



...la proposition de loi constitutionnelle instaurant une

CHARTRE DES SERVICES PUBLICS

Inscrite à l'ordre du jour réservé du groupe Communiste, républicain, citoyen, écologiste - Kanaky, la proposition de loi constitutionnelle *instaurant une charte des services publics*, présentée par Cécile Cukierman et plusieurs de ses collègues, vise à inscrire dans le bloc de constitutionnalité une Charte des services publics.

Conformément à la position traditionnelle du Sénat, la commission des lois s'est montrée vigilante quant à la nécessité réelle de procéder à une révision de la Constitution et aux effets potentiels de celle-ci. Soucieuse d'améliorer la qualité et la présence des services publics auprès des citoyens, la commission des lois n'a néanmoins pas adopté le texte, dont la rédaction a paru inaboutie et les effets juridiques délétères pour la préservation de la capacité d'action des pouvoirs publics.

1. UNE RÉFORME POUR CONSACRER DANS LA CONSTITUTION DES DROITS ET DEVOIRS EN MATIÈRE DE SERVICES PUBLICS

La Charte des services publics proposée par la proposition de loi proclame un ensemble de principes propres aux services publics et pose des exigences fortes en matière de gestion et de financement de ces derniers. Elle instaure des devoirs constitutionnels nouveaux pour les pouvoirs publics ainsi que le droit, pour les agents et les usagers, de contribuer à l'évaluation des services publics.

Les droits et devoirs instaurés par la Charte

La charte proclame le droit des agents et des usagers **d'évaluer les missions à remplir et les moyens institutionnels, humains et financiers à mobiliser afin de garantir le bon fonctionnement des services publics** (art. 7).

La Charte instaure également de nouveaux devoirs pour les pouvoirs publics :

- Concilier, dans la mise en œuvre du service public, le progrès social, la protection de l'environnement et le développement économique (art. 1^{er}) ;
- Assurer directement le service public que la personne publique a créé, sauf en cas de nécessité impérieuse pouvant justifier une délégation de gestion (art. 3) ;
- Limiter et prévenir les atteintes aux services publics, notamment par le recours à une évaluation sociale, environnementale et économique préalable à toute modification du périmètre d'un service public (art. 6) ;
- Garantir la préservation et le fonctionnement pérenne de l'ensemble des services publics locaux ou nationaux, notamment par des financements publics suffisants, afin d'assurer la gratuité du service ou une tarification juste et équitable (art. 4) ;
- Compenser de manière stricte et durable le coût financier des services publics assurés par les collectivités à la suite d'un transfert de compétences (art. 5) ;
- S'inspirer de la Charte pour mener l'action européenne et internationale de la France (art. 8).

Les principes énoncés par la Charte

La Charte énonce également de grands principes régissant le fonctionnement des services publics : **l'égalité, la continuité, la neutralité, l'adaptabilité, l'accessibilité, la proximité et la gratuité ou la tarification équitable.**

La proposition de loi prévoit de **modifier le Préambule de la Constitution de 1958** pour que ce dernier vise la Charte des services publics afin de lui conférer **une valeur constitutionnelle**, au même titre que la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946 et la Charte de l'environnement de 2005.

2. DES EFFETS JURIDIQUES DÉLÉTÈRES

A. LA REMISE EN CAUSE DE LA CAPACITÉ D'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

Plusieurs dispositions de la **Charte laissent craindre une remise en cause de la capacité d'action des pouvoirs publics**, aujourd'hui en première ligne pour prendre les mesures visant à améliorer la gestion des services publics.

En effet, en l'état du droit, **le législateur dispose du pouvoir discrétionnaire de création d'un service public national**, et les collectivités locales, dans le respect de leurs compétences respectives, du pouvoir de créer des services publics locaux. Dans le silence de la loi, la jurisprudence administrative peut, devant le constat qu'une activité est gérée directement ou indirectement par une personne publique (critère organique) et relève de l'intérêt général (critère matériel), lui reconnaître la qualité de service public. **L'absence de définition formelle de la notion de service public permet donc une certaine souplesse**, laissant la capacité aux pouvoirs publics de créer des services publics pour répondre, eu égard aux circonstances, aux besoins des citoyens et des territoires, en fonction d'arbitrages politiques, économiques et sociaux.

La Charte instaure à l'inverse **une définition stricte** des services publics, en indiquant que « **toute activité qui concerne le développement social, culturel, éducatif, économique et personnel de la société tout entière a vocation à constituer un service public et à être défendue comme tel** ». Énumérer limitativement les champs d'intervention du service public, même de façon aussi vaste, **représente un carcan duquel les pouvoirs publics ne pourront se défaire si, à l'avenir, de nouveaux secteurs nécessitaient la mise en œuvre de services publics**. La commission a de plus jugé hasardeux le périmètre des services publics défini par la Charte, notamment quant au rôle de l'État vis-à-vis du « *développement personnel de la société tout entière* ».

B. LE CORSETAGE DE LA GESTION DES SERVICES PUBLICS

La commission s'est également inquiétée de la **rigidification de gestion des services publics** proposée par la Charte. Cette dernière impose que « **la personne publique assure directement le service public qu'elle a créé** », **excluant la possibilité de délégation de service à un établissement public ou à un groupement d'intérêt public**. Cette disposition constitue ainsi **un véritable renversement de la doctrine** établie en matière de gestion des services publics en France.

De même, la Charte limite le recours à une délégation de service public à une personne privée aux cas de « **nécessité impérative motivée** ». La commission a souligné que **les élus locaux seraient les premiers à pâtir d'un tel manque de souplesse en matière de gestion des services publics**, la délégation étant omniprésente à l'échelle locale.

De plus, en exigeant des pouvoirs publics qu'ils « *préviennent et limitent les atteintes aux services publics* », la Charte instaure un **principe constitutionnel de non-régression** des services publics, qui limiterait drastiquement la capacité du législateur et des collectivités à faire évoluer les services publics en fonction des besoins avérés au niveau national comme au niveau local, mettant paradoxalement en cause la **nécessaire adaptabilité** dont doit faire preuve le service public pour satisfaire l'intérêt général.

C. LE REcul DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En outre, si la Charte mentionne le respect des principes d'autonomie financière et de libre administration des collectivités territoriales, elle impose néanmoins à l'État de « *garantir la préservation et le fonctionnement pérenne de l'ensemble des services publics locaux* », disposition pouvant être assimilée à **une forme de tutelle de l'État sur l'action des collectivités territoriales**, à laquelle la commission s'oppose fermement.

3. DE SÉRIEUSES INTERROGATIONS QUANT À LA CAPACITÉ DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE À ATTEINDRE LES OBJECTIFS ÉNONCÉS

La constitutionnalisation de la Charte doit permettre, selon l'exposé des motifs, **de s'affranchir d'une doctrine de l'Union européenne accusée de libéralisme « autoritaire »** et de **préservier les services publics d'une inflation normative nuisant à leur qualité**. La commission a toutefois exprimé ses doutes quant à la capacité du texte proposé à atteindre de telles fins.

En effet, premièrement, **la constitutionnalisation d'une norme ou d'un principe ne permet pas à ce dernier de s'extraire du respect du droit communautaire**, en vertu de **la primauté du droit européen**, reconnue tant par le juge français qu'eupéen. Du reste, rien n'indique que le cadre juridique de l'Union européenne nuise réellement à la qualité des services publics. S'il est vrai que l'Union européenne impose une conformité des services économiques d'intérêt général aux principes de concurrence, notamment en vertu de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), des limites ont été admises à ce principe afin de permettre aux services « *d'accomplir en droit ou en fait la mission particulière qui leur a été impartie* ». Le Protocole n° 26 au TFUE exclut d'ailleurs les services non économiques d'intérêt général de l'application de ce principe de concurrence.

La quête constante d'amélioration de la qualité des services publics, à laquelle est attachée la commission, ne semble donc pas nécessiter une remise en cause de la conciliation du droit interne avec le droit de l'UE.

Deuxièmement, alors que la proposition de loi entend limiter l'inflation normative pesant sur les services publics, le contenu de la Charte, davantage politique que juridique, et souvent imprécis, risque, d'une part, **de rendre nécessaire une déclinaison législative ou réglementaire des principes et des normes de gestion créées** et, d'autre part, **d'aboutir à une multiplication des contentieux**. Elle contribuerait donc directement à la **complexification administrative et juridique** qui mine la réactivité des services publics et que déplorent régulièrement les collectivités comme les citoyens.

La volonté de recourir à une réforme constitutionnelle pour protéger les services publics interroge d'autant plus que ces derniers font déjà l'objet de garanties de niveau constitutionnel, le Conseil constitutionnel ayant consacré comme « **exigences constitutionnelles propres au service public** » **les principes d'égalité¹, de continuité² et de neutralité³**. L'ajout de certains principes affiliés, comme la proximité ou l'accessibilité, apparaît donc **superfétatoire, contraire à l'intelligibilité du droit et propice à la multiplication du contentieux**.

4. LA POSITION DE LA COMMISSION : REJETER UNE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE POTENTIELLEMENT CONTRE-PRODUCTIVE POUR L'EXERCICE DES SERVICES PUBLICS

Attachée au déploiement des services publics sur l'ensemble du territoire et au service de tous les usagers, la commission a estimé que la constitutionnalisation des principes, droits et devoirs énoncés par la charte présentée par la proposition de loi serait contre-productive.

Si d'incontestables progrès doivent être faits pour renforcer la présence des services publics dans les territoires et pour assurer qu'ils satisfont, dans la proximité, aux besoins des citoyens, **la commission s'inquiète néanmoins que l'instauration du cadre juridique constitutionnel proposé ne conduise à entraver l'action publique et la nécessaire flexibilité** dont elle doit faire preuve.

¹ Décision du Conseil constitutionnel n° 2001-446 DC IVG du 27 juin 2001.

² Décision du Conseil constitutionnel n° 79-105 DC du 25 juillet 1979.

³ Décision du Conseil constitutionnel n° 86-217 DC du 18 septembre 1986.

Aussi, bien que le texte soit animé par la volonté de garantir un service public de qualité au service des citoyens, que la commission ne peut que partager, **sa rédaction lui est apparue inaboutie et ses effets juridiques potentiellement délétères**. À l'initiative de son rapporteur, Catherine Di Folco, **la commission a en conséquence rejeté le texte proposé**.

Réunie le mercredi 23 octobre 2024, la commission n'a pas adopté la proposition de loi constitutionnelle.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera sur le texte initial de la proposition de loi, lors de son examen en séance publique le 30 octobre 2024.



**Muriel
Jourda**

Présidente

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



**Catherine
Di Folco**

Rapporteur

Sénateur
(rattachée Les
Républicains)
du Rhône

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-760.html>