****

**Licence 2 Droit**

**Semestre 1**

**Droit administratif général** (Série 2)

Pr. Jean-François Brisson

**Travaux dirigés**

**Droit administratif général**

|  |
| --- |
| **Séance 10 : Le principe de mutabilité des services publics** |

Exercice (dissertation ) : Le principe de mutabilité face aux administrés : sujétion ou garantie ?

**Dossier documentaire**

1. **Principe de mutabilité face aux concessionnaires de service public**

* Doc 1 : CE, 10 janvier 1902, Compagnie nouvelle du gaz de Deville-les-Rouen
* Doc 2 : CE, 11 mars 1910, Compagnie générale française des tramways

1. **Principe de mutabilité face aux agents publics**

* Doc 3 : CE, 26 juillet 2007, M. Georges A

1. **Principe de mutabilité face aux usagers du service public**

* Doc 4 : CE, 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier croix de Seguey Tivoli
* Doc 5 : CE, 25 juin 1948, Société du Journal de l’Aurore
* Doc 6 : CE,Sect., 27 janvier 1961, Sieur Vannier
* Doc 7 : CE, 25 juin 1969, Sieur Vincent
* Doc 8 : CE, sect., 18 mars 1977, Chambre de commerce et d’industrie de la Rochelle
* Doc 9 : CE, 26 juill. 1985, Association « Défense des lecteurs de la Bibliothèque nationale »
* Doc 10 : Cons. cont., 26 juin 1986, loi autorisant le gouvernement à prendre diverses mesures d’ordre économique et sociales (Extrait)
* Doc 12 : CE, 26 juin 1989, Association “Etudes et Consommation CFDT”
* Doc 13 : CE, 28 févr. 1990, Decaudin,
* Doc 14 :CE, 26 juill. 1996, Association Narbonne Libertés 89
* Doc 15 : José Manuel DAUCHY. Mutabilité du service public et droit des usagers. LPA, n°251, 17 décembre 2003, P.8 *(Extrait)*
* Doc 16 (en annexe) : CAA Lyon 23 octobre 2018 Commune de Chalons sur Saône, DA 2019, n°23, note Pinel.

**Lecture recommandée** (documents en annexe)

* **Jean Paul MARKUS**. *Le principe d’adaptabilité : de la mutabilité au devoir d’adaptation des services publics aux besoins des usagers*. RFDA 2001, P.589
* **Efthymia LEKKOU**. *La mutabilité des services publics, un principe en mutation ?*. RFDA 2021, P.978

1. **Principe de mutabilité face aux concessionnaires de service public**

**Doc 1 : CE, 10 janvier 1902, Compagnie nouvelle du gaz de Deville-les-Rouen**

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la Compagnie Nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen, société anonyme dont le siège social est à Déville-lès-Rouen, Rue aux Juifs n° 32, représentée par son directeur et ses administrateurs en exercice, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 23 février et le 28 août 1898 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté en date du 9 décembre 1897, par lequel le conseil de préfecture de la Seine-Inférieure a rejeté sa demande d'indemnité formée contre la commune de Déville-lès-Rouen, à raison du préjudice résultant pour elle de l'autorisation donnée au sieur X..., auquel est substituée la Compagnie électrique de la banlieue de Rouen, de poser sur le territoire de la commune des fils pour l'éclairage électrique à fournir aux particuliers ; Vu la loi du 28 pluviôse an VIII ;

Considérant que la commune de Déville-lès-Rouen soutient que si elle a concédé à la Compagnie requérante le privilège exclusif de l'éclairage par le gaz, ce privilège dans le silence des traités de 1874 et de 1887, ne s'étend pas à l'éclairage par tout autre moyen et notamment par celui de l'électricité, la commune n'ayant pas renoncé au droit de faire profiter ses habitants de la découverte d'un nouveau mode d'éclairage ;

Considérant que le silence gardé sur ce point par les premières conventions de 1874 est facile à expliquer et doit être interprété en faveur de la Compagnie du gaz ; qu'il en est autrement du défaut de toute stipulation dans le traité de prorogation intervenu en 1887, époque où l'éclairage au moyen de l'électricité fonctionnait déjà dans des localités voisines ; qu'à cet égard les parties sont en faute de n'avoir pas manifesté expressément leur volonté, ce qui met le juge dans l'obligation d'interpréter leur silence et de rechercher quelle a été en 1887 leur commune intention ;

Considérant qu'il sera fait droit à ce qu'il y a de fondé dans leurs prétentions contraires en reconnaissant à la Compagnie du gaz le privilège de l'éclairage n'importe par quel moyen et à la commune de Deville la faculté d'assurer ce service au moyen de l'électricité, en le concédant à un tiers dans le cas où la Compagnie requérante dûment mise en demeure refuserait de s'en charger aux conditions acceptées par ce dernier ;

Considérant, il est vrai, que la commune allègue que les longues négociations engagées sans résultat dès 1893 entre elle et la Compagnie et à la suite desquelles est intervenu le traité passé en janvier 1897 avec le sieur X... constitue une mise en demeure suffisante pour rendre ce traité définitif ;

Mais considérant que ces négociations antérieures à la solution d'un litige qui porte sur l'étendue des obligations imposées à chacune des parties dans le traité de 1887 ne peuvent remplacer la mise en demeure préalable à l'exercice du droit de préférence reconnu par la présente décision en faveur de la Compagnie requérante ;

DECIDE : Article 1er : L'arrêté ci-dessus visé du Conseil de préfecture de la Seine-Inférieure en date du 9 décembre 1897 est annulé. Article 2 : Dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision la commune de Deville mettra la Compagnie du gaz en demeure de déclarer avant l'expiration du mois suivant si elle entend se charger du service de l'éclairage au moyen de l'électricité dans les conditions du traité passé avec le sieur X.... Article 3 : Il est sursis à statuer jusqu'après l'exécution à donner à l'article 2 ci-dessus sur la demande de dommages-intérêts formée par la Compagnie du gaz. Article 4 : Les dépens exposés jusqu'à ce jour seront supportés par la commune de Déville. Article 5 : Expédition Intérieur.

**Doc 2 : CE, 11 mars 1910, Compagnie générale française des tramways**

Au fond : Considérant que dans l'instance engagée par elle devant le conseil de préfecture, la Compagnie générale française des tramways a soutenu que l'arrêté du 23 juin 1903, par lequel le préfet des Bouches-du-Rhône a fixé l'horaire du service d'été, aurait été pris en violation de l'article 11 de la convention et de l'article 14 du cahier des charges, et que faisant droit aux conclusions de la Compagnie, le conseil de préfecture a annulé ledit arrêté préfectoral ; que la Compagnie dans les observations qu'elle a présentées devant le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours du ministre des Travaux publics par les motifs énoncés dans sa réclamation primitive ;

Considérant que l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône a été pris dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 33 du règlement d'administration publique du 6 août 1881, pris en exécution des lois du 11 juin 1880 article 38 et du 15 juillet 1845 article 21 , lesquels impliquent pour l'administration le droit, non seulement d'approuver les horaires des trains au point de vue de la sécurité et de la commodité de la circulation, mais encore de prescrire les modifications et les additions nécessaires pour assurer, dans l'intérêt du public, la marche normale du service ; qu'ainsi la circonstance que le préfet, aurait, comme le soutient la Compagnie des tramways, imposé à cette dernière un service différent de celui qui avait été prévu par les parties contractantes ne serait pas de nature à entraîner à elle seule, dans l'espèce, l'annulation de l'arrêté préfectoral du 23 juin 1903. Que c'est par suite à tort que le conseil de préfecture a, par l'arrêté attaqué, prononcé cette annulation ; qu'il appartiendrait seulement à la compagnie, si elle s'y croyait fondée, de présenter une demande d'indemnité en réparation du préjudice qu'elle établirait lui avoir été causé par une aggravation ainsi apportée aux charges de l'exploitation ;

1. **Principe de mutabilité et agents publics**

**Doc 3 : CE, 26 juillet 2007, M. Georges A**

Considérant qu'aux termes de l'article 5 du décret du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif en service à l'étranger, dans sa rédaction issue du décret modificatif du 25 mars 1993 et entrée en vigueur le 1er août suivant : « L'attribution de l'indemnité de résidence est destinée à compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence. / Un arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du budget fixe, pour chaque pays et par groupe, les montants annuels de l'indemnité de résidence. Lorsque l'agent est recruté localement, c'est-à-dire recruté sur place au sens de l'article 6 du présent décret, les montants annuels de l'indemnité de résidence sont réduits de 85 %. / () Pour les agents titulaires et non titulaires recrutés en France, les montants de l'indemnité de résidence varient en fonction de la durée des services continus dans une même localité d'affectation. Ils sont réduits : / Au-delà de six années révolues, de 25 % ; / Au-delà de neuf années révolues, de 55 % ; / Au-delà de douze années révolues, de 85 % » ; qu'aux termes de l'article 25 de ce décret du 25 mars 1993 : « Pour l'application des dispositions () [citées plus haut], la durée des services continus s'entend comme la période de services accomplis dans un service extérieur de l'Etat ou dans un établissement public de l'Etat, non interrompus par une affectation hors de la localité, depuis la date d'arrivée ou de recrutement dans la localité d'affectation » ; Considérant qu'après avoir précisé que le décret du 25 mars 1993 est applicable aux personnels de l'Institut français d'archéologie orientale du Caire, la cour administrative d'appel a pu, sans erreur de droit, juger que le ministre chargé de l'enseignement supérieur était tenu, comme il l'a fait par la décision attaquée devant le tribunal administratif, de rejeter la demande présentée par M. A ;

Considérant que les fonctionnaires sont vis à vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire ; qu'en jugeant qu'un fonctionnaire ne saurait se prévaloir d'un préjudice résultant de la modification réglementaire, légalement effectuée, des règles relatives à sa rémunération, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit

**II. Principe de mutabilité et usagers du service public**

**Doc 4 : CE, 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier croix de Seguey Tivoli**

Sur la fin de non-recevoir tirée de ce que le syndicat requérant ne constituerait pas une association capable d'ester en justice : Considérant que le syndicat des propriétaires et contribuables du quartier de la Croix de Seguey-Tivoli s'est constitué en vue de pourvoir à la défense des intérêts du quartier, d'y poursuivre toutes améliorations de voirie, d'assainissement et d'embellissement ; que ces objets sont au nombre de ceux qui peuvent donner lieu à la formation d'une association aux termes de l'article 1er de la loi du 1er juillet 1901 ; qu'ainsi, l'association requérante, qui s'est conformée aux prescriptions des articles 5 et suivants de la loi du 1er juillet 1901, a qualité pour ester en justice ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres fins de non-recevoir opposées par la compagnie des tramways électriques au pourvoi du syndicat ; Considérant que le syndicat requérant a demandé au préfet d'user des pouvoirs qu'il tient des articles 21 et 39 de la loi du 11 juin 1880 pour assurer le fonctionnement du service des tramways afin d'obliger la compagnie des tramways électriques de Bordeaux à reprendre l'exploitation qui aurait été indûment supprimée par elle, du tronçon de Tivoli de la ligne n° 5 ;

Considérant que, pour repousser la demande du syndicat, le préfet s'est fondé sur ce que le tronçon de ligne dont s'agit n'était pas compris dans le réseau concédé par le décret du 19 août 1901 ; qu'en l'absence d'une décision rendue par la juridiction compétente et donnant au contrat de concession une interprétation différente de celle admise par le préfet, le syndicat n'est pas fondé à soutenir que le refus qui lui a été opposé par le préfet, dans les termes où il a été motivé, est entaché d'excès de pouvoir ;

**Doc 5 : CE, 25 juin 1948, Société du Journal de l’Aurore**

Sur la légalité de l'article 4 de l'arrêté du 30 décembre 1947 : Considérant qu'aux termes de cet article les majorations du prix de vente de l'énergie électrique "sont applicables pour l'ensemble des départements métropolitains à toutes les consommations qui doivent normalement figurer dans le premier relevé postérieur à la date de publication du présent arrêté c'est-à-dire au 1er janvier 1948" ;

Considérant qu'il est constant qu'en raison de l'intervalle de temps qui sépare deux relevés successifs de compteur le premier relevé postérieur au 1er janvier 1948 comprend, pour une part plus ou moins importante selon la date à laquelle il intervient, des consommations antérieures au 1er janvier ; qu'en décidant que ces consommations seront facturées au tarif majoré, l'arrêté attaqué viole tant le principe en vertu duquel les règlements ne disposent que pour l'avenir que la règle posée dans les articles 29 et suivants de l'ordonnance du 30 juin 1945 d'après laquelle le public doit être avisé, avant même qu'ils soient applicables, des prix de tous produits et services arrêtés par l'autorité publique ; qu'en outre la disposition contestée a pour conséquence de faire payer à des tarifs différents le courant consommé dans les dernières semaines de l'année 1947 par les usagers, selon que leurs compteurs sont relevés avant ou après le 1er janvier 1948. Qu'il méconnaît ainsi le principe de l'égalité entre les usagers du service public ; qu'il était loisible aux auteurs de l'arrêté attaqué de soustraire celui-ci à toute critique d'illégalité en prenant toutes mesures appropriées en vue de distinguer, fût-ce même forfaitairement, les consommations respectivement afférentes à la période antérieure au 1er janvier 1948 et à la période postérieure à cette date, et en ne faisant application qu'à ces dernières du tarif majoré ;

Considérant, il est vrai, que, pour affirmer la légalité de l'arrêté attaqué, le ministre de l'Industrie et du Commerce tire d'une part argument de la date à laquelle la vente du courant à l'abonné serait réalisée et oppose d'autre part à la société requérante les stipulations de l'avenant n° 5 à la convention susmentionnée du 5 septembre 1907 ;

Considérant, sur le premier point, que le ministre allègue en vain que la vente du courant ne serait parfaite qu'à la date du relevé du compteur et qu'ainsi le nouveau tarif ne s'appliquerait, aux termes mêmes de la disposition critiquée, qu'à des ventes postérieures au 1er janvier 1948 ; qu'en effet il résulte clairement des stipulations des contrats d'abonnement que la vente de l'électricité résulte de la fourniture même du courant à l'usager, qu'elle est parfaite à la date où cette fourniture est faite et que le relevé du compteur qui intervient ultérieurement constitue une simple opération matérielle destinée à constater la quantité de courant consommée ;

Considérant, sur le second point, qu'aux termes de l'avenant n° 5 "pour la basse tension il sera fait application de l'index économique pour les consommations relevées à partir du premier jour du mois suivant la date d'homologation dudit index" ; que le ministre soutient que la société requérante, usagère à Paris de l'énergie électrique à basse tension, se trouvait ainsi obligée, par le contrat d'abonnement même qu'elle a souscrit et qui se réfère au contrat de concession, de supporter l'application du nouveau tarif aux consommations relevées après le 1er janvier 1948, c'est-à-dire dans des conditions semblables à celles qu'elle critique ;

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 1er de l'ordonnance du 30 juin 1945 que les prix de tous produits et services sont fixés par voie d'autorité, notamment par des arrêtés ministériels, et qu'aux termes de l'article 19 de ladite ordonnance "sauf autorisation expresse accordée par des arrêtés pris en application de l'article 1er ... est suspendue, nonobstant toutes stipulations contraires, l'application des clauses contractuelles qui prévoient la détermination d'un prix au moyen de formules à variation automatique" ;

Considérant que l'arrêté attaqué a été pris dans le cadre de l'ordonnance du 30 juin 1945 qu'il vise expressément, et n'autorise pas le maintien des clauses contractuelles qui prévoient la détermination du prix du courant électrique au moyen de formules à variation automatique ; que ledit arrêté consacre ainsi un régime autonome de fixation du prix du courant électrique, conforme aux principes de la législation nouvelle et différent du système de révision automatique et périodique qui résulte du contrat ; que d'ailleurs il détermine lui-même les conditions dans lesquelles il doit recevoir application, suivant des modalités différentes de celles prévues au contrat de concession ; que dès lors, et sans qu'il y ait lieu pour le juge de l'excès de pouvoir de rechercher si le système contractuel pouvait encourir le reproche de rétroactivité, le ministre n'est pas fondé à opposer à la société requérante une clause contractuelle avec laquelle le nouveau mode de fixation du prix du courant est inconciliable ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la société "l'Aurore" est recevable et fondée à demander l'annulation de la disposition contestée ;

**Doc 6 : CE,Sect., 27 janvier 1961, Sieur Vannier**

Considérant que l'arrêté attaqué, pris le 26 avril 1956 par le ministre des Affaires économiques et financières, le secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil chargé de l'Information et le secrétaire d'Etat au Budget, a alloué aux propriétaires d'un appareil récepteur de télévision 441 lignes déclaré avant le 3 janvier 1956, une somme de 20.000 francs en raison de la cessation des émissions sur la définition susmentionnée ;

Considérant, d'une part, qu'il résulte de l'instruction que les installations de l'émetteur 441 lignes de la Tour Eiffel ont été mises hors d'usage par un incendie survenu le 3 janvier 1956 ; qu'eu égard au délai qui eût été nécessaire pour la réparation desdites installations, la circonstance que les émissions ont été interrompues en fait depuis le 3 janvier 1956 jusqu'au 26 avril 1956 ne saurait, en tout état de cause, être regardée comme constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

Considérant, d'autre part, que les usagers d'un service public administratif n'ont aucun droit au maintien de ce service ; qu'il appartient à l'administration de prendre la décision de mettre fin au fonctionnement d'un tel service lorsqu'elle l'estime nécessaire, même si un acte réglementaire antérieur a prévu que ce fonctionnement serait assuré, pendant une durée déterminée, à la condition, toutefois, que la disposition réglementaire relative à cette durée soit abrogée par une mesure de même nature émanant de l'autorité administrative compétente ; que, dans ces conditions, bien que l'article 2 d'un arrêté du secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, en date du 21 novembre 1948, ait prescrit le maintien en exploitation jusqu'au 1er janvier 1958 de l'émetteur à moyenne définition desservant la région parisienne, le ministre des Affaires économiques et financières, le secrétaire d'Etat chargé de l'Information et le secrétaire d'Etat au Budget ont légalement décidé le 26 avril 1956, par l'arrêté attaqué, la cessation des émissions du poste susmentionné, avant l'arrivée du terme fixé par l'arrêté antérieur précité ; que, par suite, en édictant cette mesure, ils n'ont pas commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

Considérant, enfin, qu'il est constant que le préjudice subi par les propriétaires d'appareils récepteurs de télévision 441 lignes du fait de la décision légalement prise par les ministres intéressés, à supposer qu'il ait été spécial, n'a pas présenté le caractère de gravité qui, en l'absence de fautes de l'administration, pourrait seul avoir pour effet d'ouvrir à ces propriétaires droit à une indemnité à la charge de l'Etat;

Considérant que de tout ce qui précède, il résulte que ni l'interruption en fait des émissions 441 lignes du 3 janvier au 26 avril 1956, ni la décision prise à cette dernière date de mettre fin auxdites émissions, n'ont pu engager la responsabilité de l'Etat ; que, dès lors, le sieur Vannier n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté attaquée aurait illégalement limité à 20.000 francs la réparation des préjudices différents qu'auraient subis les usagers à la suite de la cessation des émissions dont s'agit ; ...(Intervention du groupement de défense des téléspectateurs 441 lignes admise ; rejet de la requête du sieur Vannier).

**Doc 7 : CE, 25 juin 1969, Sieur Vincent**

REQUETE DU SIEUR VINCENT X... TENDANT A L'ANNULATION D'UN JUGEMENT DU 21 DÉCEMBRE 1965 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS A REJETÉ SA DEMANDE D'ANNULATION DES DÉCISIONS DU MINISTRE DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS EN DATE DES 30 MARS ET 6 MAI 1960 REFUSANT DE MODIFIER LES HEURES D'OUVERTURES DU BUREAU DE POSTE DE LA COMMUNE D'ERMONT, ENSEMBLE A L'ANNULATION POUR EXCÈS DE POUVOIR DESDITES DÉCISIONS ;

VU LES CIRCULAIRES DU MINISTRE DES POSTES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATION DES 30 SEPTEMBRE 1948, 13 NOVEMBRE 1958 ET 4 JUILLET 1959 ; LE CODE GENERAL DES IMPOTS ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DÉCRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ;

CONSIDÉRANT QUE LE REFUS DU MINISTRE DE MODIFIER PAR LES DECISIONS ATTAQUEES LES HEURES D'OUVERTURE DU BUREAU DE POSTE D'ERMONT ÉTAIT FONDÉ SUR CE QUE LA SITUATION PARTICULIÈRE DE CE BUREAU NE JUSTIFIAIT PAS UNE DÉROGATION AUX RÈGLES GÉNÉRALES QU'IL AVAIT FIXÉES POUR L'OUVERTURE DES BUREAUX DE POSTE ; QU'IL NE RESULTE DES PIECES DU DOSSIER, NI QUE LES FAITS SERVANT DE BASE AUX DÉCISIONS PRÉCITÉES SOIENT MATÉRIELLEMENT INEXACTS, NI QUE L'APPLICATION, DANS LA COMMUNE EN CAUSE, DES HORAIRES AINSI FIXÉS AIT EU POUR EFFET DE LIMITER DANS DES CONDITIONS ANORMALES LE DROIT D'ACCÈS DES USAGERS AU SERVICE PUBLIC POSTAL ; QU'AINSI, LA REQUÊTE DU SIEUR Y... DOIT ÊTRE REJETÉE ;

REJET AVEC DEPENS.

**Doc 8 : CE, sect., 18 mars 1977, Chambre de commerce et d’industrie de la Rochelle**

REQUETES DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LA ROCHELLE, BELFORT ET LILLE-ROUBAIX-TOURCOING, TENDANT À L'ANNULATION DE LA DÉCISION DU 13 NOVEMBRE 1974 DU SECRÉTAIRE D'ETAT AUX TRANSPORTS AUTORISANT LA COMPAGNIE AIR-INTER A CESSER L'EXPLOITATION DES LIGNES AÉRIENNES PARIS-BELFORT, PARIS-LA-ROCHELLE ET PARIS-LILLE ; VU LE CODE DE L'AVIATION CIVILE ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DÉCRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ; LE CODE GENERAL DES IMPOTS ;

CONSIDÉRANT JONCTION ; SANS QU'IL SOIT BESOIN DE STATUER SUR LA FIN DE NON-RECEVOIR OPPOSÉE PAR LE SECRÉTAIRE D'ETAT AUX TRANSPORTS : CONS. QU'EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6 DE L'ARRÊTÉ DU 18 MAI 1966 AUTORISANT, POUR UNE PÉRIODE DE VINGT ANS À COMPTER DU 1ER JANVIER 1967, LA COMPAGNIE AIR-INTER A ASSURÉ, À L'INTÉRIEUR DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN, LE TRANSPORT DE PASSAGERS, DE FRET ET DE POSTE ET VALANT AGRÉMENT DE LADITE COMPAGNIE AU SENS DES DISPOSITIONS DU DÉCRET DU 12 NOVEMBRE 1954, ALORS EN VIGUEUR, UNE CONVENTION A ÉTÉ SIGNÉE LE 8 MAI 1974 ENTRE LE SECRÉTAIRE D'ETAT AUX TRANSPORTS ET AIR-INTER FIXANT LES CONDITIONS D'APPLICATION DUDIT ARRÊTÉ ET DÉFINISSANT LES RAPPORTS ENTRE L'ETAT ET LA COMPAGNIE ; QUE CONFORMÉMENT AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 330-7 DU CODE DE L'AVIATION CIVILE QUI SUBORDONNENT A L'ACCORD DU MINISTRE LES PROGRAMMES D'EXPLOITATION DES COMPAGNIES AUTORISÉES, LA CONVENTION D'UNE PART DÉTERMINE LE RÉSEAU DE LIGNES QUE LA COMPAGNIE S'ENGAGE À EXPLOITER ET SUR LESQUELLES "AUCUNE AUTRE ENTREPRISE DE TRANSPORT AÉRIEN NE SERA AUTORISÉE À EXPLOITER DES SERVICES AERIENS REGULIERS" ET D'AUTRE PART STIPULE EN SON ARTICLE 3 QUE "LE MINISTRE PEUT, APRÈS AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AVIATION MARCHANDE, AUTORISER LA COMPAGNIE A ABANDONNER L'EXPLOITATION DES LIGNES QUI AURAIENT PERDU LEUR JUSTIFICATION" EN RAISON NOTAMMENT "D'UNE TRANSFORMATION PROFONDE DES CONDITIONS ÉCONOMIQUES DE LEUR EXPLOITATION" ; QUE CES STIPULATIONS QUI RÈGLENT L'ORGANISATION MÊME DU SERVICE PUBLIC ASSURÉ PAR LA COMPAGNIE AIR-INTER ONT UN CARACTERE REGLEMENTAIRE ; QUE PAR SUITE LA CHAMBRE DE COMMERCE DE LA ROCHELLE, LA CHAMBRE DE COMMERCE DE BELFORT ET LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LILLE-ROUBAIX-TOURCOING SONT RECEVABLES À EN INVOQUER LA MÉCONNAISSANCE A L'APPUI DE LEURS POURVOIS TENDANT À L'ANNULATION DE LA DÉCISION EN DATE DU 13 NOVEMBRE 1974 PAR LAQUELLE LE SECRÉTAIRE D'ETAT AUX TRANSPORTS ESTIMANT, APRÈS AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AVIATION MARCHANDE, QUE LES LIGNES DESSERVIES PAR LA COMPAGNIE AIR-INTER, EN VERTU DE LA CONVENTION DU 8 MAI 1974, ENTRE PARIS D'UNE PART ET LA ROCHELLE, BELFORT ET LILLE D'AUTRE PART, AVAIENT PERDU LEUR JUSTIFICATION, A AUTORISÉ LADITE COMPAGNIE À LES ABANDONNER ;

CONS. QU'IL RESSORT DES PIÈCES DU DOSSIER QU'ENTRE LE 1ER OCTOBRE 1973, DATE À LAQUELLE AVAIT ÉTÉ APPRÉCIÉE LA SITUATION SERVANT DE BASE AUX DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DU 8 MAI 1974 ET LE 13 NOVEMBRE 1974 DATE À LAQUELLE EST INTERVENUE LA DÉCISION ATTAQUÉE, UNE TRANSFORMATION PROFONDE DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE, LIÉE NOTAMMENT AUX HAUSSES DES PRIX DES PRODUITS PÉTROLIERS EST SURVENUE ET S'EST TRADUITE, POUR CHACUNE DES TROIS LIGNES AÉRIENNES CONCERNÉES, PAR UNE BAISSE SENSIBLE DU MOUVEMENT DES PASSAGERS ET PAR UNE AGGRAVATION DE SON DÉFICIT D'EXPLOITATION ; QU'IL RESSORT EN OUTRE DES PRÉVISIONS, NON CONTESTÉES, DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AVIATION MARCHANDE, LORS DE SA CONSULTATION PREALABLE A LA DÉCISION ATTAQUÉE, LE 31 OCTOBRE 1974, QUE LA DÉGRADATION DE LA SITUATION CI-DESSUS INDIQUÉE DEVAIT SE POURSUIVRE AU COURS DES ANNÉES 1975 ET 1976 ; QUE DÈS LORS LES FAITS INVOQUÉS PAR LE SECRÉTAIRE D'ETAT À L'APPUI DE LA DÉCISION ATTAQUÉE SONT DE NATURE À MOTIVER LÉGALEMENT CELLE-CI ; CONS. PAR AILLEURS QUE LES USAGERS D'UN SERVICE PUBLIC QUI N'EST PAS OBLIGATOIRE N'ONT AUCUN DROIT AU MAINTIEN DE CE SERVICE AU FONCTIONNEMENT DUQUEL L'ADMINISTRATION PEUT METTRE FIN LORSQU'ELLE L'ESTIME NÉCESSAIRE ; QUE DÈS LORS LES REQUÉRANTES NE SONT PAS FONDÉES À SOUTENIR QUE L'ABANDON DES LIGNES LITIGIEUSES MECONNAIT LA CONTINUITE DU SERVICE PUBLIC NI QUE L'INTERRUPTION DU FONCTIONNEMENT DE CES TROIS LIGNES, AU VU D'UNE SITUATION ÉCONOMIQUE QUI LEUR ÉTAIT PROPRE ET QUI DIFFÉRAIT DE CELLE DES AUTRES LIGNES DONT L'EXPLOITATION ÉTAIT MAINTENUE, CONSTITUE UNE VIOLATION DU PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DES USAGERS DEVANT LE SERVICE PUBLIC ; REJET DES REQUÊTES AVEC DÉPENS .

**Doc 9 : CE, 26 juill. 1985, Association « Défense des lecteurs de la Bibliothèque nationale »**

VU LA REQUETE SOMMAIRE, ENREGISTREE AU SECRETARIAT DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT LE 22 AVRIL 1983, ET LE MEMOIRE COMPLEMENTAIRE, ENREGISTRE LE 22 AOÛT 1983, PRÉSENTÉS POUR L'ASSOCIATION "DEFENSE DES INTERETS DES LECTEURS DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE" DONT LE SIÈGE SOCIAL EST A ..., ET TENDANT À CE QUE LE CONSEIL D'ETAT : - ANNULE LE JUGEMENT, EN DATE DU 16 FÉVRIER 1983, PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS A REJETÉ SA DEMANDE TENDANT À L'ANNULATION DE LA DÉCISION IMPLICITE DE REJET RÉSULTANT DU SILENCE GARDÉ PENDANT PLUS DE QUATRE MOIS PAR L'ADMINISTRATEUR GÉNÉRAL DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE SUR LE RECOURS HIÉRARCHIQUE QU'ELLE LUI AVAIT ADRESSÉ, LE 20 DÉCEMBRE 1981, EN VUE D'OBTENIR L'ANNULATION D'UNE PART D'UN AVIS AUX LECTEURS, EN DATE DU 5 NOVEMBRE 1981, MODIFIANT LE RÉGIME DES COMMUNICATIONS DES OUVRAGES DANS LES DÉPARTEMENTS DES LIVRES IMPRIMÉS, DE LA MUSIQUE ET DES PÉRIODIQUES, APPLICABLE LE SAMEDI, D'AUTRE PART D'UNE DÉCISION, EN DATE DU 13 NOVEMBRE 1981, PAR LAQUELLE LE CONSERVATEUR EN CHEF DU DEPARTEMENT DES IMPRIMES A INSTITUÉ UN SERVICE SPÉCIAL DE DEMANDES DE CONSULTATION EN DIFFÉRÉ À L'INTENTION DES LECTEURS SE RENDANT LE SAMEDI DANS LES SALLES DE TRAVAIL DU DÉPARTEMENT DES LIVRES IMPRIMÉS, ENSEMBLE LESDITES DÉCISIONS ; - ANNULE POUR EXCÈS DE POUVOIR CES DÉCISIONS ;

VU LES AUTRES PIÈCES PRODUITES ET JOINTES AU DOSSIER ; VU LE DÉCRET N° 77-1274 DU 19 NOVEMBRE 1977 ; VU LE CODE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ; VU L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DÉCRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ; VU LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 1977 ;

CONSIDÉRANT QUE LES DECISIONS ATTAQUEES INSTITUANT POUR LA JOURNÉE DU SAMEDI DES CONDITIONS PARTICULIÈRES DE COMMUNICATION DES OUVRAGES AU PUBLIC NE RELÈVENT PAS DE LA COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE TELLE QU'ELLE EST DÉFINIE PAR L'ARTICLE 12 DU DÉCRET DU 19 NOVEMBRE 1977 ; QUE CES MESURES, QUI SONT INSPIRÉES PAR LES NÉCESSITÉS DU SERVICE, NE LIMITENT PAS DANS DES CONDITIONS ANORMALES L'ACCÈS DES USAGERS AU SERVICE PUBLIC ET NE PORTENT PAS UNE ATTEINTE EXCESSIVE À L'ÉGALITÉ DESDITS USAGERS, AU DÉTRIMENT DES LECTEURS DU SAMEDI ; QUE, DÈS LORS, L'ASSOCIATION DE DEFENSE DES INTERETS DES LECTEURS DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE N'EST PAS FONDÉE À SOUTENIR QUE C'EST À TORT QUE, PAR LE JUGEMENT ATTAQUÉ, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS A REJETÉ SA DEMANDE ;

DECIDE : ARTICLE 1ER. - LA REQUÊTE DE L'ASSOCIATION DE DEFENSE DES INTERETS DES LECTEURS DE LA BIBLIOTHEQUE NATIONALE EST REJETÉE. ARTICLE 2. - LA PRÉSENTE DÉCISION SERA NOTIFIÉE À L'ASSOCIATION DE DEFENSE DES INTERETS DES LECTEURS DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE, A LA BIBLIOTHEQUE NATIONALE ET AU MINISTRE DE LA CULTURE.

**Doc 10 : Cons. cont., 26 juin 1986, loi autorisant le gouvernement à prendre diverses mesures d’ordre économique et sociales (Extrait)**

. Quant à la détermination des entreprises visées par l'article 4 et figurant sur la liste annexée à la loi :

**52.** Considérant que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que les dispositions de l'article 4 et les énonciations de la liste d'entreprises annexée à la loi méconnaîtraient les dispositions du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel « Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité » ; qu'il suit de là que serait contraire à la Constitution le transfert du secteur public au secteur privé de certaines entreprises figurant sur la liste annexée à la loi et dont l'exploitation revêt les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait ;

**53.** Considérant que, si la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle, la détermination des autres activités qui doivent être érigées en service public national est laissée à l'appréciation du législateur ou de l'autorité réglementaire selon les cas ; qu'il suit de là que le fait qu'une activité ait été érigée en service public par le législateur sans que la Constitution l'ait exigé ne fait pas obstacle à ce que cette activité fasse, comme l'entreprise qui en est chargée, l'objet d'un transfert au secteur privé ;

**54.** Considérant qu'aucune des entreprises qui figurent sur la liste mentionnée à l'article 4 de la loi ne peut être regardée comme exploitant un service public dont l'existence et le fonctionnement seraient exigés par la Constitution ; qu'en particulier, à supposer que le législateur ait, comme le font valoir les députés auteurs de la première saisine, entendu créer par la nationalisation de l'ensemble des banques, un service public du crédit, cette création qui ne procédait d'aucune exigence constitutionnelle n'a pu mettre obstacle à ce que certaines activités de crédit et les banques qui s'y livrent fassent, en vertu d'une nouvelle législation, retour au secteur privé ;

**Doc 11 : CE, ass., 03 février 1989, Compagnie Alitalia**

**Doc 12 : CE, 26 juin 1989, Association “Etudes et Consommation CFDT”**

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 15 septembre 1987 et 19 novembre 1987 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés par l'ASSOCIATION "ETUDES ET CONSOMMATION - C.F.D.T.", ayant son siège ... (75955), et tendant à ce que le Conseil d'Etat annule pour excès de pouvoir les dispositions du recueil général des tarifs voyageurs de la Société Nationale des Chemins de Fer Français créant l'abonnement "Modulopass" ;

(...)

Considérant que la requête de l'ASSOCIATION "ETUDES ET CONSOMMATION - C.F.D.T." est dirigée contre les dispositions du recueil général des tarifs voyageurs, tacitement approuvées par le ministre chargé des transports, par lesquelles la Société Nationale des Chemins de Fer Français a mis en place, à compter du 1er août 1987, une nouvelle formule d'abonnement dénommée "Modulopass" se substituant à deux formules antérieures dites abonnements du titre I et du titre III ; que si la juridiction administrative est incompétente pour se prononcer sur l'application de ces tarifs à l'un des usagers du service, elle est en revanche compétente pour connaître de conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir desdits tarifs qui, pris par la direction d'un établissement public industriel et commercial et touchant à l'organisation du service public, présentent un caractère administratif ;

Sur la légalité externe :

Considérant, d'une part, qu'il ne résulte pas des pièces du dossier que la modification tarifaire contestée ait été prise sans que fussent respectées les prescriptions du titre I du cahier des charges approuvé par le décret susvisé du 13 septembre 1983 qui imposent à l'établissement de communiquer ces tarifs au ministre chargé des transports et au public avant leur entrée en vigueur ;

Considérant, d'autre part, que l'article 52 du cahier des charges qui concerne la consistance des services ferroviaires non conventionnés située dans le ressort des régions n'est pas applicable aux modifications tarifaires ;

Sur la légalité interne :

Considérant que les dispositions attaquées, qui ont remplacé un système de droit d'accès permettant d'acquérir un forfait mensuel de libre circulation par un système de coupon semestriel ou annuel permettant d'acquérir un forfait de même natur, ne sont pas contraires aux principes d'égalité d'accès, de satisfaction des besoins collectifs ni de droit au transport développés dans les articles 1, 5, 9 et 13 du cahier des charges susmentionné ; que les conditions dans lesquelles les dispositions contestées ont été mises en oeuvre sont sans influence sur leur légalité ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à demander l'annulation des dispositions attaquées ;

Article 1er : La requête de l'association "Etudes et CONSOMMATION - C.F.D.T." est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION "ETUDES ET CONSOMMATION - C.F.D.T.", à la Société Nationale des Chemins de Fer Français et au ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer.

**Doc 13 : CE, 28 févr. 1990, Decaudin,**

Vu 1°), sous le n° 73 788, la requête et le mémoire complémentaire enregistrés au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat les 2 décembre 1985 et 28 mars 1985, présentés pour M. André X..., demeurant ..., tendant à ce que le Conseil d'Etat :

1°) annule le jugement en date du 2 octobre 1985 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération en date du 20 septembre 1983 par laquelle le conseil d'administration du centre hospitalier de Neuilly-sur-Seine a décidé de supprimer le service d'ophtalmologie,

2°) annule ladite délibération,

Vu, 2°), enregistré sous le n° 92 985, la requête et le mémoire complémentaire enregistrés au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat les 2 décembre 1987 et 5 avril 1988, présentés pour M. X... tendant à ce que le Conseil d'Etat :

1°) annule le jugement en date du 8 octobre 1987 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du commissaire de la République des Hauts-de-Seine du 8 août 1984 mettant fin à ses fonctions de médecin chef du service d'ophtalmologie au centre hospitalier de Neuilly-sur-Seine,

2°) annule ledit arrêté,

(...)

Considérant que les requêtes susvisées de M. X... sont relatives à la légalité, respectivement, de la délibération en date du 20 septembre 1983 par laquelle le conseil d'administration du centre hospitalier de Neuilly-sur-Seine a décidé la fermeture du service d'ophtalmologie et de l'arrêté du commissaire de la République du département des Hauts-de-Seine en date du 8 août 1984 prononçant son licenciement de ses fonctions de chef dudit service à temps partiel ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur la légalité de la délibération du 20 septembre 1983 :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

Considérant que pour justifier la suppression du service des consultations d'ophtalmologie comportant un poste de chef de service à temps partiel et un poste d'assistant à temps partiel, décidée par ladite délibération, le centre hospitalier de Neuilly-sur-Seine se born 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 du service des consultations d'ophtalmologie ; que les pièces produites par M. X... 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 des mesures susceptibles de réduire le coût de fonctionnement de l'établissement, compte tenu des besoins du service ; que M. X... est ainsi fondé à soutenir que c'est à tort que, par son jugement en date du 2 octobre 1985, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande dirigée contre cette délibération ; qu'il y a lieu d'annuler ledit jugement et ladite délibération ;

Sur la légalité de l'arrêté du commissaire de la République du département des Hauts-de-Seine en date du 8 août 1984 :

Considérant que cet arrêté qui prononce le licenciement de M. X..., médecin chef du service d'ophtalmologie à temps partiel a été pris par application de la délibération du conseil d'administration supprimant ce service ; qu'il est, par voie de conséquence, lui-même entaché d'excès de pouvoir ; que, par suite, M. X... est fondé à demander l'annulation du jugement en date du 8 octobre 1987 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande dirigée contre cet arrêté ;

Article 1er : Les jugements susvisés du tribunal administratif de Paris en date des 2 octobre 1985 et 8 octobre 1987 sont annulés.

Article 2 : La délibération susvisée en date du 20 septembre 1983 est annulée en tant que, par ladite délibération, le conseil d'administration du centre hospitalier de Neuilly-sur-Seine a décidé la suppression du service des consultations d'ophtalmologie.

Article 3 : L'arrêté susvisé du commissaire de la République du département des Hauts-de-Seine en date du 8 août 1984 est annulé.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. X..., au centre hospitalier de Neuilly-sur-Seine et au ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

**Doc 14 :CE, 26 juill. 1996, Association Narbonne Libertés 89**

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne s'oppose à ce que le conseil municipal approuve le règlement du service des eaux en même temps que le contrat d'affermage du réseau de distribution d'eau auquel il est annexé ; que la circonstance que la délibération du conseil municipal en date du 13 avril 1988 ait été transmise au préfet le 15 juin 1988 n'affecte pas la légalité de cette délibération mais ne concerne que les conditions de son entrée en vigueur, conformément aux dispositions de l'article 2-I de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions en vertu desquelles les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans le département ;

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait par ailleurs à la commune de Narbonne d'informer préalablement les usagers du service public de distribution de l'eau des modifications qu'elle envisageait d'apporter à la gestion du service ;

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 121-35 du code des communes alors applicable : "Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part les membres du conseil municipal intéressés à l'affaire qui en a fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire" ;

Considérant que la circonstance que la société civile professionnelle d'avocats dont est membre le maire de Narbonne aurait eu à connaître d'une affaire concernant la société concessionnaire sans rapport avec la gestion du service public de l'eau de la commune de Narbonne n'a pas pour effet, à elle seule, de faire regarder le maire comme membre du conseil municipal intéressé à l'affaire faisant l'objet de la délibération litigieuse, au sens des dispositions susmentionnées de l'article L. 121-35 du code des communes alors applicable ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de ce que la participation du maire à cette délibération l'exposerait à l'application des dispositions de l'article 175 du code pénal manque en fait ;

Considérant que la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service commande cette mesure ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération attaquée a décidé l'institution d'un tarif différent pour les usagers du service résidant dans la partie de la commune dénommée "Narbonne-plage" ; que cette mesure est justifiée par le coût de l'extension du réseau de distribution de l'eau à cette partie de la commune et par les conditions de son exploitation pour répondre à des besoins liés à sa vocation principalement touristique ; que, par suite, elle ne méconnaît pas le principe d'égalité des usagers du service public municipal de distribution de l'eau ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de sa requête, que M. X... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, parle jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa requête dirigée contre la délibération du conseil municipal de Narbonne en date du 13 avril 1988 susvisée et contre le contrat de concession conclu le 14 avril 1988 entre la ville et la société "Compagnie générale des eaux" ;

**Doc 15 : Jose Manuel DAUCHY. Mutabilité du service public et droit des usagers. LPA, n°251, 17 décembre 2003, P.8 *(Extrait)***

**« Les Français sont profondément attachés à l'idée de service public, et lui accordent une place considérable dans leurs représentations collectives. Pour eux, les services publics sont un fondement de la cohésion de la société ».(Renaud Denoix de Saint Marc). La suppression du service public s'effectue en fonction du principe de mutabilité, dont l'application, depuis la jurisprudence Vannier du 27 janvier 1961, peut être défavorable au requérant, car « les usagers d'un service public n'ont aucun droit au maintien de ce service ». Ce principe apparaît comme une véritable prérogative de puissance publique, car il confère un pouvoir discrétionnaire à l'autorité administrative, aggravé par un contrôle minimum du juge administratif. Cependant, notre service public, qui n'est pas strictement assimilable au « service d'intérêt économique général » à l'européenne, se doit d'être garant de la continuité territoriale et de la cohésion sociale.**

,

La suppression des services publics s'inscrit douloureusement dans la géographie de notre pays. Dans maintes campagnes, on ne compte plus les villages où la cour de l'école est déserte, la poste fermée, la ligne de chemin de fer abandonnée, et la caserne de gendarmerie bientôt vide. Pour prendre un exemple, dans le Gers, les jeunes couples, venus du nord de la France ou de l'étranger, essentiellement d'Angleterre, de Hollande et d'Allemagne, se concentrent dans les villages où subsistent encore quelques services. Dans les autres ne demeurent que des retraités, tributaires de leur automobile afin de se rendre au bourg le plus proche. C'est dire que le sujet de notre étude a des implications bien concrètes dans la vie quotidienne de bon nombre de français.

La suppression du service public peut prendre plusieurs formes. Ce peut être la disparition totale de l'activité de service public, ou encore la disparition du caractère de service public d'une activité qui subsiste en tant qu'activité privée. Pour notre part, dans le cadre de cette recherche, nous nous proposons d'étudier la suppression locale d'activités de services publics. Cette suppression s'effectue en fonction d'un principe d'adaptation continue des services publics, afin d'écarter, selon l'expression fameuse de Gaston Jèze dans « Les principes généraux du droit administratif », la « pétrification intolérable des services publics... le gaspillage des deniers publics » 1.

L'adaptation continue des services publics constitue l'un des trois principes dégagés par Louis Rolland dans les années trente, avec la continuité et l'égalité devant le service public 2. Ainsi présentée, la mutabilité du service public peut apparaître comme favorable à l'usager, en lui permettant de bénéficier d'un service moderne, toujours en phase avec le progrès technique. Mais bien vite, dès le début des années trente, la jurisprudence Compagnie des Tramways de Cherbourg, puis, plus près de nous, l'affaire Sieur Vannier du 27 janvier 1961, justifiaient la suppression d'un service public au nom de ce même principe de mutabilité.

Jean-François Lachaume définit le principe de mutabilité comme « la nécessité de faire évoluer les services publics, dans leur organisation et leur fonctionnement, de telle façon qu'à tout moment, ils se rapprochent dans la satisfaction de l'intérêt général, d'une efficacité maximum dans le respect du droit en vigueur » 3.

Dans la première partie de notre étude, nous verrons que le principe de mutabilité apparaît comme une véritable prérogative de puissance publique (I), car il confère un pouvoir discrétionnaire à l'autorité administrative (A), aggravé par un contrôle minimum du juge administratif (B). Puis, dans un second temps, nous nous prononcerons pour le service public garant de la continuité territoriale (II), et nous confronterons la notion européenne de « service d'intérêt économique général » (A), à la défense du service public par un État garant (B).

**I. Une prérogative de puissance publique**

Le principe de mutabilité est un critère de suppression des services publics. C'est ainsi que l'administration a supprimé de nombreux services en zone rurale en se référant à l'adaptation des services publics, comme les lignes ferroviaires régionales non rentables, certains services hospitaliers ou encore un service public communal de halles et marchés. Selon la formule de Jean Du Bois De Gaudusson 4, « les autorités qui ont créé discrétionnairement le service public sont habilitées à décider tout aussi souverainement que le procédé du service public ne s'appliquera plus pour la satisfaction de l'intérêt général ».

Il ressort de la jurisprudence que l'administration est libre de supprimer les services publics non obligatoires au nom du principe de mutabilité de ceux- ci, ce qui constitue une véritable prérogative de puissance publique.

**A. Un pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative**

Trois grands arrêts sont à la base du principe de mutabilité. Il s'agit des fameuses jurisprudences Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen de 1902, Compagnie des Tramways de Cherbourg de 1932 et Sieur Vannier de 1961. Elles illustrent le glissement jurisprudentiel qui transforme progressivement la notion de mutabilité : on part d'une application du principe favorable au justiciable pour en arriver à un complet retournement au détriment de l'usager.

Avec l'affaire du gaz de Deville-lès-Rouen 5, nous sommes en présence d'un facteur de modernité du service public en faveur de l'usager : le passage de l'éclairage au gaz à l'éclairage électrique. Dans l'affaire des tramways de Cherbourg 6, le Conseil d'État justifie la suppression du service public des tramways selon des critères de rentabilité économique. Encore faut-il remarquer que le recours se fait à la demande du concessionnaire et que l'on ne connaît donc pas le sentiment de l'usager en face de cette suppression des lignes de tramways.

En revanche, dans la jurisprudence Vannier de 1961 7, le Conseil d'État s'oppose directement à la requête de l'usager qui se plaint de la suppression d'un service public, la diffusion des émissions télévisées en 441 lignes sur la région parisienne, en affirmant, dans une formule lapidaire, que « les usagers d'un service public administratif n'ont aucun droit au maintien de ce service ».

Cet arrêt de principe sera confirmé à de nombreuses reprises. Nous citerons l'arrêt Chambre de commerce de La Rochelle 8, en raison de sa valeur pédagogique, car il met en jeu les lois de Rolland : continuité, égalité, mutabilité. Le recours de trois chambres de commerce contre l'interruption de fonctionnement de trois lignes aériennes s'appuie sur les deux premières lois de Rolland : continuité et égalité. Cependant, le Conseil d'État va rejeter ce recours en s'appuyant sur le dernier principe, celui de la mutabilité qui en l'espèce vient annuler les deux premiers.

Voici une parfaite illustration de notre propos, où l'on voit le Conseil d'État s'emparer du principe de mutabilité pour le retourner contre l'usager du service public, en mettant en avant des considérations économiques : en l'occurrence la perte de rentabilité des lignes en raison du choc pétrolier de 1973. Cette jurisprudence met en lumière la force de la troisième loi de Rolland sur la mutabilité, qui entre les mains du Conseil d'État, acquiert assez de légitimité pour faire échec aux principes de continuité et d'égalité des usagers devant le service public.

Le Conseil d'État reprend les termes de la jurisprudence Vannier : « Considérant que les usagers d'un service public qui n'est pas obligatoire n'ont aucun droit au maintien de ce service au fonctionnement duquel l'administration peut mettre fin lorsqu'elle l'estime nécessaire ». Par conséquent, le principe de mutabilité du service public met en échec les principes de continuité et d'égalité : « Que dès lors les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'abandon de ces lignes litigieuses méconnaît la continuité du service public ni que l'interruption du fonctionnement de ces trois lignes, au vu d'une situation économique qui leur était propre, et qui différait de celle des autres lignes dont l'exploitation était maintenue, constitue une violation du principe de l'égalité des usagers devant le service public ».

Le Conseil d'État justifie régulièrement la disparition d'une activité locale de service public par le principe de mutabilité. Dans l'affaire de l'Université de Paris-VII, il estime que la faculté peut supprimer un D.E.A. car les étudiants n'ont pas de droit acquis à achever leurs études dans leur établissement d'origine 9. Dans l'arrêt Fédération nationale des associations d'usagers des transports (F.N.A.U.T.), la Haute juridiction a débouté l'association en estimant que la suppression par la S.N.C.F. de la liaison estivale quotidienne Lyon-Toulouse par Le Puy, Mende et Rodez était justifiée par sa très faible fréquentation, ce qui rendait le maintien de l'exploitation de la ligne impossible 10. Ainsi que le souligne Jean-Paul Valette, dans « Le service public à la française », « Cette jurisprudence laisse l'usager démuni de recours juridiques contre la fermeture de bureaux de poste, de classes, de perceptions, de gares » 11.

Le principe de mutabilité apparaît donc comme une véritable prérogative de puissance publique, permettant à l'administration de supprimer les services publics à son gré. Et cela d'autant plus que le juge ne procède le plus souvent qu'à un contrôle minimum de la décision.

**B. Un contrôle minimum du juge administratif**

Nous avons dit que l'usager se trouvait démuni, en cas de suppression d'un service public, et cela aussi bien pour obtenir l'annulation de la décision administrative de suppression d'un service, que pour obtenir réparation s'il est supprimé. En effet, le juge n'exercera le plus souvent qu'un contrôle minimum des décisions administratives de suppression d'un service public. Par exemple, le Conseil d'État retiendra l'erreur manifeste d'appréciation dans l'affaire Decaudin 12 du 28 février 1990. Le service de consultation ophtalmologique d'un hôpital public avait été supprimé, alors qu'il était en réalité en croissance régulière, à telle enseigne qu'après cette suppression, il a fallu créer des consultations spécialisées pour faire face à la demande. Dans l'arrêt Renard de 1994, la Haute Assemblée va retenir un détournement de procédure, car un hôpital avait profité d'une procédure de renouvellement de médecins pour fermer un service 13.

Dans le domaine du droit à indemnité, il faut distinguer le service public obligatoire et le service public non obligatoire. Si nous reprenons les conclusions du commissaire du gouvernement Josse, sous l'arrêt Compagnie des Tramways de Cherbourg du 9 décembre 1932, nous voyons bien que l'un de ses arguments pour justifier la suppression en dernier recours du service public, réside dans le caractère non indispensable du service de tramways, à la différence d'un service de distribution d'eau par exemple 14.

Dans l'arrêt de principe Vannier, le Conseil d'État affirme « que les usagers d'un service public administratif n'ont aucun droit au maintien de ce service ». L'on soulignera que la Haute juridiction ne précise donc pas qu'il s'agit de la suppression d'un service public obligatoire. C'est le commissaire du gouvernement Kahn, qui replace la responsabilité de l'administration dans l'hypothèse d'une suppression de service public non obligatoire 15. De nouveau, l'arrêt Chambre de commerce de La Rochelle se montre exemplaire, en précisant dans un considérant cette fois explicite que : « Les usagers d'un service public qui n'est pas obligatoire n'ont aucun droit au maintien de ce service au fonctionnement duquel l'administration peut mettre fin lorsqu'elle l'estime nécessaire » 16.

Cependant, le service incriminé peut également être obligatoire : c'est le cas d'un service national comme le transport ferroviaire, ou des services locaux de distribution d'électricité. Il est évident qu'il existe alors un droit au maintien d'un service public imposé par la Constitution ou par la loi. Mais en revanche, le caractère obligatoire du service n'implique pas l'existence de ce service dans toutes ses localisations géographiques possibles, ce qui revient à dire que même un service public légal obligatoire peut être localement supprimé. Nous en avons un exemple avec la suppression par la S.N.C.F. de la liaison estivale quotidienne Lyon-Toulouse, dans la jurisprudence Fédération nationale des associations d'usagers des transports (F.N.A.U.T.) déjà citée.

Dans l'hypothèse de la suppression d'une localisation d'un service public obligatoire, le requérant peut invoquer la responsabilité pour faute en matière de suppression illégale du service par un acte réglementaire. En cas de suppression d'un service public non obligatoire, la responsabilité pour faute de l'administration doit être écartée, puisque l'usager n'a pas droit au maintien de ce service. Il pourra alors fonder sa demande sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques, mais en droit positif l'exigence de spécialité et de gravité exceptionnelle du préjudice par le Conseil d'État fait obstacle à l'indemnisation. En effet, dans l'arrêt de principe Vannier, les usagers avaient demandé une indemnisation pour suppression du service public, mais le Conseil d'État avait écarté leur prétention, en considérant que « le préjudice subi par les propriétaires d'appareils récepteurs de télévision 441 lignes du fait de la décision légalement prise par les ministres intéressés, à supposer qu'il a été spécial, n'a pas présenté le caractère de gravité qui, en l'absence de faute de l'administration, pourrait seul avoir pour effet d'ouvrir à ces propriétaires droit à une indemnité à la charge de l'État ». Ainsi que le précisent Galabert et Gentot, dans leur chronique à l'A.J.D.A., dans la jurisprudence Vannier, « le Conseil d'État réaffirme le principe suivant lequel la responsabilité sans faute de la puissance publique ne peut être engagée si le préjudice auquel a donné lieu l'activité dommageable, mais non fautive, de l'administration, ne présente pas un caractère de gravité et de spécialité » 17.

Il n'est sans doute pas excessif de considérer que l'administration a le champ libre pour supprimer un service public ad libitum. Cette pratique apparaît donc bien, ainsi que nous l'indiquions dans la première partie de notre étude, comme une véritable prérogative de puissance publique.

C'est également un facteur d'imprévisibilité, qui va à l'encontre du « principe de confiance légitime », notion allemande deVertrauensschutz que le commissaire du gouvernement Joseph Pommier met en avant devant le Tribunal administratif de Strasbourg à l'occasion d'une affaire Freymuth de 1994 18, mais qui n'a pas été retenue par le Conseil d'État en droit interne 19. Ce concept de Vertrauensschutz s'applique essentiellement dans le domaine économique, or la suppression des services publics pour mutabilité s'appuie précisément sur des critères de rentabilité économique. Nous sommes donc en présence de deux notions qui ressortent d'un même domaine économique, mais qui n'appartiennent pas à la même sphère juridique : d'une part, le principe français de mutabilité des services publics, et d'autre part, le principe allemand de confiance légitime. Cette notion fait partie de l'ordre juridique communautaire, ce que reconnaît le Conseil d'État dans sa décision entreprise Freymuth du 9 mai 2001.

Dans les affaires Töpfler contre Commission 20 et Mavridis contre Parlement 21, la Cour de justice de Luxembourg a précisé que le droit de se prévaloir du principe de confiance légitime appartient à tout particulier se trouvant dans une situation dont il ressort que l'administration a fait naître à son profit des espérances fondées. Selon la Cour de justice, la méconnaissance de ce principe n'emporte pas invalidité de la norme juridique, mais un droit à des dommages et intérêts en réparation du préjudice subi. Ce qui ouvre donc de nouvelles perspectives aux requérants français victimes de la suppression brutale d'un service public.

Le professeur Lachaume accorde une grande importance au principe de confiance légitime. Dès la première phrase de son commentaire de l'arrêt Vannier, pour « Les grandes décisions de la jurisprudence administrative » 22, il oppose au principe d'adaptabilité du service public le principe de prévisibilité des règles juridiques, garant de la confiance légitime. « L'arrêt Vannier illustre, à propos de la mise en oeuvre de la règle selon laquelle l'administration est libre de supprimer, au nom du principe de l'adaptation des services publics, les services qu'elle a elle-même créés, l'idée qu'elle peut modifier, à tout moment, la réglementation qu'elle édicte, sous réserve qu'il est possible que le juge limite, un jour, ce pouvoir par les exigences de la sécurité juridique et de la confiance légitime dans la « prévisibilité des règles juridiques (Trib. adm. Strasbourg, 8 décembre 1994, entreprise Freymuth), encore que, pour le moment, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État n'aient pas véritablement consacré cette confiance légitime ».

Mais si l'intégration du principe de confiance légitime ouvre un champ nouveau aux victimes de la suppression brutale d'un service public, la notion européenne de « Service d'intérêt économique général » ne va pas sans susciter quelques interrogations.

**II. Le service public, garant de la continuité territoriale**

**A. La notion européenne de « service d'intérêt économique général »**

**B. La nécessité d'un État-garant**

1 – (1) G. Jèze, Les principes généraux du droit administratif, 3e éd. 1934, p. 222.

2 – (2) L. Rolland, Droit administratif, Cours polycopié de D.E.S., Les cours de droit, 1934.

3–(3)J.-F.Lachaume,C.BoiteauetH.Pauliat,Grands services publics, Éd. Armand Colin, 2 éd.,2000,p.309-310.

4 – (4) J. Du Bois De Gaudusson, L'usager du service public administratif, L.G.D.J. 1974, p. 107.

5 – (5) C.E., 10 janvier 1902, Compagnie nouvelle du gaz de Deville-Lès-Rouen, Rec. Leb., p. 5, Sirey 1902. 3. 17, concl. Romieu, note Hauriou.

6 – (6) C.E., 9 décembre 1932, Compagnie des Tramways de Cherbourg, Rec. Leb., p. 1050, concl. Josse, Sirey 1933. 3. 9, concl. Josse, note Laroque ; Dalloz 1933. 3. 17, concl. Josse, note Pelloux ; R.D.P. 1933, p. 117, concl. Josse, note Jèze.

7 – (7) C.E. Sect., 27 janvier 1961, Sieur Vannier, Rec. Leb., p. 60, concl. Kahn ; A.J.D.A. 1961, p. 74, chron. Galabert et Gentot.

8 – (8) C.E., 18 mars 1977, Chambre de commerce de La Rochelle, Belfort et Lille, Rec. Leb., p. 153, concl. Massot.

9 – (9) C.E., 12 février 1982, Université de Paris VII, Rec. Leb., p. 70 ; Dalloz 1983, inf. rap., p. 233, obs. Gaudemet.

10 – (10) C.E., 19 juillet 1991, F.N.A.U.T., Rec. Leb., p. 14 ; C.J.E.G. 1991, p. 279, note J.-F. Lachaume.

11 – (11) J.-P. Valette, Le service public à la française, éd. Ellipses, 2000, p. 94.

12 – (12) C.E., 28 février 1990, Decaudin, D.A. 1990, no 239.

13 – (13) C.E., 29 juillet 1994, Renard, D.A. 1994, no 542, note D.K.

14 – (14) Conclusions Josse sous C.E., 9 décembre 1932, Compagnie des Tramways de Cherbourg, Rec. Leb., p. 1054.

15 – (15) Conclusions Kahn sous C.E., 27 janvier 1961, Sieur Vannier, Rec. Leb., p. 63.

16 - (16) C.E., 18 mars 1977, Chambre de commerce de La Rochelle, Belfort et Lille, Rec. Leb., p. 155. 16

17 – (17) Galabert et Gentot, chronique A.J.D.A. 1961, p. 74.

18 – (18) Conclusions J. Pommier sous Trib. adm. de Strasbourg, 8 décembre 1994, Entreprise Freymuth c/ ministre de l'Environnement, A.J.D.A. 1995, p.558.

19 – (19) C.E., 9 mai 2001, Entreprise personnelle de transports Freymuth.

20 – (20) C.J.C.E., 3 mai 1978, Topfler c/ Commission, Rec. 1978, p. 1019.

21 – (21) C.J.C.E., 19 mai 1983, Mavridis c/ Parlement, Rec. 1983, p. 1731. e

22 – (22) Lachaume, Les grandes décisions de la jurisprudence administrative, P.U.F., 12 éd. 1999, p. 125.