

Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers ⁽¹⁾

Jean-Paul Markus, Maître de conférences à l'Université du Maine

Qu'il soit appelé principe de mutabilité ⁽²⁾, loi de changement ⁽³⁾, principe d'adaptabilité ⁽⁴⁾, d'évolution ⁽⁵⁾ ou d'adaptation ⁽⁶⁾, ce principe, depuis une dizaine d'années, se rencontre toujours plus fréquemment dans le *corpus* législatif. A titre d'exemples significatifs, on citera la loi du 26 juillet 1996 portant réforme des télécommunications ⁽⁷⁾, la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation du service public de l'électricité ⁽⁸⁾, et même, ce qui est plus surprenant, la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail ⁽⁹⁾, etc. C'est une nouveauté. Jusqu'à la fin des années quatre-vingts, le législateur n'avait pas, ou presque, estimé utile de mentionner un principe regardé comme inhérent à la notion de service public : le simple fait d'ériger une activité en mission de service public emportait nécessairement - et emporte toujours - l'application du principe de mutabilité, tout comme ceux de continuité et d'égalité. Les mentions du principe dans la loi créent donc une redondance, que la doctrine n'a pas manqué de relever ⁽¹⁰⁾.

Dans ce cas, pourquoi prendre soin désormais de faire apparaître le principe de mutabilité dans la loi et, surtout, quels sont les effets de ces mentions sur la portée de ce principe à l'égard de l'utilisateur du service public ? Cette question nous conduira à tenter une redéfinition du principe de mutabilité, à la lumière des évolutions récentes, tant législatives - les plus marquantes - que jurisprudentielles et administratives, évolutions vers une obligation d'amélioration du service public pesant sur l'Administration. Précisons cependant que nous nous attacherons moins à isoler le concept même d'adaptation du service public ⁽¹¹⁾, question relevant plus à notre sens de la sociologie que de la délimitation d'un concept juridique, qu'à dégager la substance d'un droit, celui à l'adaptation du service public aux aspirations de l'utilisateur.

Ce droit de l'utilisateur à l'adaptation s'oppose au droit de l'Administration de modifier l'organisation des services publics, qui n'en continue pas moins d'exister. Ces deux aspects d'un même principe, dont seul le premier nous occupera ⁽¹²⁾, permettent de ranger sous une même bannière aussi bien les prérogatives de l'Administration en matière de modification de l'organisation et du fonctionnement du service public, vécues par l'utilisateur comme une sujétion, que les devoirs de l'Administration de gérer les services publics en fonction des besoins de la collectivité ⁽¹³⁾, devoirs se traduisant en termes de qualité ⁽¹⁴⁾ et d'efficacité, termes que certains auteurs résumeront en un droit au fonctionnement normal du service public ⁽¹⁵⁾. Ces deux aspects paraissent bien antagonistes, au point qu'on pourra dégager deux principes, l'un dit de mutabilité, l'autre dit d'adaptation, d'amélioration constante du service public, et encore qualifiable de principe d'adéquation des services publics aux besoins des utilisateurs.

Si c'est l'irruption du principe d'adaptation dans la loi qui suscite cette étude, il faudra cependant restituer cette irruption à son contexte. L'objet des lois récentes est à n'en pas douter d'accorder à l'utilisateur une garantie d'adaptation des services publics à ce qu'il en attend. Mais, d'une part, on rappellera que, le principe de mutabilité est aussi tourné vers l'intérêt de l'utilisateur, même si ce dernier n'en perçoit juridiquement que les effets négatifs. Quant à la garantie d'adaptation d'autre part, mis à part quelques cas précis où l'utilisateur détient un véritable droit au progrès des méthodes

et techniques mises en oeuvre par les services publics (*infra*), elle demeure pour l'utilisateur un droit d'essence politique, qu'il exprime à travers son vote ou tout autre mode de revendication sociale, mais pour lequel peu de garanties juridiques lui sont octroyées¹⁶. Le Conseil constitutionnel, qui au demeurant reste très discret sur la valeur juridique du principe d'adaptabilité alors qu'il affirme clairement la valeur constitutionnelle des deux autres « lois de Rolland »¹⁷ et même du principe de neutralité des services publics¹⁸, rappelle que le législateur lui-même exerce un choix discrétionnaire s'agissant des modalités de gestion des services publics¹⁹.

Et si, justement, le législateur avait entendu remettre en cause cette absence de garanties ? Par ses références expresses et parfois itératives au principe d'adaptabilité, le Parlement a-t-il entendu « subjectiviser » ce principe dans son aspect le plus favorable à l'utilisateur, pour l'imposer à l'Administration au bénéfice de ce même utilisateur ? On peut le soutenir, à la lumière des lois récentes, lesquelles confortent une évolution jurisprudentielle et administrative qui les ont parfois précédées (I). Mais il faudra ensuite relativiser. Le principe d'adaptabilité « légalisé », s'il ouvre quelques voies de droit à l'utilisateur du service public, n'emporte en rien adaptation des services publics, adaptation dont la substance même échappe à toute judiciarisation (II).

Enfin, préliminaire terminologique, nous choisirons très classiquement de désigner par l'expression « principe de mutabilité » la prérogative administrative tendant à modifier le fonctionnement du service public et à priver l'utilisateur de tout droit acquis au maintien des services publics en l'état²⁰. Par l'expression « principe d'adaptabilité », nous désignerons l'autre versant, découlant des lois récentes mais pas seulement, tendant à conférer à l'utilisateur, dans certains cas, un droit à des services publics de qualité, c'est-à-dire répondant à l'évolution des techniques et modes de vie²¹. Et par l'expression « obligation d'adaptation » ou « principe d'adéquation », nous dessinerons ce que pourrait devenir le principe d'adaptabilité.

I. Du principe de mutabilité au principe d'adaptabilité des services publics

Dans sa thèse sur « L'utilisateur du service public administratif »²², le professeur Du Bois de Gaudusson envisage le principe de mutabilité dans sa version la moins favorable à l'utilisateur : d'abord, ce dernier ne peut s'opposer aux changements pouvant affecter le service, ce que la jurisprudence confirmait et confirme toujours avec force²³ ; ensuite, le principe de mutabilité aurait pour conséquence d'exclure toute justification contractuelle des relations entre service public administratif et utilisateur²⁴. Si l'auteur évoquait à l'appui de son raisonnement essentiellement les modifications des tarifs²⁵ et de l'organisation (horaires, restrictions d'accès²⁶) des services publics, la jurisprudence montre que les évolutions techniques que l'autorité chargée d'un service public entend faire subir à ce service entrent également dans le champ du principe de mutabilité²⁷. Deux autres aspects du principe de mutabilité tiennent, l'un dans la possibilité reconnue à l'Administration de supprimer un service public devenu inutile à ses yeux sans que l'utilisateur puisse s'y opposer²⁸, l'autre dans la théorie des circonstances exceptionnelles, permettant à l'Administration d'écarter l'application de certains textes lorsqu'une situation de fait l'impose²⁹.

Sévères pour l'administré, ces solutions se justifient évidemment par l'intérêt général qu'il y a à ne pas paralyser l'action administrative par la prolifération de droits acquis de nature à rendre juridiquement impossible ou financièrement insurmontable toute volonté d'évolution. Il n'en résulte pas moins un déséquilibre dans les relations entre l'Administration et l'utilisateur, que l'intérêt général, défini unilatéralement par la première, justifie toujours moins aux yeux du second. La jurisprudence et la pratique administrative sont venues, dans une certaine mesure, atténuer ce déséquilibre (A), et les lois récentes tentent de conforter cette évolution (B).

A. Les limites au principe de mutabilité

On ne saurait oublier que le principe de mutabilité des services publics a connu sa consécration dans des affaires où l'adaptation jouait nettement en faveur de l'utilisateur, à travers le principe de mutabilité des contrats administratifs, tendant à forcer les délégataires de services publics à s'adapter à l'évolution des techniques ou des besoins. On pense aux affaires *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* et *Compagnie générale française des tramways* (30). C'est pourquoi il a toujours été excessif et actuellement anachronique d'affirmer que dans la mesure où le lien entre l'utilisateur et le service public est de type légal et réglementaire, cet utilisateur se trouve dans une situation de « subordination au chef du service public administratif » (31). Le juge administratif est au demeurant venu poser des limites et des contreparties au principe de mutabilité, encadrant ainsi les prérogatives de l'Administration (1). De son côté, l'Administration s'est également attachée à mieux répondre aux attentes des utilisateurs, de son propre fait ou poussée par des éléments extérieurs, dont le juge administratif (2).

1) L'encadrement jurisprudentiel des prérogatives administratives liées au principe de mutabilité

Cet encadrement est monté en intensité au point que le principe de mutabilité s'est parfois mué en véritable devoir d'adaptation.

Au départ, très classiquement, l'Administration s'est vu interdire de modifier les modalités d'exécution d'un service public si elles sont définies par la loi, voire la Constitution (32). De même, le juge administratif vérifie que l'autorité en charge du service public, même agissant dans l'intérêt général, n'a pas outrepassé ses droits en modifiant son activité, autrement dit si elle n'est pas allée à l'encontre des textes régissant la mission dont elle est investie. Par exemple, lorsque la Société nationale des chemins de fer français décide de transférer du rail vers la route une partie de son trafic marchandises sur un tronçon donné, le juge administratif s'assure qu'il entre bien dans les pouvoirs de cette société de modifier ses propres dessertes par rail ; et après avoir constaté que ni la loi du 30 décembre 1982, ni le cahier des charges de l'entreprise n'interdisaient la modification attaquée, il valide la nouvelle organisation (33). Il en aurait été autrement si la Société nationale des chemins de fer français avait pris une décision similaire concernant une ville portuaire ou dotée d'une installation de défense nationale : ainsi que le note le Conseil d'Etat, « il ressort... du cahier des charges qu'il n'est imposé à la Société nationale des chemins de fer français que la desserte des ports maritimes et de navigation intérieure publics et le maintien des lignes ou installations jugées nécessaires aux besoins de la Défense nationale ». Autres exemples, l'autorité en charge du service public outrepassa ses droits lorsqu'elle met en oeuvre son pouvoir de modification du service public tout en violant d'autres règles, par exemple le principe d'égalité (34) ou sa propre compétence (35).

A ce contrôle de compétence, le juge administratif a ajouté un contrôle des motifs de fait fondant une adaptation du service. Ces motifs doivent apparaître clairement dans la décision d'adaptation : ainsi, n'est pas légale la décision d'un établissement public hospitalier de supprimer un service de consultations d'ophtalmologie dans la mesure où l'établissement en cause « se borne à soutenir que cette décision faisait partie d'un ensemble de mesures d'économie rendues nécessaires par la situation financière de l'établissement sans apporter aucune précision sur les raisons qui l'ont conduit à retenir la suppression [de ce service] en particulier » (36). De plus, lorsqu'ils apparaissent, ces motifs ne sauraient être inexacts. Dans une décision *Chambre de commerce de La Rochelle* (37), le Conseil d'Etat a montré qu'il entendait contrôler les justifications apportées par l'Administration pour imposer la suppression de lignes aériennes, en l'espèce l'absence de besoins. On peut en inférer non seulement que toute adaptation doit reposer sur des motifs de faits exacts, mais qu'un refus d'adaptation ne saurait être opposé sur une base factuelle ou juridique inadéquate.

Le contrôle porte ensuite sur l'adaptation même. On pense d'emblée à l'adéquation entre les mesures de police et les circonstances de fait qui les fondent ¹³⁸. De même, le juge administratif vérifie, au titre du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation certes, que la modification des conditions d'exploitation du service public ne résulte pas d'une mauvaise appréciation de la situation par l'autorité. Ainsi, dans une décision Comité Somport d'opposition totale à l'autoroute Caen-Rennes ¹³⁹, le Conseil d'Etat avait à statuer sur la légalité de la décision de fermer une liaison ferroviaire, devenue trop coûteuse aux yeux de l'exploitant. S'appuyant sur la loi du 30 décembre 1982 ouvrant un « droit au transport dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité », la Haute Juridiction estime que « le décret attaqué, alors que l'intensité du trafic sur ces lignes ne permettait plus une exploitation à des conditions raisonnables de coût, n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ». De la même façon dans l'arrêt *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, précité, le transfert du rail à la route d'un trafic marchandises par la Société nationale des chemins de fer français ne doit sa légalité qu'au fait « qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en estimant que l'organisation mise en place assure le service public dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité, [la Société nationale des chemins de fer français] a commis une erreur manifeste d'appréciation ». Enfin, le Conseil d'Etat devait, dans l'arrêt *Decaudin* précité, annuler une décision de suppression d'un service d'ophtalmologie dans la mesure où « les pièces produites [le requérant] établissent que ce service était un des plus actifs de l'établissement, que son activité était en croissance régulière et qu'après sa suppression des consultations spécialisées d'ophtalmologie ont dû être créées pour répondre aux besoins ; qu'ainsi la délibération contestée est fondée sur une appréciation manifestement erronée ». Ces décisions concernent toutes une adaptation du service public, même s'il s'agit parfois d'une suppression de ce service.

De cette évolution du contrôle jurisprudentiel sur la mise en oeuvre du principe de mutabilité par l'Administration, on peut attendre qu'elle affecte bientôt les adaptations tendant à l'amélioration technique ou à l'extension d'un service public. Vient à l'esprit l'adaptation des services publics aux besoins des usagers tels que les textes les définissant. Ces besoins peuvent être quantitatifs : il est concevable que le juge censure un refus d'extension du service public sur la base du non-respect d'un texte prescrivant cette extension en fonction de seuils préétablis. Ainsi en irait-il du refus d'ouvrir une école dans un « hameau séparé du chef-lieu ou de toute autre agglomération par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins trois enfants d'âge scolaire » (article L. 212-2 du code de l'éducation rendant l'ouverture obligatoire sauf réunion entre deux communes), ou du refus d'instaurer un régime de police d'Etat malgré la réunion des conditions légales ¹⁴⁰. Faute de seuils légaux ou réglementaires, c'est l'erreur manifeste dans l'appréciation des besoins qui vaudra la censure juridictionnelle de tout refus administratif d'étendre le service public. Dans cet esprit, le Conseil d'Etat a admis que le gouvernement puisse instaurer un « objectif prévisionnel d'évolution des dépenses médicales », sous réserve du respect du principe constitutionnel de protection de la santé « qui implique que l'objectif soit fixé à un niveau compatible avec la couverture des besoins sanitaires de la population » ¹⁴¹. Sur le plan qualitatif, les besoins en service public peuvent aussi évoluer et justifier une adaptation. Aucune jurisprudence, sauf erreur, n'est à signaler, même si des lois imposent à certains services publics de promouvoir les technologies nouvelles : la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire prévoit ainsi que l'Etat doit favoriser l'extension de techniques comme la « publiphonie », les « connexions à haut débit », « la diffusion des services audiovisuels et multimédias », les « téléprocédures », la « télé médecine » (art. 16) ¹⁴².

Enfin, on l'a dit, le juge ne se contente plus de censurer, il contraint parfois l'Administration à adapter les services publics. Lorsqu'une législation nationale ou communautaire, ou une convention internationale, voire la Constitution, accroissent leurs exigences quant à la qualité d'un service public sans que l'Administration modifie les siennes, l'usager dispose de plusieurs voies de droit : la demande tendant à l'abrogation de la réglementation interne du service public devenue illégale ¹⁴³ ; la demande d'édition d'une nouvelle réglementation du service public appliquant les textes supérieurs ¹⁴⁴. Dans les deux cas, l'usager peut invoquer des lois ou textes supérieurs, mais aussi des circonstances

de faits, comme l'évolution des techniques et des besoins. Enfin, si c'est la loi qui reste inerte face à un nouveau droit de l'utilisateur issu d'une convention internationale, le Conseil d'Etat a reconnu *a contrario* qu'une loi devenue contraire au droit international devait être écartée⁽⁴⁵⁾.

Cette évolution jurisprudentielle a à la fois entraîné et accompagné une évolution des méthodes de l'administration.

2) L'évolution des méthodes administratives

L'adaptation dans la mise en oeuvre même du principe de mutabilité, l'Administration s'évertue depuis les années quatre-vingt à faire passer plus « en douceur » les mutations de services publics. Au brutal changement des normes de diffusion audiovisuelle approuvé par le Conseil d'Etat et que le célèbre sieur Vannier contestait dans les années soixante, ont succédé des évolutions techniques accompagnées de périodes plus ou moins longues de transition au profit des usagers. Ainsi, le prochain changement technique affectant l'audiovisuel (passage d'une diffusion analogique à une diffusion numérique), dans la mesure où il obligera la plupart des foyers français à acquérir un nouveau téléviseur, se fera en 2001, mais l'ancien mode de diffusion restera opératoire jusqu'en 2011⁽⁴⁶⁾. Ces mesures de transition sont certes devenues techniquement possibles alors qu'elles ne l'étaient pas forcément naguère. Mais elles trouvent aussi un fondement dans le caractère nécessairement rétroactif d'un changement de technologie s'appliquant immédiatement à tous les consommateurs, tenus d'adapter leur installation existante sauf à perdre le bénéfice du service public ; or le Conseil d'Etat n'admet les adaptations que dans la mesure où elles n'affectent que l'avenir⁽⁴⁷⁾.

On soulignera encore, précédant le législateur, le courant traversant l'exécutif et tendant à la « réforme de l'Etat ». L'objectif, fort ambitieux, implique d'abord le « renouveau du service public »⁽⁴⁸⁾, donc son adaptation aux réalités sociales. Il suppose ensuite la modernisation du *corpus* légal et réglementaire, ce qui a justifié la codification. Le tout se conjugue pour une plus grande efficacité de l'appareil d'Etat⁽⁴⁹⁾. Si l'adaptation de l'Etat demeure une préoccupation récurrente⁽⁵⁰⁾, elle semble s'être accélérée⁽⁵¹⁾. Cela tient probablement à une prise de conscience au sommet de l'Etat d'un mal-être de l'administré et à une volonté réelle ou au moins affichée d'y remédier. Cela tient plus probablement encore à l'invasion, facilitée par le juge interne, du droit communautaire, dont l'effet aura été de forcer l'Administration à une plus grande réactivité et donc à se moderniser⁽⁵²⁾. Cela tient plus sûrement encore aux avancées jurisprudentielles déjà décrites, par lesquelles le juge tente d'éradiquer toutes les pathologies juridiques, qui sont autant de conséquences des pathologies administratives. La sanction juridictionnelle contribue donc à moderniser l'Administration, à l'adapter à l'utilisateur. Et quoi de plus logique, puisque le justiciable n'est autre que l'utilisateur des services publics ?

De ces mouvements convergents le principe de mutabilité ne sort pas indemne. Il fait l'objet d'un encadrement destiné à rappeler à l'Administration que ce principe vise au départ l'adaptation des services publics à l'administré et non l'inverse⁽⁵³⁾. Il a en effet été montré que le principe de mutabilité tend à suivre l'évolution même de l'intérêt général, à « adapter le service aux besoins changeants de la collectivité »⁽⁵⁴⁾.

Surtout, émerge un courant, tant chez le juge que chez le législateur ou dans l'Administration, tendant à faire primer les droits de l'utilisateur à l'adaptation des mêmes services publics sur ceux de l'Administration dans l'adaptation des mêmes services publics. Au point qu'il n'est pas inconcevable d'inférer l'existence de deux principes distincts, tous deux issus d'une même souche : le principe de mutabilité, opposable par l'autorité en charge du service public à l'utilisateur, et le principe qualifié par la loi d'adaptabilité, opposable par le second à la première.

En d'autres termes, le premier principe soumettrait l'utilisateur aux modifications de type tarifaire, organisationnel et

technique. Le second principe conférerait aux mêmes usagers un intérêt à réclamer une triple adaptation des services publics : une adaptation qualitative ou technique recouvrant l'amélioration de l'efficacité⁽⁵⁵⁾ et de la sécurité des services publics, thèmes qu'on retrouve dans certaines lois, notamment en ce qui concerne la « qualité des soins »⁽⁵⁶⁾, celle du service postal⁽⁵⁷⁾ ou du service de l'électricité⁽⁵⁸⁾, ou la sécurité de ce même service⁽⁵⁹⁾ ; une adaptation quantitative destinée à répondre à la demande en services publics tant lorsqu'elle augmente que lorsqu'elle faiblit ; une adaptation socio-économique enfin, consistant essentiellement en une accessibilité du service public, tant sur le plan du prix (caractère « abordable »⁽⁶⁰⁾), que sur le plan plus technique de l'accès aux personnes âgées ou handicapées⁽⁶¹⁾. Il existe au demeurant parfois des sanctions indirectes à cette triple exigence. Par exemple, en vertu de l'article 1511-6 du code général des collectivités territoriales⁽⁶²⁾, « les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération locale... peuvent, dès lors que l'offre de services ou de réseaux de télécommunications à haut débit qu'ils demandent n'est pas fournie par les acteurs du marché à un prix abordable ou ne répond pas aux exigences techniques et de qualité qu'ils attendent, créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications... ».

Il y a donc bien matière à isoler deux principes autonomes, ayant leurs propres sanctions, découlant tout deux de la « loi de changement » dégagée par Rolland. La démarche peut paraître relever d'un taxinomisme zélé. Après tout, le juge oppose le principe de continuité des services publics aussi bien à l'Administration⁽⁶³⁾ qu'à l'utilisateur⁽⁶⁴⁾, sans qu'une division en deux principes soit nécessaire. Il en va de même du principe d'égalité devant les services publics, qui interdit les différences de traitement non justifiées⁽⁶⁵⁾, sans s'opposer à un traitement égal d'utilisateurs dans des situations différentes⁽⁶⁶⁾.

En ce qui concerne le principe d'adaptabilité cependant, sa consécration, à côté d'un principe de mutabilité opposable à l'administré, présenterait l'intérêt de mettre en avant une obligation positive d'adaptation en faveur cette fois de l'utilisateur, donnant une portée concrète au débouché de ce principe par le législateur.

B. La consécration législative d'un principe d'adaptabilité

Si le juge administratif l'a précédé, il faut désormais reconnaître au Législateur un rôle actif dans l'avènement d'un droit de l'utilisateur à l'adaptation des services publics. C'est d'abord la loi qui a fourni au juge les outils juridiques le mettant à même de faire respecter sa jurisprudence (on pense au pouvoir d'injonction et à la réforme des procédures d'urgence) : elle a « adapté » le service public de la justice administrative, le confortant dans son attachement à rééquilibrer les relations entre l'Administration et le justiciable utilisateur. Plus directement, le législateur, a repris à son compte le principe d'adaptabilité, qu'il s'agisse d'une mention pure et simple du principe par la loi (1), ou de la sujétion de l'Administration à un ensemble de règles dont l'objet n'est autre que l'amener à accompagner l'évolution des modes de vie (2).

1) Les mentions du principe d'adaptabilité par le législateur

Contrairement aux deux autres principes dégagés par Rolland, le principe d'adaptabilité n'est apparu expressément dans la loi que depuis une dizaine d'années. Mais la fréquence des mentions de ce principe tend à augmenter. Parfois directes, ces mentions peuvent être indirectes quoique sans ambiguïté.

Peu nombreuses, les mentions directes concernent essentiellement certains grands services publics industriels et commerciaux dont l'activité a été ouverte ou est susceptible de s'ouvrir à la concurrence. Elles tendent à rappeler aux gestionnaires de ces services publics, qu'ils soient publics ou privés, la teneur de leurs obligations : ainsi le service

public de l'électricité doit-il être géré « dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité »⁽⁶⁷⁾. Il ne peut en être autrement du « service universel postal », assuré « dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale »⁽⁶⁸⁾. C'est dans les mêmes conditions, mais sans mention de l'efficacité, que doit fonctionner le service public des télécommunications⁽⁶⁹⁾. Quant au service public du gaz, une prochaine réforme devrait le consacrer comme une activité « gérée dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de prix et d'efficacité économique »⁽⁷⁰⁾.

Dans le secteur médical, l'Etablissement français du sang, chargé du « service public transfusionnel » en vertu du code de la santé publique, veille à la « satisfaction des besoins en matière de produits sanguins labiles et à l'adaptation de l'activité transfusionnelle aux évolutions médicales, scientifiques, et technologiques »⁽⁷¹⁾.

Suite à des réformes plus anciennes, le nouveau code rural prévoit que l'aménagement et le développement économique de l'espace rural passe par le « maintien et l'adaptation de services collectifs dans les zones à faible densité de peuplement »⁽⁷²⁾. Quant au code forestier, il prévoit qu'en vue de la « reconstitution de la forêt française » le ministre agit de façon à « mieux satisfaire les besoins de la population »⁽⁷³⁾.

Enfin, on peut classer parmi les mentions directes du principe d'adaptabilité les mentions « synonymes » : ainsi l'article 30 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs tel que modifié par la loi du 13 décembre 2000⁽⁷⁴⁾, qui prévoit l'existence de syndicats mixtes de transports chargés d'assurer des « services publics réguliers ainsi que des services à la demande ».

Les mentions indirectes du principe d'adaptabilité paraissent encore plus nombreuses quoique aucun recensement exhaustif ne soit possible. D'abord, chaque fois que la loi consacre une activité comme relevant du service public, elle imprime à cette activité les traits inhérents à ce dernier, dont le principe d'adaptabilité. Dans ce cas, la référence au principe d'adaptabilité n'est que très indirecte et, partant, peu significative.

Mais il arrive que la loi, sans mentionner le principe d'adaptabilité, y fasse une référence sans équivoque. Ainsi, il ne saurait y avoir de doute sur le contenu des « principes du service public »⁽⁷⁵⁾ conformément auxquels l'établissement public « Réseau ferré de France » doit aménager, développer et mettre en valeur l'infrastructure du réseau ferré national. La même expression recouvre le même contenu lorsqu'elle s'applique à la Société nationale des chemins de fer français en tant qu'exploitant du service public des transports ferroviaires et en tant que gérant de l'infrastructure sur habilitation du législateur pour le compte du Réseau ferré de France⁽⁷⁶⁾.

Dans d'autres cas, le législateur fait peser sur les services publics une obligation d'adaptation sans la désigner comme telle, mais simplement en en définissant la teneur, autrement dit en l'illustrant. Ainsi en est-il, de façon surprenante, de la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail⁽⁷⁷⁾. En même temps qu'elle fixe le principe et les modalités de mise en oeuvre des « 35 heures » pour les salariés relevant du droit privé, elle prévoit, dans son article 1-VII, que « dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, le président de la structure intercommunale, en liaison, le cas échéant, avec les maires des communes limitrophes, favorise l'harmonisation des horaires des services publics avec les besoins découlant, notamment du point de vue de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, de l'évolution de l'organisation du travail dans les activités implantées sur le territoire de la commune ou à proximité ». La loi ajoute qu'à cet effet, le président « réunit, en tant que de besoin, les représentants des organismes ou collectivités gestionnaires des services concernés et les met, le cas échéant, en relation avec les partenaires sociaux des entreprises et des collectivités afin de promouvoir la connaissance des besoins et de

faciliter la recherche d'adaptation locale propre à les satisfaire ».

Il y aurait matière à gloser sur l'approximation et la lourdeur d'un style désormais qualifiable de législatif, style en partie dû, au cas présent, à la stratification de notions issues d'amendements et de sous-amendements⁽⁷⁸⁾. Il n'en ressort pas moins que la loi du 19 janvier 2000, dès le premier article (paragraphe VII), après avoir posé le principe même des 35 heures travaillées par semaine, après en avoir défini les dates d'entrée en vigueur selon la taille des entreprises, mais avant les modalités d'application du nouveau temps de travail, entend donner corps au principe d'adaptabilité en créant une procédure d'adaptation du service des transports publics aux besoins des usagers tels qu'ils découleront de la nouvelle organisation du travail.

Le principe d'adaptabilité affecte également les établissements chargés du service public hospitalier qui, « afin de dispenser des soins de qualité, sont tenus de disposer des moyens adéquats et de procéder à l'évaluation de leur activité »⁽⁷⁹⁾. De même, l'article L. 6411-12 du code de la santé publique oblige l'établissement public de santé territorial de Mayotte à mettre en oeuvre un système d'information propre à « améliorer la connaissance et l'évolution de l'activité... et de favoriser l'optimisation de l'offre de soins »⁽⁸⁰⁾.

En matière d'abattoirs publics, l'entretien et la mise à disposition de locaux fait partie des missions que doit assumer une commune ou un département, auxquels l'Etat peut se substituer lorsque ces collectivités locales « décident de ne pas prendre en charge la création ou la modernisation d'un abattoir public »⁽⁸¹⁾.

Il faut ajouter la loi relative au secteur public de la communication audiovisuelle, qui prévoit que les sociétés de ce secteur « offrent au public... un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme, leur exigence de qualité et d'innovation... »⁽⁸²⁾. Ces sociétés s'attachent également à « développer les nouveaux services... ainsi que les nouvelles techniques de production et de diffusion des programmes et services de communication audiovisuelle »⁽⁸³⁾. Et l'objet même de ces sociétés est de « conduire les actions de développement en veillant à intégrer les nouvelles techniques de diffusion... »⁽⁸⁴⁾.

2) La création par la loi de dispositifs obligatoires d'adaptation

L'entrisme du principe d'adaptabilité dans la loi se manifeste aussi par la création de dispositifs d'adaptation du service public, dont la mise en oeuvre par l'administration est obligatoire. Si le principe d'adaptabilité n'est pas mentionné, il fonde la loi. Le service public hospitalier sert de terrain d'élection pour cette méthode. Citons pour exemple la procédure « d'accréditation » que doivent suivre les établissements publics et privés de santé, « afin d'assurer l'amélioration continue de la qualité et de la sécurité des soins », en vertu de l'article L. 6113-3 du code de la santé publique⁽⁸⁵⁾ : cette procédure consiste en une évaluation des performances d'un établissement de santé en termes d'efficacité et de sécurité des soins, périodiquement établie par une sorte d'audit spécialisé qu'est l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé, établissement public administratif créé par la loi du 24 avril 1996⁽⁸⁶⁾. Cette agence a d'ailleurs pour objet de « diffuser » et de favoriser l'utilisation « des méthodes scientifiquement reconnues »⁽⁸⁷⁾, tandis que l'Institut de veille sanitaire, établissement public national également, analyse et fait connaître les « risques susceptibles de nuire à la population », puis mène les « études, recherches et actions de formations »⁽⁸⁸⁾ propres à les réduire.

Parallèlement est institué un groupe d'intérêt public « pour la modernisation du système d'information hospitalier »⁽⁸⁹⁾ chargé d'adapter le service public hospitalier aux nouvelles méthodes de communication des données scientifiques et médicales. Et en amont de ces dispositifs, l'article L. 6121-1 du code de la santé publique⁽⁹⁰⁾ crée

une « carte sanitaire » et un « schéma d'organisation sanitaire [qui] a pour objet de prévoir et de susciter les évolutions nécessaires de l'offre de soins, en vue de satisfaire de manière optimale la demande de santé ». « A cette fin, la carte sanitaire détermine la nature et, s'il y a lieu, l'importance des installations et activités de soins nécessaires pour répondre aux besoins de la population », le tout intégrant les « progrès des techniques médicales ».

Ces incitations à l'adaptation du service public hospitalier font redondance, en ce qui concerne les soins médicaux au sens strict, avec l'article 11 du code de déontologie médicale (d'origine décrétole) et l'article L. 4133-1 du code de la santé publique obligeant tout médecin à « entretenir et perfectionner ses connaissances » et à « prendre toutes dispositions nécessaires pour participer à des actions de formation continue ».

Dans un autre domaine, les sociétés de l'audiovisuel public, afin de remplir le rôle qui leur est assigné par la loi du 1^{er} août 2000 précitée, doivent périodiquement conclure avec l'État des « contrats d'objectifs » dont le suivi fait l'objet de rapports présentés au Parlement ⁽⁹¹⁾, méthode contractuelle qu'on retrouve entre les établissements de santé et les agences régionales de l'hospitalisation (groupement d'intérêt public entre l'État et les organismes d'assurance maladie), afin d'améliorer la qualité des soins dans les hôpitaux ⁽⁹²⁾.

Enfin, une réforme du Code forestier pourrait faire apparaître des « chartes de territoire forestier » visant à « garantir la satisfaction des demandes environnementales ou sociales particulières concernant la gestion des forêts » ⁽⁹³⁾.

Reste à connaître la portée de ces textes en tant qu'ils comportent une obligation d'adaptabilité censée incomber à l'autorité en charge du service public. Législateur, juge, Administration, s'adaptent eux-mêmes et s'entre-obligent à s'adapter. Le principe d'adaptabilité est consacré, mais garantit-il l'adaptation ?

II. Du principe d'adaptabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers

Si on laisse de côté le principe de mutabilité pour se consacrer à un principe d'adaptabilité, reste à analyser les conséquences juridiques de la présence de ce dernier principe dans le corpus législatif. Une fois inscrit dans la loi, le principe en cause doit pouvoir être opposé non plus seulement à l'administré mais aussi à l'Administration, au sens où pèserait désormais sur elle une obligation effective d'adaptation voire une obligation d'adéquation des services publics aux besoins. C'est la question de la portée du principe d'adaptabilité (A). Quant à savoir en quoi un devoir d'adaptation consacré peut réellement aboutir à l'adaptation, un optimisme très nuancé s'impose (B).

A. La portée d'un principe d'adaptabilité inscrit dans la loi

Des textes déjà passés en revue, il n'est guère possible de dégager de façon générale une portée pour le principe d'adaptabilité. Car cette portée varie en fonction à la fois du degré de précision des obligations énoncées dans la loi mentionnant le principe d'adaptabilité, et de l'interprétation que le juge en produit. S'il est fréquent de n'y trouver qu'une simple obligation de tendre vers l'adaptation à l'égard de l'Administration (1), on décèle parfois dans la loi une véritable obligation d'adaptation, sanctionnée par le juge (2).

1) Les obligations légales de tendre vers l'adaptation des services publics aux besoins des usagers

Il s'agit d'obligations qualifiables d'ouvertes, peu porteuses de droits pour l'utilisateur du service public. On entend par obligation légale de tendre à l'adaptation le fait que l'autorité en charge du service public doit mettre en oeuvre des mécanismes d'adaptation définis par la loi mais sans qu'il s'en dégage d'objectifs précis d'adaptation. Dans certains

domaines en effet, le Parlement a soumis l'autorité en charge du service public à une procédure dont l'objet est précisément l'adaptation du service public. Ce n'est donc pas l'adaptation qui est obligatoire, mais la procédure y tendant, étant entendu que la soumission à cette procédure n'est aucunement assortie d'une obligation de résultat quant à cette adaptation.

Un cas topique est celui de la loi sur les trente-cinq heures déjà citée, créant une obligation pour les présidents de structures intercommunales d'harmoniser les horaires des services publics avec ceux, nouveaux, des salariés du secteur privé. Le texte, d'après son promoteur, vise à « promouvoir la synchronisation des temps sociaux par la formulation d'une incitation politique »⁽⁹⁴⁾. Le dernier terme est important car il montre que les parlementaires ont souhaité « neutraliser » le texte qu'ils adoptaient, refusant l'idée qu'une telle disposition puisse prêter le flanc à un contentieux devant le juge administratif⁽⁹⁵⁾.

La loi du 19 janvier 1999 aura pourtant fait plus que créer une incitation politique. Elle a instauré une procédure qui s'impose aux présidents de structures intercommunales, fondée sur le principe d'adaptabilité des services publics. On peut parfaitement imaginer que l'utilisateur d'un service public mécontent de l'inertie de ce service face à l'évolution des besoins liée à l'aménagement du temps de travail puisse exiger de l'Administration non pas qu'elle procède directement à une adaptation, mais qu'elle engage la procédure légale y conduisant. Et en cas de refus, ce même usager pourrait contester la légalité de cette décision au regard de la loi du 19 janvier 2000, art. 1-VII.

Reste que si son intérêt à agir n'est pas en doute puisque le refus d'adaptation n'est jamais qu'un acte administratif d'organisation du service public⁽⁹⁶⁾, l'utilisateur se heurterait à deux obstacles d'envergure : d'abord, il lui faudrait démontrer que le refus de l'autorité d'engager la procédure légale d'adaptation est entaché d'une erreur de motifs, autrement dit que les besoins ont bien évolué de façon significative sans que le fonctionnement du service public n'ait subi de modification. Or, dans une telle situation, il y a fort à parier que le juge reconnaîtrait à l'Administration un large pouvoir d'appréciation et ne censurerait que les erreurs manifestes d'appréciation : appliquer un contrôle normal ferait du juge un administrateur.

Second obstacle pour l'administré souhaitant déclencher une procédure légale d'adaptation : à supposer que le juge administratif reconnaisse une erreur manifeste d'appréciation, il ne pourrait, au plus, qu'enjoindre au président de la structure intercommunale d'engager une procédure « d'harmonisation des horaires », si vaguement définie que l'utilisateur ne serait nullement assuré d'obtenir le changement auquel il aspirait⁽⁹⁷⁾.

Il en résulte que la seule mention du principe d'adaptabilité dans la loi, sans précision quant à l'objet de l'adaptation, ne confère à l'utilisateur aucun droit à l'adaptation. Elle permet simplement à ce dernier, sur demande et au besoin devant le juge, d'obtenir le déclenchement d'une procédure d'adaptation, mais sans garantie de changement notable ou correspondant à la demande émise.

Il est des cas où la transcription législative du principe d'adaptabilité paraît plus platonique encore : ainsi, comment interpréter la loi sur le service public de l'électricité précitée en tant qu'elle prévoit que cette activité doit être assurée « dans le respect des principes d'égalité, de continuité, et d'adaptabilité » ? Si les deux premiers principes trouvent généralement une sanction devant le juge administratif en cas de non-respect, on peut se demander dans quelle mesure la mention par le Parlement du troisième principe ne tient pas plus de l'incantation à l'égard de l'Administration que de la subjectivisation effective dudit principe en faveur de l'administré. D'autant que le principe d'adaptabilité se rencontre souvent dès l'article premier des lois précitées, dont le caractère souvent « finaliste » voire « programmatique »⁽⁹⁸⁾ tend à en diminuer la valeur normative. Parfois cependant, la loi est précise, incontournable.

2) Les obligations légales d'adapter les services publics aux besoins des usagers

On entend par obligation légale d'adaptation pesant sur l'institution en charge d'un service public le fait que cette dernière soit tenue de par la loi d'offrir une prestation répondant aux caractéristiques techniques les plus évoluées ou, plus généralement, les plus conformes aux besoins des usagers. C'est une obligation d'adéquation du service public aux besoins. Paradoxalement, une telle obligation existe depuis très longtemps dans le secteur médical hospitalier. Elle ne découle pas des lois récentes, mais du code de déontologie médicale dont l'article 11 déjà cité oblige les médecins, qu'ils exercent ou non au sein d'une structure de service public, à appliquer les méthodes les plus avancées si elles sont éprouvées (99). Cette obligation s'est évidemment transmise aux établissements hospitaliers de par leur objet même.

Ainsi, le juge administratif n'hésite pas à condamner à réparation l'établissement public hospitalier dont les soins ne sont pas à la hauteur de ce que le patient peut en attendre au vu de l'état de la science. Deux hypothèses majeures sont à répertorier : la première englobe les cas d'actes médicaux dépassés, qui se ramènent à une forme d'erreur de diagnostic ou de traitement. Ainsi le centre hospitalier de Saint-Etienne a-t-il été condamné à réparer les conséquences de l'administration d'un médicament dont les effets nocifs étaient pourtant connus (100).

La seconde hypothèse, dont on recense à vrai dire peu de cas dans le secteur public, comprend les condamnations pour préjudice lié à l'absence de matériel adapté au cas à traiter. C'est le cas du simple manque d'éclairage dans une salle d'opération, obligeant le chirurgien à rapprocher un projecteur au point de brûler la joue du patient qu'il opère (101).

Dans les deux cas, le défaut d'adaptation est dégagé par comparaison entre l'acte ou le matériel en cause et l'acte ou le matériel qui auraient dû être accomplis ou utilisés dans les mêmes circonstances, et dont les résultats auraient été notablement et notoirement plus satisfaisants.

En dehors des textes régissant les soins hospitaliers, on ne parvient à dégager aucune obligation d'adéquation. Il en résulte que la consécration ponctuelle du principe d'adaptabilité par le législateur n'est pas de nature à conférer à ce principe, de façon générale, une valeur normative intrinsèque dont l'utilisateur pourrait tirer des droits effectifs à l'adaptation, face à tout service public. La portée du principe d'adaptabilité est encore liée aux textes qui le mentionnent et à leur degré de précision, au moins lorsqu'on l'analyse en se plaçant du point de vue de l'utilisateur, alors qu'au contraire le principe de mutabilité, notamment des contrats, joue sans texte (102).

Il en résulte que, faute de mention dans un texte assortie d'objectifs précis d'adaptation, la portée du principe d'adaptabilité paraît toute relative. Et la valeur juridique qui lui est prêtée n'importe que peu à cet égard. Soit on estime que, contrairement aux deux autres principes reconnus comme régissant le service public (que sont l'égalité et la continuité), dont la valeur constitutionnelle est reconnue (103), le principe d'adaptabilité demeure un principe « infrajuridique », « sans prolongement juridique direct » lorsqu'il est opposé à l'Administration (104). Dans ce cas, on comprend l'absence de droits pour l'utilisateur. Soit comme d'autres l'affirment, ce principe a au minimum valeur supradécretale et infralégislative (105), ou vient « au premier rang » des « exigences constantes du plus grand service » (106). L'utilisateur peut alors invoquer ce qui ressemble bien à un principe général du droit. Soit enfin, on reconnaît à ce principe une valeur constitutionnelle (107), cette thèse nous paraissant, au passage, la plus juste : non pas tant parce que le principe d'adaptabilité serait relié au principe de continuité des services publics (108), lien au demeurant abusif dans le cas d'une adaptation par la suppression d'un service public (109), mais surtout du fait de la consubstantialité de la notion d'adaptation aux besoins des usagers à celle de service public (110). Et dans cette

hypothèse même, l'utilisateur en tire-t-il plus de droits pour autant ? Oui, nous l'avons vu. Mais on a aussi vu qu'il s'agit rarement d'un droit à l'adaptation du service public. Et la pratique confirme cette analyse, la raison tenant à la fluidité de la notion même d'adaptation, qui revêt des aspects aussi multiples que contradictoires.

B. De l'adaptabilité à l'adaptation des services publics aux besoins des usagers

S'il existe une place pour un droit de l'utilisateur à l'adaptation des services publics à ses aspirations, il serait illusoire d'imaginer que ce droit puisse systématiquement fonder une action contentieuse contre l'Administration, même lorsque le principe d'adaptabilité figure expressément dans une loi. En effet, et à moins que le législateur ne fixe des obligations d'adaptation précises, en termes tant quantitatifs (par exemple des seuils d'extension ou de modernisation d'un service public) que qualitatifs (obligation légale de changer de technologie pour une autre technologie spécifiée (111)), les références législatives au principe d'adaptabilité ne suffisent pas à surmonter certains obstacles : en effet, pour qu'une véritable obligation d'adaptation ou d'adéquation du service public aux besoins des usagers entre dans le patrimoine juridique de ces derniers au même titre que les principes d'égalité et de continuité des services publics, il faut s'entendre sur l'objet de l'adaptation (1), ainsi que sur les moyens de cette adaptation (2).

1) L'objet de l'adaptation

L'adaptation d'un service public aux besoins de l'utilisateur implique rarement une seule voie et cela d'autant plus que les besoins eux-mêmes ne sont en rien évidents à identifier.

Premier problème, l'identification des besoins : et d'abord, à l'égard de qui évaluer les besoins ? A l'égard des seuls usagers, souhaitant par exemple une extension du service, ou à l'égard des tiers, victimes par exemple des nuisances d'un service public et donc souhaitant plutôt une modernisation ou une suppression de ce service ? Ensuite, parmi les usagers, n'existe-t-il pas des divergences d'intérêts ? L'exemple de l'harmonisation des horaires des transports publics avec le nouveau temps de travail est significatif : parmi les usagers des transports on distinguera les employés non cadres passés aux « 35 heures », qui, soit quittent leur travail plus tôt, soit, sans changer d'horaires, libèrent une demi-journée par semaine ; les cadres, qui ne changent rien à leurs horaires mais prennent des congés supplémentaires ; et on pourrait ajouter le cas des fonctionnaires, professions libérales, commerçants et artisans, dont le temps de travail n'est pas visé par les lois « Aubry » précitées, et dont les besoins n'ont pas varié. La question n'a, on le voit, rien de théorique. Elle est au contraire des plus concrètes et, partant, relève de la seule appréciation de l'autorité en charge du service public qui pourra, si elle le souhaite, consulter les organisations d'usagers afin d'éclairer ses choix. Il en résulte que, saisi par un usager qui entend faire jouer un droit subjectif à l'adaptation, le juge administratif ne peut que réduire l'intensité de son contrôle au point de s'en remettre, sauf erreur manifeste, à l'appréciation de l'Administration. Autrement, il se comporte une fois encore en administrateur.

Second problème, l'adaptation en tant que telle aux besoins, c'est-à-dire la satisfaction des besoins une fois qu'ils sont identifiés : l'autorité administrative n'est pas moins embarrassée. Il est rare qu'une seule solution s'offre aux attentes des usagers (surtout si celles-ci sont contradictoires...). Les choix effectués résulteront alors d'un arbitrage entre des solutions et des intérêts divergents. Cette démarche ne saurait non plus relever du juge administratif, au demeurant guère aidé par des textes dont, souvent, la vacuité exsude à travers la couche littéraire : ainsi, aux termes de l'article 14 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, les choix relatifs aux infrastructures « tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs du plan de la nation et de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux des transports nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des

coûts sociaux dont ceux des atteintes à l'environnement »...

Pour brouiller davantage les cartes, s'ajoute l'obstacle lié à l'application du principe de précaution : l'adaptation suppose une part de risque quant aux modifications à réaliser dans le fonctionnement d'un service public. La volonté d'éviter tout risque pourra donc, dans certaines hypothèses s'avérer antinomique avec le principe d'adaptation (112). A l'inverse, lorsque le fonctionnement d'un service public est supposé comporter un risque, le principe de précaution imposera une adaptation brutale (113). Mais vient alors à l'esprit, dans cette dernière hypothèse, le principe de sécurité juridique, avec lequel le principe d'adaptabilité doit aussi être combiné, voire concilié tant les deux principes paraissent antagonistes dans notre droit (114).

En somme, c'est par essence à l'Etat (législateur ou pouvoir réglementaire) qu'il revient de définir, par une appréciation souveraine, les modalités d'exploitation des services publics et celui des intérêts en cause le plus digne d'être pris en considération (115). Car le service public n'est autre qu'un outil de cohésion sociale (116). Et dans l'exercice de ce pouvoir souverain, l'Etat ne se trouve limité ni par le Conseil constitutionnel, ni par le Conseil d'Etat, sauf erreur manifeste d'appréciation (117), mais bien par les moyens dont il dispose.

2) Les moyens de l'adaptation

Même si une adaptation pouvait se décréter ou se légiférer sans l'ombre d'une hésitation, il faudrait encore qu'elle trouve les moyens de se réaliser. Ces moyens sont d'abord d'ordre humain. Il faut parfois augmenter le nombre d'agents affectés à un service, mais aussi parfois le diminuer. Et on sait de ce point de vue l'inertie rencontrée chez les agents, inertie qui n'est pas sans effet sur les adaptations (118).

Ces moyens sont ensuite d'ordre matériel et financier. Ils conditionnent l'adaptation, du moins celle qui ne consiste pas à réduire le service rendu. De ce point de vue, c'est le même législateur qui pose le principe d'adaptabilité et qui en même temps détient la clef financière de toute adaptation. Or combien de lois et d'autorisations de programmes pluriannuelles tendant à moderniser des services publics ont-elles subi des retards d'exécution du fait de l'absence de confirmation des crédits dans les lois de finances annuelles ?

En outre, le coût global d'une adaptation se décline en deux coûts : d'un côté, le coût pour la collectivité, qui doit être d'autant plus raisonnable que le service public profite à une minorité. Le Conseil d'Etat reconnaît à l'Administration le droit de supprimer les services « coûteux pour l'économie nationale en vue de leur substituer des services plus économiques » (119), et certaines lois le soulignent également : ainsi, l'article L. 6122-15 du code de la santé publique prévoit des « redéploiements de services, activités ou équipements hospitaliers » en vue « d'adapter le système hospitalier aux besoins de la population et de préserver leur qualité dans l'intérêt des malades au meilleur coût ». Séduisante par sa présentation, cette loi ne fait en réalité qu'autoriser les fermetures d'établissements hospitaliers dans les zones à faible peuplement, afin de maintenir une qualité de soins suffisante dans les unités qui subsisteront, qualité qui ne peut être maintenue à coût raisonnable dans toutes les unités existantes (120). En matière de transports ferroviaires, la loi du 30 décembre 1982 pose un droit au transport « dans des conditions raisonnables (...) de coût pour la collectivité » (121). D'un autre côté, le coût d'une adaptation du service public pour l'utilisateur doit évidemment rester conforme à la vocation de ce service, en particulier s'il revêt une connotation sociale. Les lois de réforme des secteurs postal et des télécommunications prônent un service à prix « abordable » (122), mais aussi des mesures spécifiques à l'égard de « certaines catégories de personnes en raison notamment de leur niveau de revenu ou de leur handicap » (123). Dans ces conditions, l'impossibilité de répercuter le coût d'une adaptation sur l'utilisateur pourra justifier l'absence d'adaptation, à moins de relancer le débat sur la qualité d'utilisateur (124) : celui qui emprunte

son véhicule personnel pour se rendre sur son lieu de travail bénéficie indirectement du service public des transports collectifs dès lors que ce service contribue à fluidifier le trafic automobile ; faut-il donc qu'il participe, par son impôt, au coût du service public des transports, et dans quelles proportions ?

On ne saurait enfin négliger les moyens qualifiables de juridiques : le monopole caractérisant certaines activités de service public a pu se poser en obstacle à l'adaptation de ces services (au sens cette fois d'amélioration), tout comme il a, dans d'autres hypothèses, favorisé au contraire des investissements propres à assurer un service parmi les plus efficaces. Ainsi les monopoles de France Télécom et de l'ancienne compagnie Air Inter ont-ils favorisé une hausse artificielle des prix sans forcément contribuer à améliorer le service rendu ⁽¹²⁵⁾ ; le monopole résiduel qu'avait gardé France Télécom sur les communications locales nuisait également au développement de nouvelles technologies de l'information, ce dont s'était plaint l'Autorité de régulation des télécommunications ⁽¹²⁶⁾. A l'inverse, le monopole de la SNCF, certes non absolu au contraire de celui de France Télécom avant 1990 ⁽¹²⁷⁾, a permis de doter le territoire d'un réseau moderne. Et le monopole d'Air Inter permettait une meilleure desserte du territoire en comblant les pertes de certaines lignes grâce aux profits réalisés sur d'autres lignes. Il faut dès lors se garder de toute vision manichéenne : le monopole peut se révéler être un obstacle à l'adaptation ⁽¹²⁸⁾, et parfois un moyen de cette adaptation ⁽¹²⁹⁾. Preuve de cette difficulté, un récent rapport parlementaire : à propos de la modernisation du service public du contrôle aérien accusé par les instances communautaires d'être à l'origine de retards aériens toujours plus nombreux, le rapporteur préfère mettre l'accent sur d'autres causes de retards imputables notamment aux compagnies aériennes mêmes ⁽¹³⁰⁾. Ce faisant, le rapporteur montre à la fois combien les causes d'inadaptation des services publics sont difficiles à dégager, et qu'aucune des deux voies (monopole ou concurrence) ne s'impose à l'évidence comme le moyen d'adapter les services publics.

Conclusion

Au terme de cette étude, on constate que le principe d'adaptabilité investit les lois mais pas pour autant le patrimoine juridique de l'utilisateur. Paradoxe ? Certainement, mais on aura tenté de l'expliquer par la relativité même du principe. Dans ces conditions, à quoi servent les références à ce principe dans la loi ? Elles sont certes incantatoires à l'égard de l'Administration et témoignent du peu de confiance que le Parlement lui accorde. Mais elles améliorent aussi le sort de l'utilisateur face à l'Administration : elles rééquilibrent dans une certaine mesure les droits de l'un et de l'autre, en créant de rares fois de véritables droits à l'adéquation des services publics, le plus souvent de simples ouvertures qu'il appartient à l'utilisateur d'utiliser au mieux : effectifs ou peu, les textes ont désormais le mérite d'exister et pourraient avoir une portée insoupçonnée, même s'ils illustrent parfaitement cette « fonction médiatique », voire « d'exorcisme », que le professeur J.-M. Pontier a dégagée à propos des lois en général ⁽¹³¹⁾. Selon cet auteur, tout en rappelant de façon superfétatoire que le service public s'exerce dans l'intérêt de l'utilisateur, le législateur fait passer certaines réformes, en l'occurrence la privatisation et/ou la mise en concurrence de pans entiers de l'activité publique, redoutée par ce même utilisateur longtemps conditionné par un carcan monopolistique. Si la manoeuvre améliore le sort de l'utilisateur face aux services publics, et l'érige enfin en pierre angulaire du droit des services publics, alors il s'y fera. Avec la participation active du juge administratif, le principe d'adaptabilité pourrait, pourquoi pas devenir un principe de conformité des actes administratifs de gestion des services publics, aux besoins des utilisateurs.

Mots clés :

SERVICE PUBLIC * Principes du service public * Adaptabilité du service public

(1) Dans son n° 3/2001, la RFDA a publié un dossier intitulé « Les principes généraux du droit, permanence et renouvellement » qui, outre la présente contribution, comprend les articles suivants :

Les avatars du principe de précaution en droit public : effet de mode ou révolution silencieuse ?, par Nicolas de Sadeleer, p. 547 .

Existe-t-il un principe de subsidiarité fonctionnelle ?, par Franck Moderne, p. 563 .

(2) R. Chapus, Droit administratif général, tome 1, Montchrestien, éd. 2000, n 776 et s. ; M. Lombard, Droit administratif, Dalloz « Cours », 3^e éd. 1999, n° 317 ; G. Guglielmi, G. Koubi, Droit du service public, Montchrestien, 2000, n 1087 et s.

(3) L. Rolland, Répétitions écrites de droit administratif, Les cours de droit, 1941, p. 58.

(4) Par ex. loi n° 2000-108 du 11 févr. 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, JO, 11 févr., p. 2143, art. 1^{er}, al. 5 (AJDA 2000.239, chron. L. Richer ). Cf. les autres lois citées *infra*.

(5) C. Debbasch, Institutions et droit administratifs, PUF, 3^e éd., 1998, t. 2, p. 48.

(6) G. Vedel et P. Delvolvé, Droit administratif, PUF, 1992, t. 2, p. 742 ; A.-S. Mescheriakoff, Droit des services publics, 2^e éd., 1997, n° 79 ; D. Linotte, A. Mestre, R. Romi, Services publics et droit public économique, Litec, 1995, p. 79 ; J.-F. Lachaume, C. Boiteau, H. Pauliat, Grands services publics, Armand Colin, 2000, p. 309 (dans ces deux derniers ouvrages, il s'agit d'un principe « d'adaptation constante »).

(7) JO, 27 juill., p. 11384, art. L. 35, code P. et T.

(8) Précitée.

(9) N° 2000-37, dite « loi Aubry II », JO, 20 janv., p. 975.

(10) D. Truchet, Unité et diversité des « grands principes » du service public, AJDA 1997, n° spécial, p. 38, spéc. p. 41 .

(11) On renverra, sur cette question, à G. Guglielmi et G. Koubi, préc., n 1087 et s.

(12) Pour une étude exhaustive des deux aspects, cf. J.-F. Lachaume, C. Boiteau, H. Pauliat, préc., p. 312 et s.

(13) Par ex. B. Jeanneau, *Droit des services publics et des entreprises nationales*, D. 1984.127.

(14) M. Voisset, *La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics*, cette Revue 1999.743 .

(15) J.-F. Lachaume, C. Boiteau, H. Pauliat, préc. p. 318 ; A. Demichel, *Le droit administratif*, LGDJ, 1978, p. 99.

(16) Dans ce sens, A.-S. Mescheriakoff, préc., n° 80.

(17) Pour le principe d'égalité, Cons. const. n° 73-51 DC du 27 déc. 1973, *Taxation d'office*, *Grandes décisions...*, 10^e éd., n° 21 ; pour le principe de continuité, Cons. const. n° 79-105 DC du 25 juillet 1979 relative à la loi sur le droit de grève à la radio-télévision, *Grandes décisions...*, 10^e éd., n° 27. Voir aussi Cons. const. n° 96-380, 23 juill. 1996, *France Télécom*, Rec. Cons. const. p. 107 ; cette Revue 1996.909 , note J. Chevallier, et p. 1125 , note C. Lavielle ; AJDA 1997.16, note L. Favoreu  ; Rev. adm. 1996.510, note P. Espuglas. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel vérifie que la réforme de l'opérateur téléphonique ne le soustrait pas à ses obligations en tant qu'il est investi d'un service public national. Or parmi ces obligations, ou « prescriptions constitutionnelles », le Conseil ne mentionne pas le principe de mutabilité.

(18) Cons. const. n° 86-217, 18 sept. 1986, *Loi relative à la liberté de Communication*, Rec. Cons. const. p. 141 ; AJDA 1987.102, note P. Wachsmann ; RDP 1989, p. 399, note L. Favoreu ; RA 1986, p. 458, note R. Etien.

(19) Cons. const. n° 86-217, 18 sept. 1986, cons. n° 9, Rec. Cons. const. p. 141 ; RD publ. 1989.399, note L. Favoreu ; AJDA 1987.102, note P. Wachsmann ; Rev. adm. 1986.458 et 564, note R. Etien. En l'espèce, était contestée l'option du Parlement pour une privatisation de certaines chaînes de télévision : les auteurs de la saisine estimaient qu'en tant que service public, l'activité audiovisuelle publique ne pouvait que faire l'objet d'une concession de service public.

(20) Pour cet aspect, R. Chapus, préc., n 776 et s.

(21) A.-S. Mescheriakoff, préc., n 84 et s.

(22) J. Du Bois de Gaudusson, LGDJ, 1974, p. 35.

(23) CE, Sect., 27 janv. 1961, *Vannier*, Rec. p. 60, concl. J. Kahn ; AJDA 1961.74, chron. J.-M. Galabert et M. Gentot ; 12 févr. 1982, *Université de Paris VII*, Rec. p. 70.

(24) *Ibid.*, p. 70-71.

(25) Jurisprudence toujours en vigueur : CE, 26 juin 1989, *Association « Etudes et consommation CFDT »*, CJEG 1990, note J.-F. Lachaume ; CE, 26 juill. 1996, *Association Narbonne Libertés 89*, Rec., tables, p. 696 .

(26) CE, 26 juill. 1985, *Association « Défense des lecteurs de la Bibliothèque nationale »*, Rec. p. 478 (modifications des conditions d'accès aux ouvrages le samedi) ; CE, 25 juin 1969, *Vincent*, Rec. p. 334 ; AJDA 1969.553, chron. E. Dewost et R. Denoix de Saint Marc (refus de modifier les horaires d'ouverture d'un bureau de poste).

(27) Arrêt *Vannier*, préc. Aussi, CE, 13 févr. 1987, *Ministre des P et T c/ Malhet*, Rec. p. 49 ; AJDA 1987.490, note X. Prétot, à propos d'une nouvelle réglementation de la forme des boîtes aux lettres.

(28) Sauf si un texte rend le service public obligatoire : *a contrario*, CE, 18 mars 1977, *Chambres de commerce de La Rochelle, Belfort, Lille*, Rec. p. 153, concl. J. Massot. Voir encore CE, 11 déc. 1963, *Syndicat de défense en vue du rétablissement de la voie ferrée Bort-Eygurande*, JCP 1964.II.13753, note J. Dufau ; 6 avr. 1973, *Turpin*, Rec. p. 290.

(29) CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 12^e éd., n° 34.

(30) CE, 10 janv. 1902, et CE, 11 mars 1910, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 12^e éd., n° 9 et 24. Sur ce principe de mutabilité des contrats administratifs, J.-F. Lachaume, C. Boiteau, H. Pauliat, préc. p. 329.

(31) J. Du Bois de Gaudusson, ouvr. préc., p. 236 et s. On précisera cependant que l'auteur réserve cette position au cas des services publics administratifs.

(32) Dans sa décision *Privatisations* (86-207 DC) des 25 et 26 juin 1986 (Grandes décisions, 10^e éd., n° 39), le Conseil constitutionnel rappelle que le législateur ne peut supprimer les services publics rendus obligatoires par la Constitution.

(33) CE, 19 juill. 1991, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, Rec. p. 265  ; AJDA 1991.924, obs. D. Broussolle  voir encore CE, 13 févr. 1987, *Min. des P et T c/ Malhet*, préc.

(34) CE, 26 juill. 1996, *Association Narbonne Libertés 89*, Rec., tables p. 696  (*a contrario*).

(35) CE, 26 juill. 1985, *Association « Défense des lecteurs de la Bibliothèque nationale »*, préc. Aussi CE, 2 févr.

1983, *Union des transporteurs urbains et régionaux*, Rec. p. 33 ; RD publ. 1984.212, note J.-M. Auby.

(36) CE, 28 févr. 1990, *Decaudin*, Rec., tables p. 889 ; Dr. adm. 1990, n° 239.

(37) Sect., 18 mars 1977, Rec. p. 153, concl. J. Massot.

(38) Voir, sur ce rapprochement, J.-C. Venezia, « Le principe d'adaptation », in *Clés pour le siècle*, éd. Paris-II-Dalloz, 2000, p. 1661.

(39) CE, 6 nov. 2000, req. 180496 , RFDA 2001, p. 244 .

(40) L'article L. 2214-1 CGCT établit des seuils de mise en place de la police d'Etat dans les communes qui n'en sont pas dotées : « Le régime de la police d'Etat peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance. » Un décret du 16 septembre 1996 fixe ce seuil à 20 000 habitants et à l'irruption d'une délinquance de type urbain.

(41) CE, 30 avr. 1997, *Association nationale pour l'éthique de la médecine libérale*, Rec. p. 174 .

(42) Voir aussi l'art. 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 résultant de la loi du 1^e août 2000 précitée, à propos des nouvelles techniques de production et de diffusion audiovisuelles.

(43) CE, Ass., 3 févr. 1999, *Compagnie Alitalia*, Grands arrêts de la jurisprudence administrative n° 105.

(44) CE, 27 juill. 1996, *Association lyonnaise de protection des locataires*, cette Revue 1996.776 . A noter que la solution vaut aussi contre la loi elle-même, contre laquelle un usager des services publics invoquerait des droits issus d'une norme communautaire : CE, Sect., 3 déc. 1999, *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire*, AJDA 2000.120, chron. M. Guyomar et P. Collin . Sur l'arsenal contentieux dont dispose l'usager contre l'Administration, cf. J.-F. Lachaume, C. Boiteau, H. Pauliat, préc., p. 321 et s.

(45) CE, Sect., 2 juin 1999, *Meyet*, cette Revue 1999.873 .

(46) *Le Monde*, 15 mars, 4 avr., 22 mai et 6 juin 2000.

(47) CE, Ass., 25 juin 1948, *Soc. du journal L'Aurore*, Grands arrêts de la jurisprudence administrative n° 67 ; CE, 13 févr. 1987, *Min. des P et T c/Malhet*, préc.

(48) Cf. la littérature officielle sur ce sujet, à commencer par la circulaire dite « Rocard » du 23 févr. 1989, JO, 24 févr. 1989.2526, ou la circulaire dite « Juppé » du 26 juill. 1995 sur la réforme de l'Etat (JO, 28 juill. 1995.11216), ou encore la circulaire « PPM » (programmes pluriannuels de modernisation des administrations) de M. Jospin du 3 juin 1998, JO, 9 juin, p. 8703.

(49) Sur l'ensemble des implications d'une modernisation de l'Etat, J. Caillosse, *La modernisation de l'Etat*, AJDA 1991.755 .

(50) J. Chevallier, *Science administrative*, PUF, 1994, p. 384.

(51) G. Guglielmi, G. Koubi, *Droit du service public*, Montchrestien, n 242 et s.

(52) J. Biancarelli, *L'influence du droit communautaire sur l'organisation administrative française*, AJDA 1996, n° spéc., p. 22 .

(53) Jurisprudence *C^{ie} nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen*, préc.

(54) B. Jeanneau, préc. p. 127.

(55) A.-S. Mescheriakoff, préc. n° 84 : il n'y a cependant pas d'obligation de résultat sauf dans certains domaines.

(56) Art. L. 1112-2, L. 1511-1, L. 6113-1, c. santé publique. Aussi la « qualité » du sang transfusé (art. L. 1222-1-3° du même Code).

(57) Art. L. 2, c. P et T.

(58) Art. 1^{er}, al. 4 de la loi n° 2000-108 du 10 févr. 2000.

(59) Art. 1^{er}, al. 4, loi du 10 févr. 2000 préc.

(60) Art. 1^{er} et 35-1 c. P et T concernant respectivement la Poste et France Télécom ; art. 1511-6 CGCT, à propos des communications à haut débit.

(61) Loi n° 2000-627 du 6 juill. 2000 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, art. 4 (JO, 8 juill., p. 10311) ; loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 précitée, à propos de l'adaptation des programmes de l'audiovisuel aux sourds et malentendants (art. 3). Au point que le Conseil d'Etat souhaite faire de l'accessibilité du service public un principe à part entière du service public (EDCE 1994, n° 46, p. 79 et s.) V. encore la circulaire du 26 juill. 1995 (JO, 28 juill., p. 11217).

(62) Résultant de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999. Cf. sur cette disposition, le commentaire de G. Eckert, cette Revue 2000.139 .

(63) CE, 17 janv. 1986, *Ville de Paris c/Duvinage*, Rec. p. 10 ; CE, 13 févr. 1987, *Tourcheboeuf, M^{me} Royer*, Rec. p. 45.

(64) T. confl., 2 déc. 1902, *Société immobilière de Saint-Just*, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 12^e éd., n° 11.

(65) CE, Sect., 9 mars 1951, *Société des Concerts du Conservatoire*, Rec. p. 151 ; Dr. soc. 1951.368, concl. M. Letourneur, note J. Rivero ; S. 1951.3.81, note C.-H.

(66) CE, 10 juin 1994, *Conseil général de l'Ordre des pharmaciens d'Ile-de-France*, Rec. p. 317 . Cf. EDCE 1996, n° 48, p. 55 et s. ; CE, Ass., 28 mars 1997, *Société Baxter et autres*, cette Revue 1997.450, concl. J.-C. Bonichot , note F. Melin-Soucramanien .

(67) Loi n° 2000-108 du 10 févr. 2000, JO, 11 févr., p. 2143, art. 1^{er}.

(68) Art. 1^{er} du c. des P et T, dans sa rédaction issue de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999.

(69) Art. 35 du c. des P et T, dans sa rédaction issue de la loi n° 96-659 du 26 juill. 1996.

(70) Art. 1^{er}, projet de loi relatif à la modernisation du service public du gaz naturel et au développement des entreprises gazières, JO, doc. AN, n° 2396 du 22 mai 2000.

(71) Art. L. 1222-1 du c. santé publique, dans sa rédaction issue de la loi n° 98-535 du 1^{er} juill. 1998.

(72) Art. L. 111-2-7° nouveau c. rural résultant de la loi n° 80-502 du 4 juill. 1980.

(73) Art. L. 531-1, c. forestier. On remarquera qu'il s'agit d'une disposition antérieure à la Constitution de 1958.

(74) Loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article 111, JO, 14 déc. 2000.19777.

(75) Art. 1^{er}, loi n° 97-135 du 13 févr. 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

(76) Art. 18 de la loi du 30 déc. 1982, dans sa rédaction issue de la loi du 13 févr. 1997 préc.

(77) N° 2000-37, dite « loi Aubry II ».

(78) Cette disposition résulte d'un amendement du député Y. Cochet et n'avait au départ vocation à s'appliquer qu'aux communes de plus de 10 000 habitants, s'imposant aux maires directement. Ce qui explique que le premier alinéa du paragraphe VII se termine en évoquant « le territoire de la commune » d'implantation des centres d'activités, alors que c'est en fait le territoire de la structure intercommunale qui est concerné.

(79) Art. L. 6113-1 du code de la santé publique (loi n° 91-748 du 31 juill. 1991).

(80) Loi n° 98-144 du 6 mai 1998.

(81) Art. L. 654-10 nouveau c. rural.

(82) Art. 43-11 de la loi du 30 sept. 1986 relative à la liberté de communication tel que résultant de la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000, art. 3 (JO, 2 août, p. 11903).

(83) Même loi, même article.

(84) Même loi, art. 4.

(85) Loi n° 96-346 du 24 avr. 1996.

(86) Art. L. 1414-1 et s., c. santé publique.

(87) Art. L. 1414-2-1° du même code.

(88) Art. L. 1413-3 du même code.

(89) Art. L. 6113-10 c. santé publique, dans sa rédaction issue de la loi n° 99-641 du 27 juill. 1999.

(90) Résultant des lois n° 91-748 du 31 juill. 1991 et n° 99-641 du 27 juill. 1999.

(91) Art. 15 de la loi.

(92) Art. L. 6114-1 et s. c. santé publique.

(93) Projet de loi d'orientation sur la forêt, adopté par l'Assemblée Nationale, n° 536, 8 juin 2000, articles L. 1^{er} et L. 12 d'un livre préliminaire à créer dans le Code forestier.

(94) AN, Rapport n° 1937, 17 nov. 1999, G. Gorce, p. 26.

(95) *Id.*, intervention de M. Morin.

(96) CE, 21 déc. 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 12^e éd., n° 12.

(97) Pour un cas similaire, voir CE, 6 mai 1996, *Association « Aquitaine Alternatives » c/ Communauté urbaine de Bordeaux*, Rec. p. 144  ; CJEG 1996.9, concl. D. Piveteau ; cette Revue 1997.711 , concl. : refus de mise en oeuvre d'une procédure de concertation en matière d'urbanisme ; Rejet, la loi prévoyant cette procédure n'ayant pas encore fait l'objet de décrets d'application.

(98) G. Rouhette, « L'article premier des lois », *in* Les mots de la loi, dir. N. Molfessis, *Economica*, 1999, p. 37, spé. p.

47-48.

(99) Pour une application, Cass. civ., 21 nov. 1978, D. 1980.IR.171.

(100) CE, 25 juill. 1986, *Centre hospitalier régional de Saint-Etienne*, req. n° 65-859¹. Aussi CE, 14 déc. 1981, *Centre hospitalier de Pontoise c/ M^{lle} Marin*, Rec., tables, p. 904, à propos de l'exposition d'une patiente à une quantité de rayons bien supérieure aux normes admises.

(101) CE, 11 oct. 1985, *Epoux Louvion*, req. n° 35-202.

(102) CE, Ass., 2 mai 1958, *Distillerie Magnac-Laval*, Lebon, p. 246 ; AJDA 1958.2.282, concl. J. Kahn ; D. 1958.730, note A. de Laubadère.

(103) Cf. note n° 16.

(104) A.-S. Mescheriakoff, préc., n° 82. Aussi G. Guglielmi et G. Koubi, préc., n° 1100.

(105) J.-F. Lachaume, C. Boiteau, H. Pauliat, préc., p. 311.

(106) R. Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, éd. 2000, n° 776.

(107) P. Espuglas, préc., p. 173.

(108) G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, 1992, t. 2, p. 742 ; EDCE 1994, n° 46, p. 76 ; G. Guglielmi et G. Koubi, préc., n° 1092 (mais ces auteurs nient toute valeur constitutionnelle à ce principe).

(109) J.-C. Venezia, « Le principe d'adaptation », *in* Clés pour le siècle, éd. Paris-II-Dalloz, 2000, p. 1661.

(110) P. Espuglas indique à juste titre que le principe d'adaptabilité permet de réaliser au mieux l'intérêt général qui sous-tend tout service public (*Le Conseil constitutionnel et le service public*, préc., p. 174).

(111) A supposer que cela entre dans les compétences du législateur, ce qui est loin d'être évident : l'emploi d'une technologie plutôt qu'une autre pour un même service public n'entre pas dans les règles constitutives de ce service

public.

(112) Pour un exemple récent, TA Lille, 19 avr. 2000, *Fédération Nord-Nature c/ Syndicat mixte pour la révision et le suivi de la mise en oeuvre du schéma directeur de l'arrondissement de Lille*, AJDA 2000.751, note D. Deharbe : risque de pollution d'une nappe phréatique entravant l'adaptation (par extension) du réseau routier.

(113) C. Cans, Le principe de précaution nouvel élément du contrôle de légalité, cette Revue 1999.750, spé. p. 760 et s.

(114) M. Fromont, Le principe de sécurité juridique, AJDA 1996, n° spé., p. 178.

(115) P. Espuglas, préc., p. 175.

(116) G. Guglielmi, G. Koubi, Droit du service public, Montchrestien, n° 1249.

(117) Dans le premier cas, Cons. const. 25-26 juin 1986, n° 86-207 DC, GDCC, 10^e éd., n° 39 ; dans le second cas, CE, 19 juill. 1991, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, préc.

(118) J. Caillosse, La modernisation de l'Etat, AJDA 1991.755.

(119) CE, 16 févr. 1948, *C^{ie} carcassonnaise de transports en commun et Sieur Bourdier*, Rec. p. 69 : suppression d'une desserte routière.

(120) A noter que cette adaptation ne nécessitait guère de texte législatif. Le pouvoir réglementaire est parfaitement compétent pour supprimer des établissements hospitaliers dès lors qu'aucune loi ne crée de seuils précis pour la construction ou le maintien de tels établissements.

(121) Pour une application, CE, 6 nov. 2000, Comité Somport d'Opposition totale à l'autoroute Caen-Rennes, req. 180496, RFDA 2001, p. 244.

(122) Respectivement, art. L. 1 et L. 35-1 du code des P et T.

(123) Art. 35-1, al. 2, c. P et T. En ce qui concerne le service de l'électricité, l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 prévoit des tarifs qui « tiennent compte, pour les usagers dont les revenus du foyer sont, au regard de la

composition familiale, inférieurs à un plafond, du caractère indispensable de l'électricité en instaurant pour une branche de leur consommation une tarification spéciale « produit de première nécessité » ».

(124) G. Guglielmi, G. Kouki, *Droit du service public*, Montchrestien, n 1208 et s.

(125) En particulier, le monopole de France Télécom est reconnu comme étant à l'origine non seulement de prix élevés des communications (qui ont fortement baissé avec la mise en concurrence), mais aussi du retard national en matière de connexions à l'Internet.

(126) V. l'article éloquent de P. Cambot, *AJDA* 1999.965 et s. 

(127) La SNCF a toujours dû affronter la concurrence des transports terrestres et aériens (Commissariat général au plan, rapp. J. Bergougnoux, *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, La Documentation française, 2000, p. 115 et s.).

(128) Rapport C. Stoffaës, *Services publics, Questions d'avenir*, Commissariat général au plan, éd. O. Jacob, 1995, p. 205 et s.

(129) *Ibid.*, p. 60 et s., avec la notion de « monopole naturel ».

(130) Rapport AN, A. Lajoinie, 4 juill. 2000, n° 2533, p. 48-53.

(131) J.-M. Pontier, *A quoi servent les lois ?*, D. 2000, chron. p. 57, spé. p. 60 .