Regards croisés : « Quel avenir pour les services publics locaux ? »

Gilles Armand, Premier conseiller au Tribunal administratif de Rouen

Merci Madame la présidente et merci à toutes les personnalités présentes.

Lorsqu'il nous a été demandé d'intervenir, lors de cette rentrée solennelle, sur la question de l'évolution des services (SP) locaux, nous nous sommes, un temps et jusqu'à récemment faut-il l'avouer, interrogé sur l'intérêt d'un tel sujet. Pourquoi, en effet, parler d'une évolution du ou des SP, ce qui postule qu'une telle évolution existe (1) ? Pourquoi aborder cette question sous l'angle des SP locaux, ce qui implique qu'ils présentent, à cet égard, une spécificité (2) ? Et pourquoi, *in fine*, en faire état lors de la rentrée solennelle du tribunal administratif (TA) de Rouen, ce qui suppose que la jurisprudence de votre tribunal présente, en la matière, une dimension particulière (3) ?

Et pourtant, en proposant un tel sujet, la présidente du tribunal et celle de la 4ème chambre à laquelle nous appartenons avaient eu le nez creux ! Car :

1°) En réponse à la 1ère interrogation sur l'intérêt général du sujet, il suffit de se référer à l'arrêt qu'a récemment rendu l'assemblée du Conseil d'Etat (CE), 5 mai 2026, Fédération des Acteurs de la Solidarité et autres, N° 502860, A, dans lequel, à propos des dysfonctionnements du service informatique dit de l' « ANEF » permettant aux étrangers de déposer une demande de titre de séjour, il réaffirme qu'il « appartient au gestionnaire d'un service public, afin de satisfaire l'intérêt général en vue duquel le service a été institué, de veiller à garantir le droit d'accès, dans des conditions normales, des usagers au service dans le respect du **principe d'égalité**, d'assurer **la continuité du service** et de procéder aux adaptations rendues nécessaires par **l'exigence de mutabilité** ». Vous aurez reconnu dans ce considérant de principe la consécration des 3 lois du SP (égalité, continuité et mutabilité) dégagées par Louis Rolland en 1928 et vous aurez compris que la 3ème, la mutabilité, implique nécessairement que le SP s'adapte, et donc sache évoluer, en fonction des nécessités, elles-mêmes évolutives, de l'intérêt général qu'il vise à satisfaire. ;

2°) Il est également assez aisé de répondre à la 2ème interrogation portant sur l'aspect spécifique d'une évolution des SP locaux, qui attrait à la redéfinition ce qu'on appelle « l'intérêt public local », question sur laquelle nous ne attarderons pas, mais que l'actualité nous rappelle régulièrement avec l'accroissement du rôle des collectivités territoriales (CT), notamment, en

matière de prise en charge de la dépendance des personnes âgées et en situation de handicap (nous pensons à la création du SP départemental de l'autonomie -SPDA- avec la loi du 8 avril 2024 « Bien vieillir et autonomie »), ou encore en matière de sécurité avec le développement des polices municipales, évolutions qui ont, probablement, pour effet un redéploiement des SP locaux vers des missions régaliennes ou, en tout cas, un recentrage sur leur fonction 1ère d'assurer des missions de service public administratif (SPA), au détriment, peut-être, d'autres services, comme les SP culturels.

3°) Enfin, quant à l'intérêt d'étudier la question de l'évolution des SP locaux à l'aune de la « jurisprudence » du TA de Rouen, elle n'est pas si surprenante que cela tant votre tribunal, à son modeste niveau, a toujours été le déclencheur d'évolutions jurisprudentielles majeures. Nous pensons notamment à l'affaire *Okosun*, qui a permis au CE, dans son avis du 30 décembre 2023 (n° 367615, A) de recadrer les mécanismes de l'annulation par voie de conséquence et de l'exception d'illégalité.

C'est donc en prenant appui sur les jugements récents rendus par le TA de Rouen, en particulier sur ceux de sa 4ème chambre (en espérant que les autres ne nous en voudront pas) compétente en matière de contentieux des CT, analysés au regard des principes dégagés par le CE et comparés à des décisions rendues par d'autres juridictions du fond, qu'il est possible de s'interroger sur une évolution des SP locaux, et plus spécifiquement, sous l'angle que nous avons retenu, des lois qui le gouvernent. A cet égard, il est possible de déceler un triple mouvement avec une égalité revisitée (I), une mutabilité renforcée (II) et, peut-être, une continuité menacée (III).

I/ Une égalité revisitée

Le TA de Rouen ne sort pas toujours victorieux des combats qu'il mène dans l'interprétation des lois du SP. Preuve en est lorsqu'il a, dans une décision du n° 2000270 du 15 mars 2022, d'ailleurs confirmée en appel, jugé que la fixation par la communauté d'agglomération « Caux Seine Agglo » de tarifs différenciés en matière d'assainissement collectif et d'entretien des installations conventionnées, selon que les usagers faisaient ou non partie de 7 communes précédemment membres de la communauté de communes « Cœur de Caux », n'était pas contraire au principe d'égalité des usagers devant le SP. Cette solution a, en effet, été censurée par le CE qui, dans un arrêt du 21 mai 2025, M. et Mme Stoll (n° 491124, B) rendu dans le sillage de sa jurisprudence de principe *Denoyez et Chorques* du 10 mai 1974 (n°88032, 88148,

A), a considéré que l'existence d'un écart historique de tarification ne constituait, en tant que telle, ni une différence de situation appréciable au regard des caractéristiques du service fourni, ni une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

C'est peut-être ce qui a conduit votre tribunal en matière de neutralité, laquelle est associée à l'égalité, des SP locaux, à retenir, du moins en apparence, une position plus orthodoxe lorsqu'il s'est agi de statuer sur la légalité de la décision du maire de la commune de Val-de-Reuil de hisser le drapeau palestinien sur des monuments publics de la commune à l'occasion de la reconnaissance par le président de la République, devant l'AG des Nations-Unies le 22 septembre 2025, de l'Etat Palestinien. A l'instar d'autres tribunaux, cette décision a en effet été annulée par un jugement du TA de Rouen du 29 avril 2026 (n° 2504457, PREFET DE L'EURE).

Mais les apparences sont parfois trompeuses. Pour le comprendre, il faut faire un détour, aussi rapide que possible car le temps nous est déjà compté, sur l'interprétation retenue par les juridictions administratives du principe de neutralité du SP, lequel s'oppose à ce que les administrations, notamment locales, comme leurs agents, expriment des opinions politiques, religieuses ou philosophiques.

A – Du « cultuel » au « culturel »

En matière d'opinions religieuses, pour lesquelles le principe de neutralité trouve sa traduction dans celui de laïcité, le CE a, en effet, mené une politique jurisprudentielle tendant à dissocier le domaine du « cultuel », dans lequel les SP locaux ne sauraient s'immiscer en vertu de la loi de 1905 de séparation des Eglises et de l'Etat, de celui du « culturel », pour lequel leur intervention est admise. Ce mouvement de neutralisation de ce qui est interdit ou, au contraire, permis dans un Etat comme la France qui, comme chacun le sait, est le « berceau de la laïcité » mais en même temps la « fille aînée de l'Eglise », a ainsi conduit le CE à admettre, notamment, que les CT puissent financer des travaux d'entretien et de conservation des édifices cultuels autres que ceux autorisés par la loi de 1905, à la triple condition que l'équipement ou l'aménagement présente un intérêt public local, notamment culturel, qu'il ne soit pas destiné à l'exercice du culte et que soit garanti que cette participation n'est pas versée à une association cultuelle et qu'elle est exclusivement affectée au financement du projet (CE, 19 juillet 2011, Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et Picquier, A). Même logique et donc même solution avec la possibilité d'accorder une subvention à une association qui, sans constituer une association cultuelle, a des activités cultuelles (CE, 4 mai 2012, 3 / 8 SSR,

Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône, n° 336462, A). Et c'est dans cette même veine jurisprudentielle, que les juges du Palais-Royal ont considéré, au prix d'une interprétation « religieusement neutralisante », qu'une crèche de Noël étant une représentation susceptible de revêtir une pluralité de significations, à la fois religieuse mais aussi « traditionnelle » accompagnant les fêtes de fin d'année, l'installation d'une telle crèche, à titre temporaire, à l'initiative d'une personne publique, dans un emplacement public, n'était légalement possible que lorsqu'elle présentait un caractère culturel, artistique ou festif, sans exprimer la reconnaissance d'un culte ou marquer une préférence religieuse » (vous aurez reconnu l'arrêt d'assemblée du CE, 9 novembre 2016, Commune de Melun, n° 395122, A).

B – Du « politique » à l'« humanitaire »

Cette opération de « dé » et « re » qualification juridique des opinions a également été mise en œuvre en ce qui concerne les opinions « politiques » (ou « internationales »).

D'abord par le législateur lui-même, qui, avec les lois n° 2007-147 du 2 février 2007 et n° 2014-773 du 7 juillet 2014, aujourd'hui reprises à l'article L. 1115-1 du CGCT, a autorisé les CT et les groupements à mettre en œuvre ou soutenir des « actions internationales de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire », et sans, il convient de le souligner, que cette possibilité soit subordonnée à l'exigence traditionnelle que cette action réponde à un intérêt public local. Toutefois, dans son arrêt de Section du 13 mai 2024 (Association SOS Méditerranée France et Ville de Paris, n° 472155, A), le CE a indiqué que cette participation devait respecter les engagements internationaux de la France et ne pas interférer avec la conduite par l'Etat français de ces relations internationales et ne pas conduire les collectivités intéressées à prendre parti dans un conflit de nature « politique » (mais aussi un conflit collectif du travail). Et il a, en outre, précisé que si la seule circonstance qu'une organisation prenne des positions dans le débat public ne faisait pas obstacle au soutien des CT, ce soutien ne pouvait légalement être apporté à une organisation menant, en réalité des actions à caractère politique, et que les collectivités devaient prendre les précautions nécessaires afin que le soutien ainsi apporté à une organisation « humanitaire » ne soit pas détourné pour financer des actions « politiques ». Appliquant scrupuleusement cette jurisprudence, c'est ce qui a conduit le TA de Rouen, dans un jugement du 31 janvier 2025 (M. Pierre-Antoine SPRIMONT, n° 2301020), à annuler la délibération du 30 janvier 2023 du conseil municipal de Rouen accordant une subvention de fonctionnement d'un montant de 5 000 euros à l'association SOS Méditerranée, motif tiré de ce que les assurances n'avaient pas être prises pour que cette subvention soit

exclusivement allouée à l'action de sauvetage en mer de l'association, à l'exclusion du financement des autres activités, à caractère politique, conduites par celle-ci.

La question du pavoisement des édifices publics par des drapeaux exprimant des opinions a également conduit les juridictions administratives à mener, mais avec plus de retenue, ce mouvement, passer nous l'expression, de « dépolitisation du politique ». C'est ainsi que, par un jugement du 23 septembre 2025 (n° 2511148), le TA de Versailles a considéré que le fait pour la commune de Ris-Orangis de hisser côte à côte, aux abords du parvis de l'hôtel de ville, les drapeaux palestinien et israélien, constituait le symbole de son attachement à l'entente et la concorde entre les peuples, dans le cadre des actions qu'elle menait localement en faveur de la paix, et non, dès lors que cette décision avait été prise depuis plusieurs mois, la volonté de s'inscrire dans le cadre de l'appel politique à pavoiser les mairies le jour de la reconnaissance, le 22 septembre 2025, par le président de la République, de l'État de Palestine. A l'inverse, le même tribunal, dans une décision rendue à cette date (TA Versailles, 22 septembre 2025, n° 2511143, 2511146), a jugé que le pavoisement, par la commune de Corbeil-Essonnes sur le parvis de son hôtel de Ville, du drapeau palestinien, même adossé aux drapeaux français, européen et ukrainien, constituait une prise de position de nature politique au sujet d'un conflit armé en cours portant, de ce fait, gravement atteinte au principe de neutralité des services publics.

Cette solution, confirmée par la suite par le CE (CE, 28 octobre 2025, COMMUNE DE MONTREUIL, n° 508996), semble avoir été également celle retenue par votre tribunal dans son jugement susmentionné, nous y revenons enfin, du 29 avril 2026. Sauf que, pratiquant une économie des moyens « inversée », la décision prise par la commune de Val-de-Reuil de hisser le drapeau palestinien sur des bâtiments publics n'a été annulée qu'au motif que le maire de la commune, n'agissant pas comme autorité de l'Etat, était incompétent pour y procéder, cette décision relevant de la compétence du conseil municipal. N'ayant pas retenu le motif de légalité interne tiré de la méconnaissance du principe de neutralité des SP, le TA de Rouen a certainement entendu juger, en creux et afin que la neutralité ne soit pas une notion à « géométrie variable », que le pavoisement communal par le drapeau palestinien n'était pas contraire à ce principe. Peut-être a-t-il, ainsi, entendu s'inspirer de la position adoptée par le TA de Versailles, mais à propos du drapeau ukrainien, selon laquelle cette démarche ne constituait pas une prise de position politique mais l'expression symbolique, nous citons, d'une « solidarité envers une nation victime d'une agression militaire ».

II/ Une mutabilité renforcée

Comme les choses évoluent et que les minutes défilent, il est grand temps d'aborder, plus rapidement, la question du renforcement du principe de mutabilité. Ce renforcement affecte, en particulier, les SP locaux « facultatifs », dont la caractéristique, par définition, est de pouvoir être librement créés, et donc par parallélisme des formes, supprimés par les CT.

A – L'égalité relativisée

Dans la jurisprudence du CE, la mutabilité du SP vient relativiser une autre de ces lois, celle d'égalité. Ainsi, la Haute juridiction a pu considérer qu'au nom de la liberté, pour les communes, d'organiser un service de restauration scolaire, elles pouvaient, sans méconnaître le principe d'égalité, fixer des tarifs différenciés pour les élèves usagers selon leur lieu de domiciliation, communal ou non (CE, 5 octobre 1984, Commissaire de la République de l'Ariège c/ Commune de Lavelanet, n° 47875, A). Même liberté pour les CT, mais sans y être obligées car la neutralité et la laïcité s'y opposent, de proposer des repas de substitution aux élèves pour assurer le respect de leurs convictions religieuses (CE, 3 / 8 CHR, 11 décembre 2020, Commune de Chalon-sur-Saône, n° 426483, A), et même de refuser l'accès à la cantine d'un élève lorsque la capacité maximale d'accueil de ce SP facultatif est atteinte (CE, 4 / 1 CHR, 22 mars 2021, Commune de Besançon, n° 429361). Sauf en ce qui concerne les élèves en situation de handicap pour lesquels le législateur a prévu des obligations d'accueil renforcées, y compris pour les SP facultatifs de restauration scolaire et d'activités périscolaires (revoyez CE, Section, 20 novembre 2020, Ministre de l'éducation nationale c/ M. Brahime, A), la mutabilité des SP locaux donne, ainsi, un droit aux CT d'en refuser l'accès aux usagers, alors pourtant que, selon l'arrêt précité du CE du 5 mai 2026, cet accès est une déclinaison du principe d'égalité.

B – La continuité contournée

Une décision de votre tribunal, rendue en matière de domanialité publique, atteste également du poids que fait peser la mutabilité des SP locaux facultatifs sur les autres lois du SP, mais cette fois-ci sur celle de continuité. Dans un jugement du 19 septembre 2025 (COMMUNE DE MARTIGNY, n° 2403434), vous avez en effet statué sur la décision d'un syndicat intercommunal de conclure une promesse unilatérale de vente concernant la cession à une société privée d'une base de loisirs. En vertu des articles L. 2141-1 et L. 3112-4 du code général de la propriété des personnes publiques, la légalité de cette cession était elle-même subordonnée à la légalité du déclassement, après désaffectation, dudit bien, inaliénable et imprescriptible tant

qu'il fait partie du domaine public selon l'article L. 3111-1 du même code. Or, après avoir considéré que lorsque l'administration décide de mettre fin au fonctionnement d'un « service public facultatif », les biens qui lui étaient affectés ne peuvent plus être regardés comme affectés à un service public, et donc comme appartenant au domaine public, quand bien même l'activité y serait poursuivie dans le cadre d'une gestion privée, vous avez jugé que tel était le cas en l'espèce compte-tenu de la volonté du syndicat défendeur de supprimer le SP facultatif dont il avait la charge en gérant la base de loisirs, ainsi désaffectée et, par suite, sortie du domaine public. Elle pouvait donc faire l'objet d'une cession, sans que la continuité du SP s'y oppose.

III/ Une continuité menacée ?

La continuité du SP en sort elle, pour autant, menacée ?

A – La continuité aménagée

Deux jugements rendus, ou en passe de l'être, par votre tribunal en matière de délégation de SP attestent, en tout cas, qu'elle est « aménagée », au sens où une (plus ?) grande liberté est laissée aux parties contractantes quant au sort des biens ou produits qui permettent d'assurer cette continuité.

Ainsi, dans un jugement du 30 avril 2025 (SAS ALPHA CAMPING, n° 2401407), saisis par cette société d'un litige indemnitaire posant la question de la nature juridique d'éléments d'un camping (mobiles-homes, roulottes et chalets) ayant fait l'objet d'un contrat de concession de SP avec la commune de Fécamp, vous avez repris la distinction entre les biens « de retour » et les biens « de reprise », et rappelé qu'à l'issue de la convention, tandis que les premiers, entrés dans la propriété de la personne publique font nécessairement retour à celle-ci gratuitement, les seconds, peuvent, si le contrat le prévoit, être repris par le cocontractant s'ils ne sont plus nécessaires au fonctionnement du SP. On voit donc qu'une liberté est laissée aux parties contractantes de décider des biens qui resteront ou non, au nom de la continuité, affectés au SP. Cette liberté est toutefois placée sous le contrôle du juge qui, comme en l'espèce, opère un contrôle de la qualification des biens (ici, ils ont été qualifiés de retour) et donc du maintien de leur affectation au SP.

Tel n'est, en revanche, pas le cas des produits constatés d'avance (PCA), dont le sort a été examiné par votre juridiction, dans une affaire n° 2502662 opposant la société Vert Marine à la Métropole Rouen Normandie, lors d'une audience de sa 4ème chambre du 2 octobre 2026 dont

nous ne pourrons malheureusement vous donner l'issue car le jugement ne sera lu que le 16 octobre prochain. Les PCA correspondent à des prestations payées par les usagers dans le cadre d'un contrat de délégation de SP, mais qui ne sont pas réalisées à la date d'achèvement du contrat. Concrètement, il s'agissait, en l'espèce, d'entrées payées par les usagers d'une piscine et d'un complexe sportif appartenant à la métropole Rouen Normandie, dont la gestion avait été confiée par convention à la société Vert Marine, mais qui n'avaient été utilisées par ces usagers qu'après que l'exploitation soit confiée à un nouveau prestataire. Le sort de ces PCA a été réglé par le CE dans un arrêt du 10 décembre 2025 (CE, 7 / 2 CHR, 10 décembre 2025, Société Vert Marine, n° 500363, B) qui a considéré qu'ils devaient, en principe, être reversés par le délégataire à l'autorité délégante à l'expiration de la convention de la délégation de SP, de façon à ce que la personne publique, afin d'assurer la continuité du service, soit les conserve si elle décide de l'assurer en régie, soit les reverse au nouvel exploitant en assumant l'exploitation. Toutefois, dans l'arrêt précité, le CE a prévu que ce principe n'était valable qu'en l'absence de stipulation expresse contraire dans la convention de délégation de service public. Lorsque tel est le cas, et votre tribunal dira très prochainement si tel l'était s'agissant de l'article 26 de la convention litigieuse, les PCA peuvent être reversés directement au nouveau concessionnaire, comme cela se pratique très souvent, au risque que celui-ci, faute de maîtrise par la collectivité publique locale, ne les utilise pas afin d'assurer la continuité du SP.

B – La continuité dévoyée

Le principe de continuité est donc, peut-être, menacé, et nous devons admettre, pour conclure, que le TA de Rouen n'a pas pu ou pas su empêcher qu'il soit dévoyé dans un jugement du 27 octobre 2023 (TA Rouen, 27 octobre 2023, N° 2202442, SOCIETE DALKIA), au rapport de votre serviteur, lorsqu'il a, dans le cadre d'un marché de prestations énergétiques, condamné le groupement hospitalier du Havre (GHH) à verser à la société Dalkia exploitante une indemnité d'imprévision. Certes, d'un point de vue juridique, cette décision a appliqué fidèlement les conditions de la théorie jurisprudentielle de l'imprévision forgée en 1916 par la jurisprudence du CE *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux* (CE, 30 mars 1916, n° 59928, A), aujourd'hui reprises à l'article 6 du code de la commande publique, en prenant acte de l'existence d'un évènement (la hausse du prix de l'électricité et du gaz naturel suite à la guerre en Ukraine), extérieur aux parties, imprévisible au moment de la conclusions du contrat et ayant conduit au bouleversement de son économie. Mais, du point de la justice, cette condamnation a abouti à faire payer, alors que l'on connaît les difficultés financières auxquelles doit faire le SP hospitalier français, à un hôpital une somme de 1 250 000 euros, au profit d'une société dont

la maison mère, EDF, a connu une forte augmentation de son chiffre d'affaires du fait de la guerre en Ukraine. Peut-être aurait-il fallu, alors, revisiter la théorie de l'imprévision en exigeant que le titulaire du marché ne soit plus en mesure, « compte-tenu de ses capacités financières », de poursuivre l'exécution du contrat. Une telle évolution aurait remis « l'Eglise au milieu du village » en revenant au fondement premier de la théorie de l'imprévision, construite afin et uniquement afin de garantir la continuité du SP. Mais c'est un pas dans l'évolution des lois du SP, applicables notamment aux SP locaux, qu'il ne revenait sans doute pas au TA de Rouen de franchir.

Je vous remercie de votre attention