

INTERVENTIONS

Robert CHARLIER, *Professeur émérite à l'Université de Paris II.*

Il faut se garder d'une erreur, fréquemment commise, dans la façon de se représenter la situation des usagers du service public — ou plutôt dans les façons. Car ces usagers semblent très différents les uns des autres, non seulement par la nature des prestations qu'ils reçoivent, mais aussi par les règles qui les régissent. Leur lien juridique avec l'administration est très varié : certains ont, dans les services dits industriels et commerciaux, ce que l'on appelle des « contrats », regardés comme de droit privé (E.D.F., G.D.F....) ; d'autres sont reconnus être dans une situation purement légale et réglementaire (téléspectateurs : voir Conseil d'Etat, 27 janvier 1961, Vannier). Et il faut aussi penser à ceux que nous pouvons appeler usagers « indirects », pour lesquels il ne paraît pas y avoir de liens juridiques avec l'administration, parce qu'ils ne sont pas identifiables individuellement, mais qui — et c'est toute la population en fait — bénéficient de la sécurité, de la santé, de l'esthétique, par l'effet de l'institution de services de protection contre l'invasion et la destruction, contre les malfaiteurs, contre la pollution ou l'enlaidissement de l'environnement. Avec bien entendu, toutes sortes de situations intermédiaires.

Mais, par-dessus ces différences, les dépassant, les relativisant, une idée générale s'impose, qui n'est pas encore toujours suffisamment aperçue. Il est en effet fâcheux qu'on voie souvent l'usager et l'administrateur comme deux êtres relevant de deux mondes opposés. Cette représentation est, littéralement, à la fois reflétée et renforcée par Courteline, campant la silhouette de Le Brige, victime des malfaçons administratives et héros de la « rouspétance ». Cette représentation a l'inconvénient de faire croire que l'essentiel est dans le rapport, éventuellement conflictuel, entre deux personnes : l'usager et l'administrateur. Or, loin d'être opposés, celui-là et celui-ci ont ce trait commun, cette solidarité entre eux d'être des organes

remplissant des fonctions. *L'administration n'est pas essentiellement au service des personnes que sont les usagers ; elle est avant tout au service des fins, elle est faite pour que soient atteints certains buts. Et les usagers, eux aussi, sont au service des fins ; ils en sont les incarnations. Ce sont les fins qui se personnifient en eux, dans leurs attentes, qui s'imposent à travers eux, qui leur dictent leurs rôles, qui forment leurs exigences sous la forme des « besoins des usagers ». Et quand le service public fait défaut ou marche mal, ce n'est pas seulement le droit de créance de l'homme qu'est l'usager qui est méconnu, c'est la fin qui est mise en échec ; la situation est donc profondément différente de celle du client d'un commerce privé qui a à s'en plaindre.*

C'est comme organe public que l'usager est soumis aux règlements du service, à des instructions impératives, à un pouvoir disciplinaire, qu'il est parfois recruté contre son gré et, plus souvent, peut être révoqué... Et cette optique doit se retrouver dans la détermination de la nature juridique et du sens de la norme qui régit ses rapports avec l'administration.

En matière de service public, la raison d'être de la norme est d'être l'expression des impératifs de la fin à atteindre comme étant une fin supérieure commune ou comme étant un premier objectif, intermédiaire, qui est un moyen pour tendre à une fin supérieure commune. Pour ces raisons, il répugne à sa nature d'être contractuelle. La notion de service public exige que la disposition correspondant le plus complètement à ce que réclame l'intérêt le plus général l'emporte sur tout le reste, y compris sur les volontés des particuliers ou celles des étages inférieurs de l'institution publique.

Pour certains services, étant donné leur objet, leur style, l'esprit de leurs techniques, leur passé d'activités privées, on a cru devoir admettre que leurs rapports avec leurs usagers étaient régis par des actes considérés comme des contrats réputés de droit privé et dont le contentieux est judiciaire, les faisant ainsi ressembler aux relations entre un industriel ou un commerçant et son client — à peu près comme l'électorat, qui est d'abord une fonction, est organisé sur le mode d'un droit. Mais il y a dans cette qualification de contrat de droit privé quelque chose d'un peu artificiel et qui risque d'être inadéquat. Le génie du contrat est fait de liberté (de contracter) et d'égalité (dans l'exercice de cette liberté). Ici, au contraire, ces actes sont en réalité des inscriptions reçues et enserrées dans un cadre de normes légales et réglementaires, dont l'inspiration est celle du service public. C'est ce caractère statutaire qui, heureusement, reprend déjà toute sa force pour autoriser les intéressés à invoquer l'égalité entre les usagers (conseil d'Etat, 25 juin 1948, Société du Journal l'Aurore) et, quand les structures le permettent, à former des recours pour excès de pouvoir pour obtenir le fonctionnement régulier du service (conseil d'Etat, 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et habitants du quartier Croix-de-Seguey Tivoli) ainsi que pour autoriser l'exploitant du service à leur imposer des changements de tarifs en cours d'abonnement (Cassation 4 mai 1921).

Souhaitons donc, en conclusion, pour le bon règlement de l'esprit, que l'on voie plus clairement comme les choses doivent être, et non pas seulement comme l'on croit qu'elles sont.