- **L'activité d'intérêt général qui n'est pas un service public.** Une activité utile à la collectivité reste une activité privée tant qu'**aucune personne publique** ne l'a prise en charge ou confiée. Une association de quartier qui distribue bénévolement des repas aux sans-abri, sans mandat ni contrôle de la mairie, exerce une activité d'intérêt général au sens courant. Elle reste pourtant une activité privée, faute de rattachement à une personne publique.

## Majeure 9 · La distinction SPA/SPIC et les règles applicables

Un hôpital public et une régie de bus municipale sont deux services publics, mais ils obéissent à des règles différentes. Il faut donc distinguer le **service public administratif (SPA)** du **service public industriel et commercial (SPIC)**. De cette qualification dépendent donc le droit applicable et le juge compétent. Elle vient après l'identification du service public (voir la majeure « L'identification d'un service public ») et commence elle aussi par les textes.

- **Première étape, la qualification par un texte.** Un texte peut fixer lui-même la nature du service. Par exemple, l'article L. 2224-11 du Code général des collectivités territoriales prévoit que les services publics d'eau et d'assainissement sont **financièrement gérés comme des services industriels et commerciaux**. Par conséquent, le juge traite ces services comme des SPIC, sans appliquer les indices jurisprudentiels.
  - Le Tribunal des conflits, 21 mars 2005, Mme Alberti-Scott l'applique à un service d'eau que la commune gérait elle-même, **sans budget annexe**, alors que le prix facturé ne couvrait qu'une partie du coût. Une usagère contestait le titre émis par le maire pour lui faire payer la pose d'un compteur. Le service restait un SPIC, donc le juge judiciaire était compétent.
  - Une qualification législative connaît une limite. Selon le Tribunal des conflits, 29 décembre 2004, Époux Blanckeman, les litiges d'un établissement public que la loi qualifie d'industriel et commercial relèvent du juge judiciaire, sauf pour les activités qui relèvent par nature de **prérogatives de puissance publique**, comme la réglementation, la police ou le contrôle.
    - Dans cette affaire, un couple reprochait à Voies navigables de France de l'avoir conseillé dans l'achat d'un bateau peu rentable. Ce conseil ne mettait en jeu aucune prérogative, donc le juge judiciaire restait compétent.
  - **La qualification réglementaire que le juge écarte.** Une qualification donnée par un décret peut être écartée lorsque l'activité réellement exercée en justifie une autre. Ainsi, selon le Tribunal des conflits, 24 juin 1968, Société Distilleries bretonnes, le Fonds d'organisation et de régularisation des marchés agricoles, créé comme établissement public industriel et commercial, exerçait en réalité une **activité purement administrative**.
    - Ses contrats avec les exportateurs accordaient en effet des subventions financées uniquement par l'État. Ils confiaient donc l'exécution même du service public et relevaient du juge administratif. Les auteurs parlent d'un établissement public **à visage inversé**, car son étiquette ne correspond pas à son activité.

  Le juge distingue aussi la qualification d'un établissement et celle de chacune de ses activités. Un même établissement peut ainsi mener une activité administrative à côté d'une activité industrielle et commerciale.



*© trajectoiredroit.com · Toute reproduction, diffusion ou fouille de données (IA) est interdite et passible de poursuites*

- **Seconde étape, la présomption de service public administratif.** Dans le silence des textes, tout service public est **présumé administratif**. Autrement dit, on part de la qualification de SPA. Ainsi, c'est à celui qui affirme le caractère industriel et commercial de renverser cette présomption.
  - La notion de SPIC est apparue avec le Tribunal des conflits, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain, appelé arrêt du bac d'Eloka. Après un accident du bac exploité par la colonie de Côte d'Ivoire, la société demandait une expertise au juge civil. Le Tribunal a jugé que la colonie exploitait ce bac **dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire**, donc le juge judiciaire était compétent.
  - **Le renversement de la présomption.** Le service devient un SPIC seulement s'il a pour objet principal une **activité économique comparable à celle d'une entreprise privée**. Pour le vérifier, le Conseil d'État, Assemblée, 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques examine trois indices, à propos d'une caisse dont il a refusé le caractère industriel et commercial.

    Le juge apprécie ces indices **ensemble**. Un décompte de deux indices sur trois ne suffit donc pas à conclure à un SPIC. Chaque indice s'applique aux faits dans un paragraphe propre, et une information absente de l'énoncé reste à vérifier.

    1. **L'objet du service.** Le juge regarde si l'activité ressemble à une **production ou un échange économique**, comme vendre un bien ou fournir une prestation payante, ou à une mission traditionnelle de l'administration, comme la police ou l'aide sociale. Par exemple, une régie municipale qui vend de l'électricité aux habitants a un objet industriel et commercial.
    2. **L'origine des ressources.** Le juge regarde qui paie le service. Un financement par **des redevances payées par les usagers** en contrepartie de la prestation rapproche le service d'un SPIC. Au contraire, un financement par l'impôt ou des subventions le rapproche d'un SPA. Ainsi, un service gratuit pour l'usager présente cet indice dans le sens d'un SPA.
    3. **Les modalités de fonctionnement.** Le juge regarde enfin si le service **fonctionne comme une entreprise privée**. Il vérifie d'abord s'il tient une comptabilité commerciale et cherche à couvrir ses dépenses par ses recettes. Il vérifie aussi qu'il agit sans prérogatives de puissance publique. En revanche, le statut du personnel reste un simple indice, qui ne permet pas à lui seul de conclure.
       - Par exemple, une commune gère elle-même un parking souterrain payant. Chaque année, elle calcule ce que lui coûtent l'entretien, l'électricité et les agents du parking. Elle fixe ensuite le prix de l'heure de stationnement pour que les recettes couvrent ces dépenses, comme le ferait une société privée qui exploite un parking. Le service fonctionne donc comme une entreprise, et cet indice penche vers un SPIC.
  - La gestion directe par une commune n'empêche pas le SPIC. Dans l'arrêt du Conseil d'État, 19 février 2009, Mlle Beaufils, une skieuse avait été blessée en 1997 sur une piste de Font-Romeu, exploitée par la commune elle-même. Le Conseil d'État a jugé que l'exploitation des **pistes de ski alpin** est un SPIC, donc le litige relevait du juge judiciaire.
- **Les effets de la qualification.** De la qualification dépend ensuite le droit applicable aux usagers et au personnel. En effet, un SPA relève en principe du **droit public et du juge administratif**, alors que les relations d'un SPIC avec ses usagers relèvent du droit privé et du juge judiciaire.



*© trajectoiredroit.com · Toute reproduction, diffusion ou fouille de données (IA) est interdite et passible de poursuites*

- **Cas spécifiques.** Trois catégories de personnes suivent des règles particulières selon la nature du service.
  - **Le personnel d'un service public administratif.** Selon le Tribunal des conflits, 25 mars 1996, Berkani, les personnels non statutaires qui travaillent pour le compte d'un SPA **géré par une personne publique** sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi. M. Berkani était aide de cuisine au centre régional des œuvres universitaires de Lyon-Saint-Étienne, donc son litige relevait du juge administratif.
  - **Les usagers d'un service public industriel et commercial.** Les rapports entre un SPIC et ses usagers sont des **rapports de droit privé**, selon le Conseil d'État, Section, 13 octobre 1961, Établissements Campanon-Rey. Le juge judiciaire est donc compétent, même si le contrat contient une clause exorbitante.
    - La qualité d'usager s'entend largement. Ainsi, selon le Tribunal des conflits, 17 octobre 1966, Dame Veuve Canasse, la personne qui s'apprête à utiliser le service peut déjà être regardée comme usager. Par exemple, un voyageur qui glisse sur le quai avant de monter dans le bus d'une régie de transport agit devant le juge judiciaire.
    - La qualité d'usager se détermine pourtant par le lien entre le dommage et la prestation. Selon le Tribunal des conflits, 17 décembre 2007, Société d'assurances Pacifica, un incendie causé par un câble décroché d'un pylône d'Électricité de France était **sans lien avec la fourniture d'électricité** à la victime. Celle-ci était donc un tiers à l'ouvrage public, et le juge administratif était compétent.
    - À l'inverse, selon le Conseil d'État, 3 mars 2026, la demande de propriétaires desservis par une canalisation d'eau défectueuse, en qualité d'usagers, relève du juge judiciaire. Cette solution s'applique même lorsque les travaux réclamés pourraient être des **travaux publics**, car la relation avec le service d'eau est de droit privé.
  - **Le personnel d'un service public industriel et commercial.** Les agents d'un SPIC relèvent en principe du **droit privé et du juge judiciaire**. Ils sont donc soumis au Code du travail et au conseil de prud'hommes. Cette règle se déduit du Conseil d'État, 26 janvier 1923, de Robert Lafrégeyre, qui concernait le chef d'un service du chemin de fer de Tananarive, exploité par la colonie de Madagascar. En effet, le Conseil d'État a retenu la compétence du juge administratif **en raison de ses fonctions de direction**, ce qui laisse les autres agents du service au droit privé.
    - Deux agents d'un SPIC relèvent toutefois du droit public, lorsque le service est géré par une personne publique. Selon le Conseil d'État, 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, il s'agit d'abord du **directeur de l'ensemble du service**, c'est-à-dire de la personne qui dirige tout le SPIC. Il s'agit ensuite du **chef de la comptabilité**, lorsqu'il a la qualité de comptable public, c'est-à-dire lorsqu'il est l'agent chargé de manier l'argent public du service. Ces deux agents sont donc des agents publics, et leurs litiges relèvent du juge administratif.

      En revanche, les autres agents restent des salariés de droit privé, même quand ils encadrent une équipe. Par exemple, une commune gère elle-même son réseau de bus, qui est un SPIC. Le directeur de toute la régie est un agent public. Au contraire, le



*© trajectoiredroit.com · Toute reproduction, diffusion ou fouille de données (IA) est interdite et passible de poursuites*