles de droit administratif, et le contentieux relève majoritairement du juge administratif.

Ainsi, en l'espèce, le Tribunal des conflits note bien que le juge administratif est compétent pour tout ce qui concerne le principe et le montant du péage, ainsi, d'ailleurs, que de la délivrance des factures afférentes à ce péage. L'une des conséquences est que, même abonné contractuellement aux sociétés d'autoroutes, les usagers de ce service public se trouvent dans une situation unilatérale et réglementaire vis-à-vis du service public autoroutier.

Par cette décision, le juge des conflits met fin à d'interminables controverses jurisprudentielles et doctrinales. Il érige, dans le même temps, un bloc de compétence au profit du juge administratif pour tout ce qui concerne le service public administratif autoroutier.

TC, 20/11/2006, So. EGTL c/ Escota

Vu, enregistrée à son secrétariat le 10 mai 2006, la lettre par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice, a transmis au Tribunal le dossier de la procédure opposant la SA EGTL et la société des autoroutes Esterel Côte d'Azur Provence Alpes (ESCOTA) devant le juge des référés du tribunal de commerce de Cannes ;

Vu le déclinatoire présenté le 15 février 2006 par le préfet des Alpes-Maritimes, tendant à voir déclarer la juridiction de l'ordre judiciaire incompétente par le motif que les usagers d'une autoroute concédée sont dans une situation unilatérale et réglementaire à l'égard d'un service public administratif ;

Vu l'ordonnance du 16 mars 2006 par laquelle le juge des référés du tribunal de commerce de Cannes a rejeté le déclinatoire de compétence ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2006 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a élevé le conflit ;

Vu, enregistré le 30 mai 2006, le mémoire présenté par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, tendant à la confirmation de l'arrêté de conflit par le motif que les usagers d'une autoroute concédée sont dans une situation unilatérale et réglementaire à l'égard d'un service public administratif ;

Vu, enregistré le 8 septembre 2006, le mémoire présenté pour la société ESCOTA, tendant à la confirmation de l'arrêté de conflit par le motif que les usagers d'une autoroute concédée, même s'ils acquittent le péage par abonnement, sont dans une situation unilatérale et réglementaire à l'égard d'un service public administratif, nonobstant la circonstance que les péages sont assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée ;

Vu les pièces desquelles il résulte que la saisine du Tribunal des conflits a été notifiée à la SA EGTL, qui n'a pas produit de mémoire ;

Considérant qu'une société concessionnaire de la construction et de l'exploitation d'une autoroute a pour activité l'exécution d'une mission de service public administratif, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que les péages, qui ont le caractère de redevances pour service rendu, sont assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée ; que les usagers de l'autoroute, même abonnés, sont dans une situation unilatérale et réglementaire à l'égard du concessionnaire ; qu'il en résulte que les litiges pouvant naître entre ces usagers et le concessionnaire quant au principe et au montant du péage, y compris quant à la délivrance de factures afférentes à ce péage, relèvent de la compétence de la juridiction administrative ; que, par suite, la juridiction judiciaire est incompétente pour connaître de l'action introduite par la SA EGTL, entreprise de transport routier, pour obtenir de la société des autoroutes Esterel Côte d'Azur Provence Alpes la délivrance de factures rectificatives correspondant aux péages acquittés du 1er janvier 1996 au 31 décembre 2000 ; qu'il y a lieu de confirmer l'arrêté de conflit du préfet des Alpes-Maritimes ;

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêté de conflit du préfet des Alpes-Maritimes du 27 mars 2006 est confirmé.
Article 2 : La procédure engagée par la SA ECTL devant le juge des référés du tribunal de commerce de Cannes et l'ordonnance de ce juge en date du 16 mars 2006 sont déclarés nuls et non avenus.