



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Le principe de mutabilité des services publics

(CE, sect., 27/01/1961, Vannier)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Un arrêté fruit du principe de mutabilité des règlements administratifs	4
A – Un principe synonyme d’une totale liberté d’abrogation.....	4
B – Un principe qui souffre certains contre-poids	5
II – Un arrêté fruit du principe de mutabilité des services publics	6
A – Un principe fondé sur l’évolution de l’intérêt général.....	6
B – Un principe qui confère de larges pouvoirs à l’administration	7
CE, sect., 27/01/1961, Vannier.....	8

INTRODUCTION

Parmi les lois du service public, le principe de mutabilité occupe une place à part. En effet, à la différence des principes de continuité et d'égalité, il apparaît comme profondément tributaire de la vision que l'administration s'en fait, de sorte que les décisions prises sur son fondement peuvent aussi bien accroître la satisfaction des usagers qu'aller dans le sens inverse de ce qu'ils désirent. L'arrêt *Vannier* relève de la première hypothèse.

Cette affaire concerne les débuts de l'histoire de la télévision en France. Depuis 1948, un émetteur situé sur la Tour Eiffel diffusait des émissions sur la région parisienne. Un arrêté du 21/11/1948 prévoyait le maintien en exploitation de cet émetteur jusqu'au 01/01/1958. A la suite d'un incendie survenu le 03/01/1956, ces équipements ont été mis hors d'usage et aucune réparation n'a été effectuée. Au contraire, trois ministres ont décidé, par un arrêté du 26/04/1956, la cessation des émissions via cet émetteur : en effet, depuis 1948, de nouvelles technologies étaient apparues et permettaient une diffusion de meilleure qualité sur l'ensemble du territoire national. A titre de dédommagement du préjudice, ainsi, causé, l'arrêté du 1956 prévoyait d'allouer une somme de 20 000 francs aux propriétaires d'appareils récepteurs devenus inutilisables. M. Vannier était l'un de ceux-là. Avec le Groupement de défense des téléspectateurs 441 lignes, il a saisi le Conseil d'Etat pour faire annuler l'arrêté interministériel. Par un arrêt de section du 27/01/1961, la Haute juridiction a rejeté leur requête.

Le premier moyen invoqué par M. Vannier sous-tendait l'existence d'une faute de l'Etat du fait de l'absence de réparation des installations entre la survenue de l'incendie et la date à laquelle avait été décidée la cessation des émissions via ce canal. Le Conseil d'Etat rejeta ce moyen au motif que le délai entre ces deux dates était trop court pour assurer la remise en état demandée. Le cœur de la requête de M. Vannier concernait, cependant, le principe même de la cessation de la diffusion via cet émetteur. Là encore, la Haute juridiction opposa une fin de non-recevoir à l'intéressé en se fondant sur le principe de mutabilité qui irrigue tant les règlements administratifs que les services publics. Ce principe offre, en effet, aux autorités administratives, d'une part, une liberté totale pour abroger leurs règlements, d'autre part, de larges pouvoirs pour adapter les services publics aux évolutions de l'intérêt général, telles que, comme en l'espèce, des changements technologiques. Le Conseil d'Etat décida, alors, logiquement que ce principe justifiait, en la forme et au fond, la cessation de la diffusion des émissions via le canal créé en 1948.

Il convient donc d'étudier l'arrêté du 26/04/1956 en tant qu'il est le fruit, d'une part, du principe de mutabilité des règlements administratifs (I) et, d'autre part, du principe de mutabilité des services publics (II).

I – UN ARRETE FRUIT DU PRINCIPE DE MUTABILITE DES REGLEMENTS ADMINISTRATIFS

Le principe de mutabilité des règlements administratifs permet à une administration d'abroger, c'est-à-dire de faire disparaître pour l'avenir, ses propres règlements. Il existe, ainsi, une liberté totale d'abrogation au profit des autorités administratives (A) qui ne rencontre que des contre-poids, à défaut de véritables limites (B). C'est sur cette base qu'en l'espèce, trois ministres ont, par un arrêté du 26/04/1956, abrogé l'arrêté du 21/11/1948.

A – Un principe synonyme d'une totale liberté d'abrogation

L'arrêt *Vannier* permet au Conseil d'Etat de réaffirmer un principe bien établi dans la jurisprudence administrative : celui de mutabilité des règlements administratifs. Concrètement, ce principe signifie que l'administration peut, à tout moment, abroger ou modifier pour l'avenir un acte administratif réglementaire même légal. En effet, un règlement ne crée pas, par lui-même, de droits, il ne peut donc exister de droits acquis à son maintien. Cette solution apparaît parfaitement fondée : l'intérêt général étant évolutif, l'administration doit être en mesure de modifier ou d'abroger une règle de droit qu'elle a elle-même posée et dont la raison d'être a disparu.

Cette possibilité d'abrogation apparaît totale. Elle peut être le fait soit de l'auteur du règlement initial, soit de son supérieur hiérarchique, dès lors, dans ce dernier cas, qu'un texte lui reconnaît ce pouvoir. Elle vaut à l'égard des règlements pris pour une durée indéterminée, mais également pour les règlements édictés pour une période déterminée. Ainsi, en l'espèce, l'arrêté initial du 21/11/1948 prévoyait le maintien en exploitation de l'émetteur jusqu'au 01/01/1958. Mais, le Conseil d'Etat juge que les trois autorités ministérielles signataires de l'arrêté du 26/04/1956 ont pu, sans commettre de faute, décider la cessation des émissions avant l'arrivée du terme initialement fixé. Par cette décision, la Haute juridiction rappelle, ainsi, que l'administration ne saurait renoncer pour un temps à son pouvoir d'abrogation ou de modification.

Cette règle sera consacrée par le Code des relations du public avec l'administration (CRPA) en son article L 243 – 1 qui prévoit que les actes réglementaires peuvent être abrogés « *pour tout motif et sans condition de délais* ». Si elle apparaît essentielle à la bonne marche de la vie administrative, elle n'en demeure pas moins, parfois, source d'effets néfastes pour les administrés. Aussi, le juge administratif a-t-il prévu certains contre-poids.

B – Un principe qui souffre certains contre-poids

Afin de garantir les intérêts des administrés, le Conseil d'Etat a prévu quatre contre-poids au pouvoir d'abrogation ou de modification de l'administration : trois visent à l'encadrer, un autre apparaît comme un outil de réparation de ses effets éventuels. L'arrêt *Vannier* voit la Haute juridiction faire application de deux d'entre eux.

Le premier mécanisme d'encadrement impose à l'administration d'appliquer les règlements existants tant qu'ils n'ont pas été abrogés ou modifiés. C'est, ainsi, que les décisions réglementaires et individuelles d'une autorité administrative se doivent de respecter les règlements édictés par une autorité supérieure. Dans le même sens, une administration doit, lorsqu'elle prend des décisions individuelles, respecter les règlements qu'elle a elle-même édictés et qu'elle n'a pas encore abrogés ou modifiés.

Un autre moyen d'encadrer le pouvoir d'abrogation de l'administration tient à ce que l'on nomme le respect du parallélisme des formes : concrètement, une autorité administrative qui abroge ou modifie un règlement qu'elle a elle-même édicté doit respecter les formes et procédures suivies pour la prise du règlement initial. Ainsi, dans l'hypothèse où l'acte réglementaire d'origine a été adopté après avis obligatoire d'un organisme consultatif, le règlement d'abrogation ne pourra, valablement, être pris qu'après consultation de cet organisme. C'est ce que le Conseil d'Etat rappelle en l'espèce lorsqu'il juge que l'arrêté du 21/11/1948 ne peut être abrogé que « *par une mesure de même nature émanant de l'autorité administrative compétente* ».

Le dernier mécanisme d'encadrement résulte du principe de sécurité juridique consacré par le Conseil d'Etat en 2006 (CE, ass., 24/03/2006, *KPMG*). Selon la Haute juridiction, ce principe impose à l'administration d'assortir de « *mesures transitoires* » tout nouveau règlement afin que ne soit pas portée « *une atteinte excessive à des situations contractuelles en cours* ». Il s'agit, là, pour le juge d'éviter que l'abrogation du règlement d'origine ne déstabilise trop gravement les situations créées sous son égide.

Le quatrième contre-poids se veut, lui, un outil visant à réparer le préjudice pouvant résulter de la mise en œuvre du pouvoir de modification ou d'abrogation de l'administration. Il peut s'agir d'une responsabilité pour faute lorsque le règlement d'abrogation a été illégalement édicté. Il peut aussi s'agir, comme en l'espèce, d'une responsabilité sans faute. En effet, le Conseil d'Etat admet qu'un règlement régulièrement pris est de nature, au titre de l'égalité devant les charges publiques, à engager la responsabilité de l'administration même en l'absence de faute, dès lors que le préjudice causé est suffisamment grave et spécial (CE, sect., 22/02/1963, *Commune de Gavarnie*). Dans l'arrêt *Vannier*, cependant, le Conseil d'Etat estime que si le préjudice peut être considéré comme spécial, il ne présente pas le caractère de gravité requis. Aussi, la Haute juridiction refuse d'engager la responsabilité de l'administration sur ce fondement.

Finalement, le principe de mutabilité des règlements administratifs autorisait, en la forme, les autorités ministérielles à abroger l'arrêté du 21/11/1948. La question qui se pose, alors, est de savoir si la mesure concrète que sous-tend cette abrogation était justifiée au fond, une interrogation qui renvoie au principe de mutabilité des services publics.

II – UN ARRETE FRUIT DU PRINCIPE DE MUTABILITE DES SERVICES PUBLICS

Le principe de mutabilité des services publics permet aux autorités administratives d'adapter ces derniers à l'évolution de l'intérêt général (A). Pour ce faire, l'administration dispose, alors, de larges pouvoirs (B). C'est sur cette base que trois ministres ont décidé, en l'espèce, la suppression d'un service public exploité selon des technologies obsolètes.

A – Un principe fondé sur l'évolution de l'intérêt général

Dans cette affaire, quelques parisiens chanceux bénéficiaient depuis 1948 de la diffusion d'émissions de télévision via des installations situées sur la Tour Eiffel. Ces dernières ont été mises hors d'usage le 03/01/1956 à la suite d'un incendie. Les autorités ont, alors, décidé de ne pas procéder aux réparations requises et de cesser la diffusion des émissions à compter du 26/04/1956. Bien que l'arrêt ne le mentionne pas explicitement, le motif de cette décision est étroitement lié aux progrès technologiques intervenues en matière de diffusion de signaux de télévision depuis 1948. Plutôt que d'assurer la réparation d'installations utilisant une technologie devenue obsolète, le Gouvernement a préféré en cesser l'exploitation et assurer la diffusion des émissions via des techniques plus modernes.

L'on trouve, là, un motif classique du principe de mutabilité ou d'adaptation des services publics. Concrètement, ce principe signifie que lorsqu'un service public ne correspond plus à l'intérêt général, en raison d'évolution des technologies, du cadre juridique ou, encore, des besoins des usagers, l'administration doit être en mesure de l'adapter à ces variations afin qu'il soit toujours en mesure de satisfaire au mieux les intérêts collectifs. Bien que ne constituant pas un principe général du droit ou un principe à valeur constitutionnelle, le principe de mutabilité des services publics irrigue l'ensemble du droit administratif. Il en va, ainsi, notamment, en matière de contrats administratifs, dont le régime largement dérogatoire au droit privé découle, pour beaucoup, de ce principe. C'est, d'ailleurs, dans ce domaine que le premier arrêt majeur a été rendu (CE, 10/01/1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Delville-lès-Rouen*). Dans cette affaire, un concessionnaire de l'éclairage au gaz reprochait à une commune d'avoir résilié le contrat dont elle bénéficiait et d'avoir chargé un autre concessionnaire, qui utilisait l'électricité, de l'éclairage du territoire communal. Le Conseil d'Etat décida que le premier concessionnaire ne pouvait se prévaloir des droits de son contrat pour tenir en échec l'adaptation du service public, justifiée ici par le passage à une source d'énergie plus moderne.

Cet arrêt, tout comme l'arrêt *Vannier*, atteste que le principe de mutabilité des services publics est étroitement protecteur des administrés. Cependant, il arrive que ce principe soit, au nom de logiques purement comptables et mercantiles, dévoyés de sa raison d'être. Au prétexte d'adaptation, les autorités administratives peuvent, ainsi, décider la suppression de pans entiers de services publics. La modernisation des services publics apparaît, alors, comme l'alibi qui dissimule le recul des missions d'intérêt général. Le Conseil d'Etat lui-même se fait, parfois, le complice de cette démarche : ainsi, a-t-il validé la suppression de certaines lignes aériennes jugées non rentables (CE, sect., 18/03/1977, *Chambre de commerce de La Rochelle*). Cette nouvelle donne, issue de la prééminence d'un dogme libéral sans contre-poids, remet grandement en cause la conception classique du service public à la française. Les effets de ce mouvement peuvent être d'autant plus importants que les pouvoirs dont dispose l'administration via le principe de mutabilité des services publics sont étendus.

B – Un principe qui confère de larges pouvoirs à l’administration

En vertu du principe de mutabilité, aucun obstacle ne doit pouvoir être opposé à l’adaptation constante des services publics. Sur cette base, l’administration est en droit de modifier les règles d’organisation et de fonctionnement des services publics lorsque l’intérêt général le commande. Cette règle vaut pour les gestionnaires de services publics, qu’ils soient dotés d’une habilitation unilatérale ou d’un engagement contractuel. Elle vaut également pour les agents qui n’ont aucun droit acquis au maintien de l’organisation et du fonctionnement du service public, qu’ils soient contractuels ou fonctionnaires. Les fonctionnaires, notamment, sont dans une situation légale et réglementaire, ils ne peuvent s’opposer à une modification de leur statut.

Les usagers aussi n’ont pas de droits acquis au maintien du régime d’un service public. L’administration peut toujours modifier, par exemple, les horaires ou encore les conditions d’accès au service. Cette règle concerne aussi bien les usagers des services publics administratifs que les usagers des services publics industriels et commerciaux, la situation contractuelle des usagers de ces derniers services publics faisant peu de poids face au principe de mutabilité.

Mais, l’administration peut aller encore plus loin : l’arrêt *Vannier* en donne une parfaite illustration. Le Conseil d’Etat relève, ainsi, en l’espèce, 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 antérieur a prévu que ce fonctionnement serait assuré pendant une durée déterminée* ». Il n’est fait obstacle à ce pouvoir que lorsque l’existence du service public est prévue par la Constitution ou la loi. En dehors de ces deux hypothèses, le pouvoir de vie ou de mort des autorités administratives sur les services publics est donc total.

Le principe de mutabilité des services publics offre, ainsi, une large gamme de pouvoirs à l’administration. La question se pose de savoir s’il est aussi source d’obligations pour elle, autrement dit de droits pour les administrés. Là, il faut reconnaître que la plupart des arrêts reconnaissant une telle obligation ne le font qu’en couplant le principe de mutabilité soit au principe de continuité, soit au principe d’égalité. Des évolutions récentes tendent, cependant, à reconnaître au profit des usagers, lesquels se définissent aujourd’hui plus comme des clients un droit à l’adaptation. Hélas, leur conception de l’adaptation entre, parfois, en conflit avec l’adaptation telle que la conçoivent les autorités. Et, c’est au juge administratif qu’il revient de trancher ces divergences de vue. En l’espèce, c’est en faveur du point de vue du Gouvernement qu’il a opté en reconnaissant la validité de la suppression du service public assurant la diffusion des émissions de télévision sur la région parisienne.

CE, SECT., 27/01/1961, VANNIER

Requête du sieur Vannier, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'un arrêté interministériel en date du 26 avril 1956, allouant une somme de 20.000 francs aux propriétaires de postes récepteurs de télévision 441 lignes en raison de la cessation des émissions sur cette définition ;

Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ;

Sur l'intervention du groupement de défense des téléspectateurs 441 lignes :

Considérant que le groupement susmentionné a intérêt à l'annulation de l'arrêté attaqué ; que, dès lors, son intervention est recevable ;

Sur la légalité de l'arrêté déféré au Conseil d'Etat :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil chargé de l'Information :

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 attaqué 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).