



La référence du droit en ligne



Le principe de mutabilité (CE, sect.,
18/03/1977, Chambre de commerce de la
Rochelle)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – L’absence de violation du principe d’adaptabilité.....	4
A – Un principe fondamental	4
1 - Définition.....	4
2 – Les illustrations du principe d’adaptabilité	4
B – Un principe justifiant la suppression des lignes	5
1 – L’absence de droit au maintien d’un service public non obligatoire	5
2 – La justification de la mesure.....	5
II – La non méconnaissance des principes de continuité et d’égalité	6
A – L’absence d’atteinte à la continuité des services publics	6
1 – Le principe de continuité.....	6
2 – La solution du 18 mars 1977.....	6
B – L’absence de violation du principe d’égalité.....	8
1 – Le principe d’égalité	8
2 – La solution du 18 mars 1977.....	8
CE, sect., 18/03/1977, Chambre de commerce de la Rochelle	9

Introduction

Le service public constitue, à côté de la police administrative, l'une des deux activités de l'Administration. Cette notion est tellement importante qu'elle permet même pendant quelques années de déterminer la compétence du juge administratif. Cependant, la création des services publics industriels et commerciaux majoritairement soumis au droit privé met fin à l'unicité du régime juridique de cette activité (TC, 22/01/1921, *Société commerciale de l'ouest africain*). Malgré tout, qu'ils soient administratifs ou industriels et commerciaux, les services publics restent soumis à un fond commun de règles que l'on appelle les lois du service public ou lois de Rolland. Il s'agit de la continuité, de l'égalité et de l'adaptabilité. Ces trois principes posent problème en l'espèce.

Dans cette affaire, le secrétaire d'Etat aux transports décide le 13 novembre 1974 de supprimer l'exploitation des lignes aériennes Paris-Belfort, Paris-La-Rochelle et Paris-Lille. Les chambres de commerce et d'industrie des trois villes concernées décident, alors, de demander au Conseil d'Etat d'annuler cette décision. Celui-ci rejette, cependant, la requête par un arrêt de section rendu le 18 mars 1977 au motif que les trois grands principes du service public n'ont pas été violés.

La principale question que pose cet arrêt est de savoir si le secrétaire d'Etat aux transports pouvaient valablement supprimer ces trois lignes. Comme le note le juge administratif, cela ne fait pas de doutes au regard du principe d'adaptabilité. Celui-ci permet, en effet, à l'Administration d'adapter, chaque fois que nécessaire, le service public aux nécessités de l'intérêt général. Ce pouvoir lui permet notamment de modifier les conditions d'organisation ou de fonctionnement du service public, mais aussi, comme c'est le cas en l'espèce, de supprimer tous les services publics qui ne sont pas rendus obligatoires par la loi ou la Constitution. Des questions pouvaient, en revanche, se poser s'agissant des principes de continuité et d'égalité. Concernant le premier principe, le juge administratif estime que les exigences de la continuité du service public doivent, dans ce cas, s'incliner devant la nécessaire adaptation du service public. Quant au principe d'égalité, le juge considère que ces trois lignes présentent des spécificités par rapport aux autres lignes qui justifient leur suppression.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'absence de violation du principe d'adaptabilité (I), et d'évoquer, dans une seconde partie, la non méconnaissance des principes de continuité et d'égalité (II).

I – L'absence de violation du principe d'adaptabilité

Il importe, au préalable, de préciser ce qu'il faut entendre par adaptabilité (A), et de relever que ce principe justifie pleinement la suppression des lignes dans l'affaire étudiée (B).

A – Un principe fondamental

Sa définition (1) doit précéder l'analyse de quelques-unes de ses illustrations (2).

1 - Définition

Au terme des analyses du professeur Chapus, ce principe signifie que « le régime des services publics doit pouvoir être adapté, chaque fois qu'il le faut, à l'évolution des besoins collectifs et aux exigences de l'intérêt général ». En d'autres termes, il ne doit pas y avoir d'obstacles juridiques aux modifications permettant d'améliorer la qualité du service public. A la différence des deux lois du service public, le principe d'adaptabilité n'a jamais été consacré par le juge comme un principe général du droit ou un principe à valeur constitutionnelle. Il fait, cependant, l'objet de multiples applications dans tous les domaines de la vie administrative. C'est, ainsi, qu'il fonde le pouvoir de modification unilatérale de des contrats dont dispose l'Administration (CE, 10/01/1902, *Cie. nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen*), ou encore le pouvoir de résiliation unilatérale. D'autres illustrations doivent être relevées.

2 – Les illustrations du principe d'adaptabilité

Ce principe s'applique tant aux différents gestionnaires du service public qu'aux agents. S'agissant des premiers, l'Administration est libre de modifier le régime du service public que le gestionnaire soit doté d'une habilitation unilatérale ou d'un engagement contractuel. Dans le premier cas, la modification peut découler du changement des termes de l'habilitation ou du pouvoir de contrôle de la collectivité. Dans le second, les changements résultent du pouvoir de modification unilatérale déjà vue plus haut.

Quant aux agents, ce principe justifie qu'il n'y ait pas de droits acquis ou d'engagements contractuels au nom desquels les personnels pourraient s'opposer juridiquement à des changements dans l'organisation ou le fonctionnement du service public. Ainsi, les personnels étant dans une situation légale et réglementaire, comme les fonctionnaires, ne peuvent pas s'opposer à des changements. Leur statut peut, à tout moment, être modifié sans compensation pécuniaire. Quant aux agents contractuels, ils ne sauraient exciper de leurs contrats une quelconque interdiction des modifications du service public. Ils ont, en revanche, droit à une indemnité compensatrice.

La situation des usagers, comme ceux du transport aériens, n'est guère différente.

B – Un principe justifiant la suppression des lignes

Avec cet arrêt le Conseil d'Etat rappelle que les usagers n'ont aucun droit au maintien d'un service public qui n'est pas obligatoire (1) et vérifie le bien-fondé de la suppression des lignes aériennes (2).

1 – L'absence de droit au maintien d'un service public non obligatoire

Avant d'en venir à cette règle, il faut, au préalable, rappeler la situation des usagers au regard du service public. Ainsi, les rapports entre usagers et service public sont sous-tendus par le principe au terme duquel les usagers n'ont pas de droits acquis au maintien du régime d'un service public. L'Administration peut toujours modifier les horaires ou encore les conditions d'accès. Cette règle concerne aussi bien les usagers des services publics administratifs que les usagers des services publics industriels et commerciaux. S'agissant de ces derniers, bien que se trouvant dans une situation contractuelle de droit privé, rien ne s'oppose aux modifications du service public

Plus fondamentalement, les usagers ne sauraient s'opposer à la suppression d'un service public existant, comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans l'affaire *Vannier* (CE, sect., 27/01/1961). En effet, outre les services publics obligatoires, c'est-à-dire ceux dont la création ou la suppression relève du législateur ou de la Constitution, l'Administration reste libre de mettre fin à tout moment au fonctionnement d'un service public. Ni les gestionnaires, ni les usagers ne sauraient s'y opposer. En revanche, la décision doit être motivée par la volonté de mieux satisfaire l'intérêt général.

2 – La justification de la mesure

Il s'agit ici de vérifier si la situation justifiait, au nom de l'intérêt général, que les trois lignes en cause soient supprimées. Ainsi, au terme de la convention du 8 mai 1974 signé entre l'Etat et la compagnie Air-Inter, il peut être mis fin à l'exploitation des lignes qui auraient perdu leur justification soit en raison de l'évolution de l'infrastructure aéronautique, soit à cause d'une modification profonde des conditions économiques de leur exploitation. C'est sur ce second fondement que semble s'être basé le secrétaire d'Etat aux transports. En effet, la situation économique française s'est gravement détériorée à partir de 1974, notamment en raison d'une hausse des prix des produits pétroliers. Cela s'est traduit, s'agissant des trois lignes en cause, par une baisse sensible du mouvement des passagers et par une aggravation de son déficit d'exploitation. De plus, les prévisions font ressortir que cette situation devait perdurer au cours des années 1975 et 1976. Le Conseil d'Etat estime donc que la décision était justifiée au regard de l'intérêt général.

Il reste à examiner le rejet des deux autres moyens des requérants, à savoir la violation des principes de continuité et d'égalité.

II – La non méconnaissance des principes de continuité et d'égalité

Bien que mettant fin à l'exploitation de trois lignes, le juge estime que cette mesure n'est contraire ni au principe de continuité (A), ni au principe d'égalité (B).

A – L'absence d'atteinte à la continuité des services publics

Ce principe doit, au préalable, être défini (1), puis il convient de noter qu'il doit s'incliner devant les exigences du principe d'adaptabilité (2).

1 – Le principe de continuité

La continuité du service public peut faire l'objet de deux approches. C'est d'abord la continuité de l'Etat. En effet, certains services publics, essentiels pour la souveraineté tels que la police, la justice, l'armée ne sauraient fonctionner par à-coups. La continuité doit aussi s'apprécier au regard de la satisfaction des besoins des usagers. Ces derniers doivent être satisfaits de façon continue sans autre interruption que celles prévues par la réglementation. Ces considérations expliquent la valeur accordée à ce principe par les juridictions françaises. Le principe de continuité du service public est, ainsi, consacré comme principe général du droit (CE, 13/06/1980, *Dame Bonjean*), puis comme principe à valeur constitutionnelle (CC, 25/07/1979, *Droit de grève à la radio et à la télévision*).

L'application de ce principe soulève des difficultés s'agissant de sa conciliation avec le droit de grève. C'est, ainsi, que le droit de grève fut au début du vingtième siècle totalement interdit dans les services publics (CE, 7/08/1909, *Winkell et Rosier*). Cette solution fut même maintenue malgré le bouleversement que constitua l'arrivée au pouvoir du Front populaire en 1936 (CE, 22/10/1936, *Delle Mimaire et autres*). Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que le droit apporte un début d'évolution. Le Préambule de la Constitution de 1946 dispose, en effet, que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ». Si cet alinéa constitutionnel innove à ce stade de la hiérarchie juridique, il ne lève pas tous les doutes pour autant. Ainsi, aucune loi générale n'interviendra pour réglementer le droit de grève. Face à cette carence, le Conseil d'Etat sera conduit à reconnaître la compétence du Gouvernement en la matière (CE, ass, 7/07/1950, *Dehaenne*).

Simple dans son fondement, ce principe n'en soulève pas moins des interrogations quant à son application, comme c'est le cas en l'espèce.

2 – La solution du 18 mars 1977

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat stipule que l'abandon des lignes litigieuses ne méconnaît pas le principe de continuité. Cette solution peut surprendre puisque de ce fait le service public des transports aériens ne sera plus assuré sur ces trois lignes. Pour comprendre cette solution, il importe, alors, de préciser ce que sont les exigences du principe de continuité. Ainsi, ces dernières doivent s'apprécier in concreto, c'est-à-dire par rapport à l'objet du service. L'appréciation de l'exigence de

continuité sera, en effet, différente dans le cas du service public hospitalier et du service public de l'enseignement. Fonctionner continuellement n'est pas fonctionner continûment.

En l'espèce, il ne fait pas de doutes que la continuité des services publics est atteinte. Mais, le principe de continuité doit, dans cette affaire, céder devant les exigences d'adaptabilité du service. En effet, rien n'interdit de supprimer un service public qui n'est pas obligatoire. Cette dernière considération rétroagit sur l'interprétation que le juge fait du principe de continuité. Autrement dit, s'agissant du transport aérien, les exigences du principe de continuité ne vont pas jusqu'à imposer le maintien de l'exploitation de lignes aériennes.

Les mêmes remarques peuvent être faites s'agissant du principe d'égalité.

B – L'absence de violation du principe d'égalité

La définition de ce principe doit retenir l'attention (1), avant de comprendre pourquoi ce principe n'est atteint en l'espèce (2).

1 – Le principe d'égalité

Corollaire du principe d'égalité devant la loi ou devant les charges publiques, ce principe a, comme le principe de continuité, fait l'objet de consécration jurisprudentielles. C'est, ainsi, un principe général du droit (CE, sect., 9/03/1951, *Société des concerts du conservatoire*) et un principe à valeur constitutionnelle (CC, 12/07/1979, *Loi sur les ponts à péage*). Le directeur général de l'aviation civile doit donc le respecter. Il concerne aussi bien l'accès au service public que le fonctionnement du service public, et s'applique aux agents (égalité dans l'accès aux emplois publics) et aux usagers.

Le principe d'égalité peut d'abord s'entendre de façon arithmétique : il y a traitement identique de tout le monde. La conception retenue par la juge administratif correspond à une égalité proportionnelle : à situation identique, traitement identique ; à situation différente, possibilité de traitement différent. En effet, l'Administration n'est pas obligée de traiter différemment des personnes placées dans des situations différentes ; il n'existe, ainsi, pas de droit à la différence (CE, 22/11/1999, *Roland*). Ainsi, se justifie la différence avec la discrimination positive. Ce principe appelle, alors, plusieurs modalités d'application (CE, sect., 10/05/1974, *Denoyez et Chorques*). Le Conseil d'Etat admet, ainsi, trois cas où une différence de traitement est possible. Le premier est celui où la discrimination est fondée sur une disposition législative. Le second cas concerne l'hypothèse où une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet ou les conditions d'exploitation du service justifie la discrimination. Mais, le cas le plus classique est celui où existe une différence de situation entre les usagers ou les agents du service public. C'est ce dernier moyen qui semble expliquer la solution retenue par le Conseil d'Etat en l'espèce.

2 – La solution du 18 mars 1977

Les requérants considèrent que la suppression des trois lignes a pour effet de rompre l'égalité entre les usagers du service public du transport aérien. Cette position n'est pas suivie par le Conseil d'Etat qui juge qu'il existe une différence de situation entre ces lignes et les autres. En effet, ce dernier relève que la situation économique est propre à ces lignes et diffère de celle des autres lignes.

Trois critères caractérisent la différence de situation. Ainsi, il faut d'abord que la différence de situation soit appréciable, c'est-à-dire suffisamment nette et tranchée. Ce n'est pas le cas d'un barème car les effets de seuil ont pour conséquence que des personnes se trouvant dans des situations proches seront traitées de façon différente. Ici, la baisse de fréquentation semble être suffisamment significative. La différence doit, de plus, être objective c'est-à-dire résulter d'éléments rationnels et préétablis, ce qui semble être le cas en l'espèce. La différence doit, enfin, être en rapport avec l'objet ou les conditions d'exploitation du service. Ce qui signifie que le critère retenu pour marquer la différence de situation doit avoir un lien avec l'objet du service en cause. Là encore, la baisse de fréquentation a un rapport avec le transport aérien. Au final, il existe bien une différence de situation entre ces trois lignes et les autres. La suppression de ces lignes est donc, au regard du principe d'égalité, parfaitement valide.

CE, sect., 18/03/1977, Chambre de commerce de la Rochele

REQUETES DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LA ROCHELLE, BELFORT ET LILLE-ROUBAIX-TOURCOING, TENDANT A L'ANNULATION DE LA DECISION DU 13 NOVEMBRE 1974 DU SECRETAIRE D'ETAT AUX TRANSPORTS AUTORISANT LA COMPAGNIE AIR-INTER A CESSER L'EXPLOITATION DES LIGNES AERIENNES PARIS-BELFORT, PARIS-LA-ROCHELLE ET PARIS-LILLE ;

SANS QU'IL SOIT BESOIN DE STATUER SUR LA FIN DE NON-RECEVOIR OPPOSEE PAR LE SECRETAIRE D'ETAT AUX TRANSPORTS : CONS. QU'EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6 DE L'ARRETE DU 18 MAI 1966 AUTORISANT, POUR UNE PERIODE DE VINGT ANS A COMPTER DU 1ER JANVIER 1967, LA COMPAGNIE AIR-INTER A ASSURER, A L'INTERIEUR DU TERRITOIRE METROPOLITAIN, LE TRANSPORT DE PASSAGERS, DE FRET ET DE POSTE ET VALANT AGREMENT DE LADITE COMPAGNIE AU SENS DES DISPOSITIONS DU DECRET DU 12 NOVEMBRE 1954, ALORS EN VIGUEUR, UNE CONVENTION A ETE SIGNEE LE 8 MAI 1974 ENTRE LE SECRETAIRE D'ETAT AUX TRANSPORTS ET AIR-INTER FIXANT LES CONDITIONS D'APPLICATION DUDIT ARRETE ET DEFINISSANT LES RAPPORTS ENTRE L'ETAT ET LA COMPAGNIE ; QUE CONFORMEMENT 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 AUTORISEES, LA CONVENTION D'UNE PART DETERMINE LE RESEAU DE LIGNES QUE LA COMPAGNIE S'ENGAGE A EXPLOITER ET SUR LESQUELLES "AUCUNE AUTRE ENTREPRISE DE TRANSPORT AERIEN NE SERA AUTORISEE A EXPLOITER DES SERVICES AERIENS REGULIERS" ET D'AUTRE PART STIPULE EN SON ARTICLE 3 QUE "LE MINISTRE PEUT, APRES AVIS DU CONSEIL SUPERIEUR 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 ECONOMIQUES DE LEUR EXPLOITATION" ; QUE CES STIPULATIONS QUI REGLENT L'ORGANISATION MEME DU SERVICE PUBLIC ASSURE 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 A EN INVOQUER LA MECONNAISSANCE A L'APPUI DE LEURS POURVOIS TENDANT A L'ANNULATION DE LA DECISION EN DATE DU 13 NOVEMBRE 1974 PAR LAQUELLE LE SECRETAIRE D'ETAT AUX TRANSPORTS ESTIMANT, APRES AVIS DU CONSEIL SUPERIEUR 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 AUTORISE LADITE COMPAGNIE A LES ABANDONNER ;

CONS. QU'IL RESSORT DES PIECES DU DOSSIER QU'ENTRE LE 1ER OCTOBRE 1973, DATE A LAQUELLE AVAIT ETE APPRECIEE LA SITUATION SERVANT DE BASE AUX DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DU 8 MAI 1974 ET LE 13 NOVEMBRE 1974 DATE A LAQUELLE EST INTERVENUE LA DECISION ATTAQUEE, UNE TRANSFORMATION PROFONDE DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE, LIEE NOTAMMENT AUX HAUSSES DES PRIX DES PRODUITS PETROLIERS EST SURVENUE ET S'EST TRADUITE, POUR CHACUNE DES TROIS LIGNES AERIENNES CONCERNEES, PAR UNE BAISSSE SENSIBLE DU MOUVEMENT DES PASSAGERS ET PAR UNE AGGRAVATION DE SON DEFICIT D'EXPLOITATION ; QU'IL RESSORT EN OUTRE

DES PREVISIONS, NON CONTESTEES, DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'AVIATION MARCHANDE, LORS DE SA CONSULTATION PREALABLE A LA DECISION ATTAQUEE, LE 31 OCTOBRE 1974, QUE LA DEGRADATION DE LA SITUATION CI-DESSUS INDIQUEE DEVAIT SE POURSUIVRE AU COURS DES ANNEES 1975 ET 1976 ; QUE DES LORS LES FAITS INVOQUES PAR LE SECRETAIRE D'ETAT A L'APPUI DE LA DECISION ATTAQUEE SONT DE NATURE A MOTIVER LEGALEMENT 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 NECESSAIRE ; QUE DES LORS LES REQUERANTES NE SONT PAS FONDEES A 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 ECONOMIQUE QUI LEUR ETAIT PROPRE ET QUI DIFFERAIT DE CELLE DES AUTRES LIGNES DONT L'EXPLOITATION ETAIT MAINTENUE, CONSTITUE UNE VIOLATION DU PRINCIPE DE L'EGALITE DES USAGERS DEVANT LE SERVICE PUBLIC ; [REJET DES REQUETES AVEC DEPENS].