

Janvier 2013



Juris infos n°4



Les informations
juridiques
de la FCPE

Les tarifs des services publics locaux

Philippe Bluteau
Avocat à la Cour

Ce quatrième numéro de Juris infos, de janvier 2013, Les tarifs des services publics locaux, est consacré aux tarifs des services publics locaux dits administratifs : restauration scolaire, transports scolaires, écoles de musique... Sous forme de questions-réponses, il répond à vos interrogations les plus fréquentes : Comment sont fixés les tarifs ? Qui a compétence pour les fixer ? Les tarifs peuvent-ils être modulés selon la catégorie d'utilisateur ?

Les réponses sont à chaque fois illustrées de nombreux exemples issus de la jurisprudence.

Ce thème est l'occasion de rappeler que le principe d'égalité des usagers devant le service public est un principe constitutionnel qui s'impose aux collectivités territoriales.

Evoquer les tarifs, c'est évoquer en réalité la question de l'accès des usagers aux services publics locaux. En effet, l'accès de tous les usagers, sans discrimination aucune, aux services publics, est un combat permanent de la FCPE, comme l'ont par exemple démontré les nombreuses affaires d'accès à la restauration scolaire dans lesquelles la justice a constamment tranché en faveur des parents. C'est une question d'égalité, et c'est ce que nous défendons à la FCPE.

*Jean-Jacques HAZAN
Président de la FCPE*

1. QUI EST COMPÉTENT POUR FIXER LE TARIF D'ACCÈS À UN SERVICE PUBLIC LOCAL ?

En principe, c'est l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale qui gère le service public local qui est compétente pour fixer librement le tarif d'accès au service. Néanmoins, dans les communes, la délégation au maire est permise, même si elle doit être encadrée par le conseil municipal. A l'inverse, au sein des intercommunalités, ce sera obligatoirement le conseil communautaire (rassemblant des délégués des communes membres) qui votera le tarif.

Attention : Les collectivités locales peuvent subventionner directement un service public lorsqu'il s'agit d'un service public « administratif », ce qui est le cas de la restauration scolaire, des médiathèques ou encore du transport scolaire. Elles n'ont pas le droit de verser une telle subvention dans le cas des services publics « industriels et commerciaux » (comme l'eau ou l'assainissement).

2. UN TARIF PEUT-IL ÊTRE RÉTROACTIF ?

Non. Le Conseil d'Etat a jugé qu'une délibération ne pouvait pas prévoir un nouveau tarif d'accès au service entrant en vigueur rétroactivement : « cette délibération, dans la mesure où elle fixe son entrée en vigueur à une date antérieure à celle de sa transmission au sous-préfet, se trouve entachée d'une rétroactivité illégale »¹. Le juge précise toutefois, dans cet arrêt, que la délibération aurait pu prévoir que les nouveaux tarifs soient immédiatement applicables, sans que la circonstance que l'abonnement au service ait une périodicité annuelle y fasse obstacle. Ainsi, le tarif peut changer en cours d'année, même si l'utilisateur est inscrit pour un an, mais seulement pour les mois restant à courir.

Il existe une seule hypothèse permettant de déroger à l'interdiction des tarifs rétroactifs : si une délibération fixant le tarif du service a été annulée par le juge administratif, alors la collectivité peut décider de prendre un nouveau tarif couvrant la période écoulée depuis l'édition de l'acte annulé².

Enfin, non seulement le tarif ne peut pas être rétroactif, mais la collectivité ne peut pas décider d'aug-

menter immédiatement un tarif pour financer une amélioration future. Les usagers n'ont pas à assumer une redevance supplémentaire destinée à couvrir certaines dépenses en vue de l'édification d'un nouvel équipement qui n'est pas encore en service, même si ces dépenses sont déjà engagées³.

3. LE TARIF D'UN SERVICE PUBLIC EST-IL PLAFONNÉ ?

Oui : le Conseil d'Etat a dégagé la règle selon laquelle la participation demandée à l'utilisateur ne peut pas être supérieure au coût de la prestation fournie par la collectivité⁴. Ainsi, l'instauration de tarifs préférentiels, par exemple de tarifs sociaux, ne peut pas aboutir à augmenter le tarif pour les usagers les plus aisés au point que le tarif applicable à ces derniers dépasse le prix de revient, pour la collectivité, de la prestation à laquelle ils ont accès.

Un texte spécifique à la restauration scolaire reprend ce principe. Si, en vertu de l'article R.531-52 du code de l'éducation, « les tarifs de la restauration scolaire fournie aux élèves des écoles maternelles, des écoles élémentaires, des collèges et des lycées de l'enseignement public sont fixés par la collectivité territoriale qui en a la charge », pour autant, en vertu de l'article R.531-53 du code de l'éducation, les tarifs ainsi édictés ne peuvent, y compris lorsqu'une modulation est appliquée, être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration après déduction des subventions de toute nature bénéficiant à ce service.

4. LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ DES USAGERS DOIT-IL ÊTRE RESPECTÉ EN MATIÈRE DE TARIF ?

Oui. Le principe d'égalité des usagers devant le service public est un principe constitutionnel⁵, qui s'impose autant à la loi qu'aux règlements pris par les collectivités territoriales, sous peine d'annulation de la mesure discriminatoire qu'elles ont édictée et d'engagement de leur responsabilité pécuniaire⁶.

1 - CE, 25 juin 2003, Commune de Contamines-Montjoie, n°237305.

2 - CAA Lyon, 25 avril 2002, Société stéphanoise des eaux, n°97LY00743.

3 - CE, 6 mars 1970, Augé, n°75157.

4 - CE, 6 mai 1996, Giloma, n°148042.

5 - Conseil constitutionnel, décision n°2001-446 DC du 27 juin 2001.

6 - CE, 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire, n°92004.

L'égalité des usagers se traduit par l'obligation d'une égalité de traitement, qui inclut la question du tarif d'accès applicable⁷.

Pour autant, égalité de traitement ne signifie pas égalité de tarif. Le Conseil d'Etat rappelle que « si le principe d'égalité implique qu'à des situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes »⁸. Concernant les tarifs, la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service public, est admise dans trois hypothèses : si elle est la conséquence nécessaire d'une loi, si une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service commande cette mesure, ou, enfin, s'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables⁹. Cette dernière hypothèse permet en pratique de nombreux aménagements du principe d'égalité.

Toutefois, sauf en présence d'un texte législatif imposant un traitement spécial, la collectivité peut décider d'un tarif égal pour toutes les catégories d'usagers : si la différence de situation peut justifier la différence de traitement, la différence de situation invoquée par un usager ou une catégorie d'usagers n'impose jamais à la collectivité de prévoir des tarifs spéciaux. Comme l'énonce le Conseil d'Etat, le principe d'égalité n'implique pas que des catégories d'usagers « se trouvant dans des situations différentes doivent être soumises à des régimes différents »¹⁰.

5. LE TARIF PEUT-IL VARIER SELON QUE L'USAGER EST RÉGULIER OU PONCTUEL ?

Oui, si l'usage seulement ponctuel du service accroît le coût pour la collectivité. Ainsi, une commune a pu légalement mettre en place dans les cantines scolaires des tarifs de repas différents selon que l'enfant était un usager régulier (et donc prévisible) ou ponctuel (et donc imprévu) du service : après avoir rappelé que « l'institution de tarifs différents pour des usagers qui ne sont pas placés dans la même situation vis-à-vis du service, ne contrevient pas au principe d'égalité », le Conseil d'Etat a considéré que, eu égard au système retenu pour l'approvisionnement des cantines scolaires, qui implique la préparation des repas 48 heures à l'avance, les parents qui ne réservent pas

à l'avance les repas de leurs enfants à la cantine font peser sur le service une sujétion particulière, qui justifie qu'un tarif plus élevé que le tarif ordinaire leur soit appliqué¹¹.

Attention : Le tarif ne peut pas varier selon l'ancienneté de l'inscription. Dans le cas d'une école de musique, le juge considère qu'il n'y a pas, entre la qualité d'ancien élève ou de nouvel élève de cette école, de différence de situation de nature à justifier l'application d'une discrimination de tarifs¹².

6. LE TARIF PEUT-IL VARIER SELON L'ENDROIT DE LA COMMUNE OÙ LE SERVICE EST RENDU ?

Oui, si un éloignement particulier provoque un surcoût pour le service. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que la délibération décidant l'institution d'un tarif différent pour les usagers du service résidant dans la partie de la commune dénommée Narbonne-plage ne méconnaissait pas le principe d'égalité des usagers du service public municipal de distribution de l'eau puisque cette mesure était « 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 »¹³.

7. UN TARIF PRÉFÉRENTIEL PEUT-IL ÊTRE ACCORDÉ AUX HABITANTS DE LA COMMUNE ?

Cela dépend du service en cause. Dans le cas des services publics industriels et commerciaux (eau, assainissement, parkings souterrains, remontées mécaniques, par exemple), le lieu de résidence ne saurait être légalement retenu comme critère distinctif¹⁴. Mais, à l'inverse, dans le cas des services publics administratifs (dont font partie la restauration scolaire, les écoles municipales d'art, le transport

7 - CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n°88032.

8 - CE, 6 juillet 1994, Association des maires départementalistes de la Réunion, n°151870.

9 - CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n°88032.

10 - CE, 28 mars 1997, Société Baxter, n°179049.

11 - CE, 9 mars 1998, Ville de Marignane, n°158334.

12 - CE, 2 décembre 1987, commune de Romainville, n°75200.

13 - CE, 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés 89, n°130363.

14 - CE, 12 juillet 1995, Commune de Maintenon, n°147947.

scolaire, les bibliothèques, notamment), il est permis que les résidents acquittent une redevance moins élevée que les usagers ne résidant pas sur le territoire car le coût du service est pris en charge, pour tout ou partie, par le budget communal, donc par le contribuable. Ainsi, dans le cas de la cantine scolaire, le conseil municipal « a pu sans commettre d'illégalité, et notamment sans méconnaître au profit des élèves domiciliés dans la commune le principe d'égalité devant les charges publiques, réserver à ces élèves l'application d'un tarif réduit grâce à la prise en charge partielle du prix du repas par le budget communal » (dès lors, comme indiqué à la question n°4) que le plus élevé des deux prix fixés par le conseil municipal n'excède pas le prix de revient du repas¹⁵.

Pour autant, cette « préférence locale » est critiquée par la Cour de justice des communautés européennes qui ne la juge pas compatible avec le droit communautaire, et notamment avec le principe d'égalité de traitement, même dans le cas des services publics considérés en France comme « administratifs » et même si le contribuable local participe déjà à la prise en charge financière du service (par exemple, dans le cas de tarifs spéciaux pour l'accès aux musées et aux monuments publics mis en place par des collectivités locales italiennes¹⁶).

8. LES FONCTIONNAIRES DE LA COLLECTIVITÉ PEUVENT-ILS BÉNÉFICIER D'UN TARIF PRÉFÉRENTIEL ?

Non. Le juge administratif a annulé le barème des tarifs d'accès aux crèches prévoyant une réduction de moitié pour les employés de la commune. Non seulement les agents de la ville « ne sont pas, vis-à-vis du service public des crèches municipales, dans une situation qui diffère de celle des autres usagers », mais encore la ville verse une participation globale, indépendante des réductions de tarifs consenties à ses agents. Une telle discrimination méconnaît le principe d'égalité entre les usagers du service public¹⁷.

8. LE TARIF D'UN SERVICE PUBLIC ADMINISTRATIF PEUT-IL VARIER EN FONCTION DES RESSOURCES DE L'USAGER ?

Oui, dans le cadre des services publics administratifs.

Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré que, compte-tenu, d'une part, du mode de financement des centres de loisirs qui font appel dans des proportions significatives aux participations versées par les usagers et, d'autre part, de l'intérêt général qui s'attache à ce que les centres de loisirs puissent être utilisés par tous les parents qui désirent y placer leurs enfants sans distinction selon les possibilités financières dont dispose chaque foyer, le conseil municipal a pu, sans méconnaître le principe d'égalité des usagers devant le service public, fixer un barème des tarifs variant en fonction des ressources des familles¹⁸. Le raisonnement du juge est identique dans le cas des crèches¹⁹. En ce qui concerne l'accès à l'école de musique, la question a été débattue, et le droit a changé. En effet, quoiqu'il s'agisse d'un service public administratif, la vocation sociale d'une école de musique n'était pas apparue, dans un premier temps, au juge administratif, aussi évidente que dans le cas des crèches. Ainsi, dans un premier temps, « compte tenu de l'objet du service et de son mode de financement, il n'existait aucune nécessité d'intérêt général justifiant, pour la fixation des droits d'inscription, une discrimination fondée sur les seules différences de ressources entre ces usagers »²⁰. Ultérieurement, le Conseil d'Etat a jugé que, « eu égard à l'intérêt général qui s'attache à ce que le conservatoire de musique puisse être fréquenté par les élèves qui le souhaitent, sans distinction selon leurs possibilités financières, le conseil municipal de Nanterre a pu, sans méconnaître le principe d'égalité entre les usagers du service public, fixer des droits d'inscription différents selon les ressources des familles »²¹.

En pratique : Lorsqu'un tel tarif social est mis en place, le revenu imposable d'un usager peut servir de critère. La question méritait d'être posée car le revenu imposable, figurant sur les avis d'imposition des personnes physiques, n'est pas nécessairement un indicateur probant de leur aisance financière, compte tenu notamment des abattements autorisés par la législation fiscale ou du confort que permet la

15 - CE, 5 octobre 1984, Préfet de l'Ariège, n°47875.

16 - CJCE, 16 janvier 2003, Commission c/ Italie, n°C-388/01.

17 - TA Marseille, 15 février 1991, Rocca, n°88-2979.

18 - CE, 18 mars 1994, X c. Commune de Lambersart, n°140870.

19 - CE, 20 janvier 1989, Centre communal d'action sociale de La Rochelle, n°89691.

20 - CE, 26 avril 1985, n°41169.

21 - CE, 29 décembre 1997, n°157500.

détention d'un patrimoine. Pourtant, le juge a considéré qu'en retenant « une évaluation des ressources de chaque foyer fondée sur les revenus imposables, le conseil municipal n'a pas, en dépit de l'écart qui peut exister entre les ressources réelles d'un foyer et son revenu imposable, entaché ses délibérations d'aucune erreur manifeste d'appréciation »²².

Attention : Le bénéfice du tarif social ne peut pas être conditionné à la régularité du séjour en France. Le juge administratif a considéré que l'obligation de justifier de la régularité du séjour des parents de nationalité étrangère pour pouvoir bénéficier d'une exonération de paiement ou d'une réduction de tarif pour la restauration d'enfants scolarisés ne résulte d'aucune loi, ne repose sur aucune nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet alimentaire de ce service public facultatif à caractère social et n'est pas la conséquence d'une différence de situation au regard des charges occasionnées par l'alimentation des enfants. En conséquence, la mesure a été suspendue en urgence²³.

10. UNE COLLECTIVITÉ PEUT-ELLE ACCORDER LA GRATUITÉ AUX ENFANTS DE GRÉVISTES ?

Oui. Le Conseil d'Etat a jugé que si un conseil municipal ne pouvait pas intervenir dans un conflit collectif de travail en accordant, par exemple, une subvention directe au comité d'entreprise dans le but d'« aider financièrement les cheminots qui viennent d'entamer leur quatrième semaine de lutte », en revanche il a jugé, dans le même arrêt, qu'en accordant la gratuité des restaurants scolaires aux enfants des grévistes, le conseil municipal « ne s'est pas immiscé dans un conflit collectif du travail mais a entrepris, à des fins sociales, une action présentant un objet d'utilité communale »²⁴. La solution fut identique dans le cas d'un département ayant assuré aux familles des grévistes la gratuité des crèches départementales pendant la période de grève²⁵.

11. EXISTE-T-IL UN RÉGIME D'AIDE SPÉCIFIQUE POUR L'ACCÈS À LA CANTINE SCOLAIRE ?

L'article L.533-1 du code de l'éducation prévoit que

« les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les caisses des écoles peuvent faire bénéficier des mesures à caractère social tout enfant sans considération de l'établissement d'enseignement qu'il fréquente ». Même si ce texte n'a pas vocation à s'appliquer seulement aux familles confrontées à une détresse sociale²⁶, il permet à la collectivité de s'assurer de la légalité du versement d'une aide à l'accès à la cantine scolaire, soit à l'exploitant du service, soit directement aux familles pour leur permettre d'assumer le paiement de l'inscription de l'enfant.

ANOTER : *En cas de non-paiement des droits d'inscription, l'exclusion des enfants de la cantine a pu paraître au juge administratif disproportionnée, notamment parce que le comptable public dispose de moyens contraignants pour recouvrer les sommes dues*²⁷.

12. LE TARIF PEUT-IL ÊTRE DÉCIDÉ PAR L'ENTREPRISE PRIVÉE À QUI LA COLLECTIVITÉ A DÉLÉGUÉ LA GESTION DU SERVICE PUBLIC ?

Non. L'article L.1411-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que la convention de délégation de service public « stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution ». Le juge administratif a considéré qu'en se bornant, dans le cahier des charges annexé au traité de concession, à fixer un plafond en deçà duquel le concessionnaire pouvait librement fixer des tarifs applicables à certains usagers, le conseil municipal avait méconnu l'étendue de sa compétence²⁸.

En pratique : L'utilisateur peut attaquer les clauses d'une convention de délégation de service public relatives au tarif. Le Conseil d'Etat admet la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir exercé par

22 - CE, 18 mars 1994, X c. Commune de Lambersart, n°140870.

23 - TA Marseille, 21 janvier 2002, n°017590.

24 - CE, 11 octobre 1989, Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône, n°89628.

25 - CE, 12 octobre 1990, Département du Val de Marne, n°90468.

26 - CE, 12 juin 1996, OGEC de l'Île d'Elle, n°146030.

27 - TA Marseille, 6 déc. 1993, n° 933363 et n° 934626, Groupement parents FCPE c/ Commune de Marignane.

28 - CAA Lyon, 20 mai 1999, SA Comalait Industries, n°95LY00795.

un usager contre les clauses d'un contrat administratif qui revêtent un caractère réglementaire²⁹. Or, les clauses prévoyant le tarif initial applicable à l'utilisateur, comme celles prévoyant les modalités de variation de ce tarif, ont un caractère réglementaire³⁰ et peuvent donc faire l'objet d'une requête en annulation devant le juge de l'excès de pouvoir.

A NOTER : Les tarifs prévus dans la convention ne peuvent pas varier en fonction de l'inflation. L'article L.112-2 du code monétaire et financier prohibe toute clause prévoyant des indexations fondées sur le salaire minimum de croissance, sur le niveau général des prix ou des salaires ou sur les prix des biens, produits ou services n'ayant pas de relation directe avec l'objet du contrat ou avec l'activité de l'une des parties.

29 - CE, 10 juillet 1996, Cayzele, n°138536.

30 - Cass, Civ 1^{ère}, 22 octobre 2002, n°99-20759.

Fédération des conseils des parents d'élèves (FCPE)

108, avenue Ledru-Rollin

75544 Paris Cedex 11

Tél. 01 43 57 16 16

www.fcpe.asso.fr / e-mail : fcpe@fcpe.asso.fr