

LE COURRIER

des maires et des élus locaux



LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

De 1 à 19
LIBERTÉ?

Compétences, règles de fixation du tarif, cas particulier des SPIC

P.III

De 20 à 33
ÉGALITÉ!

Le principe d'égalité et les discriminations tarifaires par catégorie d'utilisateurs

P.VIII

De 34 à 44
FRATERNITÉ...

Tarifs sociaux et dispositifs d'accompagnement

P.XI

De 45 à 50
SERVICE DÉLÉGUÉ

Les clauses tarifaires dans les délégations de service public

P.XIV

► **Les références**

Sur le principe d'égalité

CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n° 88032
CE, 2 décembre 1987, Commune de Romainville, n° 75200
CE, 12 juillet 1995, Commune de Maintenon, n° 147947

Sur la gestion des SPIC

Code général des collectivités territoriales, article L.2224-2

Sur les tarifs de l'eau

Code général des collectivités territoriales, article L.2224-12-4

Sur les tarifs en délégation

CAA Marseille, 29 mars 2005, Société SAGIM, n° 01MA01669
CE, 9 juillet 2003, Union fédérale des consommateurs Que choisir?, n° 220803

LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Par Philippe Bluteau, avocat au barreau de Paris

Si les collectivités territoriales sont responsables de la politique tarifaire des services publics locaux dont elles sont chargées, de nombreuses règles viennent encadrer leur liberté en la matière, telle que la nécessité d'assurer l'équilibre budgétaire de chaque service public industriel ou commercial par les recettes tirées de l'exploitation. La liberté d'action des collectivités doit respecter l'égalité des usagers, ce qui n'est pas exclusif de dispositifs d'aide.

1

Qui est compétent pour fixer le tarif d'accès à un service public local ?

En principe, l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale qui gère le service public local est compétente pour fixer librement le tarif d'accès au service. En ce qui concerne la commune, le conseil municipal tire sa compétence de l'article L.2121-29 du Code général des collectivités territoriales, disposant que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». La même formulation est prévue pour le conseil général (article L.3211-1 du CGCT) et pour le conseil régional (article L.4221-1 du CGCT).

2

L'exécutif local peut-il se voir confier la fixation du tarif ?

Dans les communes, la délégation est permise, mais elle doit être encadrée par le conseil municipal. Ainsi l'article L.2122-22 du CGCT prévoit que « le maire peut, par délégation du conseil municipal, être chargé en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) 2° De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal ». Les redevances pour service rendu entrent dans cette dernière catégorie. A l'inverse, au sein des EPCI, l'article L.5211-10 du CGCT prévoit que « le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception : 1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ».

3

La collectivité territoriale est-elle toujours libre de créer une redevance pour service rendu ?

Oui, aucun texte ni aucun principe n'interdit à une collectivité locale de mettre en place une redevance en contrepartie des services publics locaux qu'elle décide de proposer à sa population. Par services publics locaux, on entend ceux que la collectivité crée et organise, et non pas ceux qu'elles assurent au nom de l'Etat (notamment état civil, délivrance des autorisations d'urbanisme, organisation des élections). Dans le cas des services publics industriels et commerciaux, et à la différence des services publics dits « administratifs », la mise en place d'une redevance pour service rendu est même obligatoire puisque la loi impose que de tels services soient financés, dans le cadre d'un budget annexe, par les redevances perçues sur l'utilisateur et non par le contribuable depuis le budget général de la collectivité, sauf exceptions prévues par l'article L.2224-2 du CGCT.

4

La collectivité territoriale est-elle libre de fixer la redevance au niveau qu'elle souhaite ?

Oui, mais cette liberté s'exerce dans six limites. Le tarif « doit être établi selon des critères objectifs et rationnels » (CE, 16 juillet 2007, n°293229), il doit respecter « les règles de la concurrence » (même arrêt), la redevance doit correspondre au service rendu (ce qui interdit d'intégrer dans le calcul de la redevance des éléments qui ne se rattachent pas à l'exécution du service effectivement délivré à l'utilisateur), le tarif est plafonné au prix de revient du service (ce qui interdit à la collectivité de dégager un profit sur l'exploitation) et doit respecter le principe d'égalité entre usagers du service public (interdisant, sous plusieurs réserves, les discriminations tarifaires, cf. II: « Egalité! », p. VIII). Enfin l'application du tarif ne peut être rétroactive (eu égard à l'interdiction de rétroactivité de tout règlement administratif). Ces contraintes sont détaillées dans les réponses suivantes.

A NOTER

Depuis le décret n°2006-753 du 29 juin 2006, les tarifs de la restauration scolaire ne sont plus réglementés.

5

En quoi consiste le principe de non-rétroactivité du tarif ?

Le Conseil d'Etat a jugé qu'une délibération du 8 août 1994 ne pouvait pas prévoir un nouveau tarif d'accès au service entrant en vigueur rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 1994: « 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 » (CE, 25 juin 2003, Commune de Contamines-Montjoie, n°237305). 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. Par contre, un conseil municipal ne pouvait pas prévoir en juillet que le nouveau prix de l'eau s'appliquerait « à compter du prochain relevé de consommation » si un seul relevé des consommations d'eau est effectué chaque année dans la commune au mois d'avril, car ce faisant, la nouvelle tarification s'est appliquée, en partie, à des consommations d'eau effectuées avant son entrée en vigueur (CE, 11 juin 1993, n°112810).

6

Un tarif peut-il être fixé rétroactivement en cas d'annulation de la délibération ?

Oui, c'est la 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 annulé, si cette période n'est pas couverte par une délibération antérieure qui aurait fixé un tarif pour une période indéterminée. Dans le vide juridique alors créé par l'annulation, une tarification rétroactive est possible (CAA Lyon, 25 avril 2002, Société stéphanoise des eaux, n°97LY00743).

7

Le tarif peut-il être augmenté pour financer l'amélioration du service ?

Si l'usager bénéficie effectivement et immédiatement de cette amélioration du service, le tarif d'accès peut augmenter, mais la collectivité ne peut pas décider d'augmenter le tarif pour financer une amélioration future. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé illégale une délibération par laquelle un conseil municipal avait institué une redevance supplémentaire d'abattage destinée à couvrir certaines dépenses en vue de l'édification d'un nouvel abattoir, même si ces dépenses étaient déjà engagées, car ledit abattoir n'était pas encore en service lors de la création de la redevance (CE, 6 mars 1970, Augé, n°75157).

A NOTER

Le Conseil constitutionnel estime, en sens contraire, que « la prise en compte, dans la détermination du montant des redevances, de la rémunération des capitaux investis, ainsi que des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service, ne retire pas à ces contributions leur caractère de redevances pour service rendu » (n°2005-513 DC du 14 avril 2005).

8

Le tarif d'un service peut-il être augmenté pour financer un autre service ?

Non, en raison du principe dégagé par le juge administratif selon lequel « les tarifs des services publics doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers » (CE, 30 septembre 1996, n°156176). Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat censure une délibération par laquelle un conseil municipal avait décidé d'augmenter les tarifs applicables à la distribution d'eau potable, alors qu'il ressortait tant des débats du conseil municipal que de la présentation des comptes prévisionnels de la régie des eaux que « les augmentations de tarifs ainsi adoptées étaient notamment motivées par le souhait qu'une partie des redevances perçues par le service municipal de distribution des eaux puisse être reversée au budget général de la ville afin de couvrir des charges étrangères à la mission dévolue à ce service » : dès lors, « les délibérations attaquées, qui ont institué des redevances qui ne trouvent pas leur contrepartie directe dans des prestations fournies par le service public municipal de distribution de l'eau, étaient entachées d'une erreur de droit ».

9

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'usager ne peut pas être supérieure au coût de la prestation fournie par la collectivité (CE, 6 mai 1996, Giloma, n°148042). Toutefois, « le respect de la règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance et la valeur de la prestation ou du service peut être assuré non seulement en retenant le prix de revient de ce dernier, mais aussi, en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire » (CE, 16 juillet 2007, n°293229). Ainsi, le versement à la charge des médecins exerçant une activité libérale à l'hôpital a le caractère d'une redevance pour service rendu mais le juge considère que la valeur du service n'est pas limitée au coût des installations techniques, des locaux mis à leur disposition et des dépenses de personnel exposées par l'établissement, mais peut également être appréciée au regard des avantages de toute nature que ces praticiens en retirent (CE, 29 mai 2009, n°318071).

10

Dans quels cas la collectivité pourra-t-elle subventionner un SPIC ?

En vertu de l'article L.2224-2 du CGCT, il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux (SPIC) : en principe, seul l'usager doit contribuer au financement du service et assurer l'équilibre économique de cette activité. Mais le même article prévoit que la commune peut prendre à sa charge une partie du coût pour trois raisons limitatives : lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs et lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

11

Cette interdiction de subventionner le service s'applique-t-elle à tous les SPIC ?

Non, l'interdiction n'est pas applicable aux services de distribution d'eau et d'assainissement dans les plus petites collectivités, où l'équilibre par l'usager est rendu difficile compte tenu de l'importance des coûts fixes : les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants. L'interdiction ne s'applique pas non plus aux **SPANC**, cette fois quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, mais seulement lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux cinq premiers exercices. Enfin, l'interdiction de subvention directe ne s'applique pas non plus aux services publics de gestion des déchets ménagers et assimilés, quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, mais seulement lors de l'institution de la **REOM** et pour une durée limitée au maximum aux quatre premiers exercices.

SPANC

Service public d'assainissement non collectif

REOM

Redevance d'enlèvement des ordures ménagères

12

L'excédent dégagé par un service public entraîne-t-il obligatoirement une baisse du tarif appliqué ?

Non. L'excédent du budget annexe d'un service public industriel et commercial peut être reversé au budget général de la collectivité, à certaines conditions. Si la règle d'équilibre des budgets annexes des services publics industriels et commerciaux ne fait pas obstacle à l'affectation au budget général de l'excédent dégagé par un tel budget annexe, « un conseil municipal ne saurait, sans entacher sa délibération d'une erreur manifeste d'appréciation, décider le reversement au budget général des excédents du budget annexe d'un service public industriel ou commercial qui seraient nécessaires au financement de dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme » (*CE, 9 avril 1999, Commune de Bandol, n° 170999*).

13

La redevance pour service rendu est-elle soumise à la TVA ?

En principe, la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée prévoit que les collectivités locales et les autres organismes de droit public ne sont pas assujettis à la TVA « pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques, même lorsque, à l'occasion de ces activités ou opérations, ils perçoivent des droits, redevances, cotisations ou rétributions ». Et cet accomplissement en tant qu'autorité publique, condition du non-assujettissement, se rencontre « si cette activité est accomplie dans le cadre d'un régime juridique propre aux organismes de droit public », étant entendu que « tel est le cas lorsque l'exercice de cette activité comporte l'usage de prérogatives de puissance publique » (*CJCE 14 décembre 2000, req. C-446/98, Fazenda Pública et Câmara Municipal do Porto*). A défaut, la collectivité doit être regardée comme exerçant cette activité dans les mêmes conditions qu'un opérateur privé, et la TVA doit être appliquée (*CAA Marseille, 22 janvier 2008, n° 05MA01127*).

14

En quoi consiste le nécessaire respect des « règles de la concurrence » ?

Le Conseil de la concurrence et, en appel, le juge judiciaire vérifient désormais que le tarif pratiqué par une collectivité locale dans le cadre d'une activité qui constitue à la fois un service public et une intervention dans le secteur concurrentiel (par exemple, le transport maritime), n'est pas « prédateur », ce qui serait constitutif d'un abus de position dominante, pénalement réprimé. Les collectivités locales doivent s'assurer que les recettes dégagées dans la partie concurrentielle de leur activité couvrent les coûts de cette même partie concurrentielle. Le juge de la concurrence examine ainsi si le tarif du service est au moins égal au « coût incrémental » de cette activité, ce coût étant défini comme le coût que l'entreprise publique ne supporterait pas si elle n'exerçait pas d'activité concurrentielle (*CA Paris, 28 juin 2005, Société des Vedettes inter-îles vendéennes, n° 2005/01605*).

15

Existe-t-il des contraintes de prix propres à la restauration scolaire ?

Oui. 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 » et les tarifs ainsi édictés ne peuvent, en vertu de l'article R.531-53, 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.

16

Existe-t-il des contraintes de prix propres à la distribution d'eau potable ?

Oui. La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a inséré dans le Code général des collectivités territoriales l'article L.2224-12-4, consacré aux règles de détermination du prix de l'eau potable facturée à l'utilisateur. Cet article pose d'abord le principe général selon lequel : « Toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis ».

Ainsi, la facture d'eau doit toujours comprendre la part « variable » (en fonction de la consommation), la part « fixe » n'étant que facultative. Et lorsqu'une part fixe est instaurée, elle est plafonnée, depuis le 1^{er} janvier 2010, à 30 % du coût du service de l'eau et de l'assainissement dans les communes urbaines pour une consommation d'eau de 120 m³ par logement et par an (*arrêté du 6 août 2007, JO du 21 septembre 2007 p.15544*).

17

La tarification de l'eau peut-elle être progressive ?

Oui. La tarification progressive, c'est-à-dire un prix au mètre cube d'autant plus élevé que la consommation est importante, était admise, dès avant la loi sur l'eau de 2006, par la jurisprudence administrative (*CE, 10 août 2005, Syndicat des copropriétaires de la résidence « Montagne et soleil », n°274103*). Elle est désormais expressément autorisée par la loi, l'article L.2224-12-4 du CGCT disposant que « le montant de la facture d'eau calculé en fonction du volume réellement consommé peut être établi soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif ». Le tarif dégressif n'est plus permis que dans le cas exceptionnel où plus de 70 % du prélèvement d'eau ne fait pas l'objet de règles de répartition des eaux.

18

La politique tarifaire donne-t-elle lieu à un rapport a posteriori ?

Oui. En vertu de l'article L.2224-5 du CGCT, tout maire (ou tout président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent) doit présenter à son assemblée délibérante, au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné, un rapport annuel sur le prix (et la qualité) du service public d'eau potable, les services d'assainissement municipaux, ainsi que les services municipaux de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères.

Au rapport sur le prix de l'eau est jointe la note établie chaque année par l'agence de l'eau ou l'office de l'eau sur les redevances figurant sur la facture d'eau des abonnés et sur la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention.

19

Quel est le rôle de la Commission consultative des services publics locaux en matière de tarification des services ?

Les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants doivent créer une CCSP pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière (ce qui sera nécessairement le cas de tous les SPIC). Cette Commission n'a pas de pouvoir décisionnel en matière de tarif, mais elle examine chaque année les rapports sur le prix du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères (*article L.1413-1 du Code général des collectivités territoriales*).

21

Une différence de tarifs entre les usagers viole-t-elle le principe d'égalité ?

Pas nécessairement. 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 » (*CE, 6 juillet 1994, Association des maires départementalistes de La Réunion, n° 151870*).

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 ;
- enfin, s'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables (*CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n° 88032*). Cette dernière hypothèse permet en pratique de nombreux aménagements du principe d'égalité.

20

Le principe d'égalité des usagers concerne-t-il le tarif d'accès ?

Oui. Le principe d'égalité des usagers devant le service public est un principe constitutionnel (*Conseil constitutionnel, décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001, loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*), 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 pécuniaire (*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 applicable (*CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n° 88032*).

22

Le tarif doit-il toujours être adapté à la situation de chaque usager ?

Non, 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, et autorise donc que la collectivité s'engage dans la modulation du tarif, 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 entreprises se trouvant dans des situations différentes doivent être soumises à des régimes différents » (*CE, 28 mars 1997, Société Baxter, n° 179049*).

23

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 appliqué (CE, 9 mars 1998, Ville de Marignane, n° 158334).

24

Le tarif peut-il varier selon l'ancienneté de l'usager ?

Non. 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 tarifs (CE, 2 décembre 1987, Commune de Romainville, n° 75200).

25

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 » (CE, 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés 89, n° 130363).

26

Le tarif d'un SPIC peut-il être plus élevé pour les non-résidents de la collectivité ?

Non. Dès lors que seul l'usager finance le service (et ce sera toujours le cas en matière de SPIC), le lieu de résidence ne saurait être légalement retenu comme critère distinctif. Ainsi, en matière de tarifs des parcs de stationnement, le Conseil d'Etat a censuré la délibération fixant un tarif préférentiel pour les résidents de la commune, car la différence des tarifs de stationnement « pour un même service rendu, selon que les usagers des parcs résident ou non dans la commune, n'est en l'espèce justifiée par aucune considération d'intérêt général en rapport avec l'exploitation des parcs de stationnement, ni par des différences objectives de **situation des usagers** concernés notamment quant aux conditions d'utilisation de ces parcs » (CE, 12 juillet 1995, Commune de Maintenon, n° 147947).

Situation des usagers

Autre décision allant dans le même sens : CAA Bordeaux, 13 novembre 2007, n° 06BX01607. La seule qualité de contribuable local n'est pas constitutive, au regard du régime d'exploitation des remontées mécaniques, normalement financées par les redevances des usagers, d'une différence de situation justifiant qu'il soit dérogé au principe d'égalité d'accès à ce service.

27

Le tarif d'un SPA peut-il varier selon le lieu de résidence de l'utilisateur ?

Pour le Conseil d'Etat, dans le cadre des services publics administratifs (SPA), il est tolérable que les résidents acquittent une redevance moins élevée que les usagers ne résidant pas sur le territoire car le coût du service peut être 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 que le plus élevé des deux prix fixés par le conseil municipal n'excède pas le prix de revient du repas (*CE, 5 octobre 1984, Préfet de l'Ariège, n°47875*).

28

La préférence tarifaire pour le résident local est-elle conforme au droit communautaire ?

La Cour de justice de l'Union européenne juge que la modulation du tarif selon que l'utilisateur soit résident ou non de la collectivité n'est 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. Ainsi, dans le cas de tarifs spéciaux pour l'accès aux musées et aux monuments publics mis en place par des collectivités locales italiennes, la CJCE juge « indifférent que la mesure litigieuse affecte, le cas échéant, aussi bien les ressortissants nationaux résidant dans les autres parties du territoire national que les ressortissants des autres Etats membres » (*CJCE, 16 janvier 2003, Commission c/ Italie, n°C-388/01*). Les avantages tarifaires litigieux, en tant qu'ils sont réservés aux seuls résidents sur le territoire des collectivités gérant le musée ou le monument public concerné, sont incompatibles avec le droit communautaire.

29

Le tarif du service peut-il varier en fonction des besoins de l'utilisateur ?

Oui, par exemple en matière d'eau. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que « le principe d'égalité au respect duquel est tenu un service public industriel et commercial, s'apprécie entre usagers placés dans des situations analogues ; que tel n'est pas le cas des usagers disposant d'une piscine privée dont les besoins d'alimentation en eau sont différents de ceux des autres usagers » (*CE, 14 janvier 1991, Bachelet, n°73746*).

30

Les tarifs d'accès à l'eau peuvent-ils être plus élevés pour les résidents secondaires ?

En principe non. Le Conseil d'Etat considère que les discriminations opérées entre résidents secondaires et résidents principaux sont injustifiées, lorsqu'elles s'appliquent aux mêmes quantités d'eau consommées aux mêmes époques de l'année (*CE, 28 avril 1993, Commune de Coux, n°95139*). Toutefois, il considère qu'un conseil municipal pouvait légalement, en vue d'éviter le gaspillage de l'eau et sans méconnaître le principe d'égalité des usagers du service public, tenir compte de la différence de situation existant entre les résidents permanents et les habitants ne résidant pas de manière permanente dans la commune pour attribuer à ces derniers, dont les besoins annuels en eau sont inférieurs à ceux des résidents permanents, un quota de consommation à tarif préférentiel inférieur, à l'échelle d'une année, au quota applicable aux résidents à titre principal (*CE, 12 juillet 1995, Commune de Bougnon, n°157191*).

31

Les tarifs d'un péage peuvent-ils être plus élevés pour les résidents secondaires ?

Oui. Le Conseil d'Etat a admis qu'il existait, entre les personnes résidant de manière permanente à l'île de Ré et les habitants du continent dans son ensemble, une différence de situation de nature à justifier les tarifs de passage réduits applicables aux habitants de l'île. En revanche, les personnes qui possèdent dans l'île une simple résidence d'agrément ne sauraient être regardées comme remplissant les conditions justifiant que leur soit appliqué un régime préférentiel, par rapport aux autres personnes se rendant occasionnellement dans l'île (*CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n°88032*).

32

Le tarif peut-il varier selon le type d'équipement public utilisé pour un même service ?

Oui. Dans le cas de la redevance que doivent acquitter les médecins qui exercent leur activité libérale au sein des établissements hospitaliers, le Conseil d'Etat a jugé que la différence de pourcentage appliquée pour le calcul de la redevance entre les centres hospitaliers régionaux faisant partie d'un centre hospitalier universitaire et les autres établissements publics de santé, qui ne dépassait en aucun cas 20 %, n'était pas manifestement disproportionnée, au regard notamment des différences de coût de structure qui existent entre ces catégories d'établissements (*CE, 16 juillet 2007, n°293229*).

La solution semble pouvoir être transposée, par exemple, au service public du théâtre, les prix pouvant varier au sein d'une même commune, selon que l'usager accède à une petite salle ou à un lieu prestigieux, le coût de structure existant entre les deux immeubles étant évidemment différent.

33

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 public (*TA Marseille, 15 février 1991, Rocca, n°88-2979*).

34

La loi prévoit-elle l'existence de tarifs sociaux ?

Dans le cadre des services publics administratifs à caractère facultatif, la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions prévoit, en son article 147, que les tarifs des services « peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer ». Toute méconnaissance du principe d'égalité est alors exclue puisque, aux termes express de la loi, « les taux ainsi fixés ne font pas obstacle à l'égal accès de tous les usagers au service ». Seule nuance, reprise du droit général des services publics tel que dessiné par la jurisprudence, « les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée ».

35

Le tarif d'un service public administratif peut-il varier en fonction des ressources de l'utilisateur ?

Oui, dans le cadre des services publics administratifs à vocation sociale. 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 familles (CE, 18 mars 1994, X c/ Commune de Lambersart, n°140870). Le raisonnement du juge est identique dans le cas des crèches (CE, 20 janvier 1989, Centre communal d'action sociale de La Rochelle, n°89691).

36

Le revenu imposable d'un usager peut-il servir de critère d'accès au tarif social ?

Oui. 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 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, 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 » (CE, 18 mars 1994, X c/ Commune de Lambersart, n°140870).

37

L'accès à l'école de musique peut-il prévoir un tarif social ?

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 » (CE, 26 avril 1985, n°41169).

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 » (CE, 29 décembre 1997, n°157500).

38

Le bénéfice du tarif social peut-il être conditionné à la régularité du séjour en France ?

Non. Le juge administratif des référés a considéré que les moyens tirés de ce que la nécessité 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, sont de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la délibération (TA Marseille, 21 janvier 2002, n°017590).

39

Le tarif d'un SPIC peut-il varier en fonction des ressources de l'usager ?

Non. Sauf cas particulier prévu par la loi (notamment en matière de transports réguliers de personnes), les ressources de l'usager ne peuvent pas justifier l'application d'un tarif particulier. Ainsi, « eu égard à la nature de la redevance d'assainissement », en accordant aux bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, ainsi qu'à certaines personnes âgées ou atteintes d'une invalidité les rendant inaptes au travail, des réductions de tarif, le syndicat intercommunal en charge du service a excédé ses pouvoirs (CE, 17 décembre 1982, *Préfet de la Charente-Maritime*, n°23293). De même, la redevance pour enlèvement des ordures ménagères ne peut pas faire l'objet d'exonérations ou de réductions qui seraient sans lien avec le service rendu : l'exonération des personnes âgées de plus de 70 ans est illégale (CE, 27 février 1998, *Commune de Sassenay*, n°160932).

40

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 juge, 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 » (CE, 11 octobre 1989, *Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône*, n°89628). 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 grève (CE, 12 octobre 1990, *Département du Val-de-Marne*, n°90468).

41

La gratuité peut-elle être accordée aux chômeurs ?

Oui, si la situation de demandeur d'emploi a un rapport avec l'objet du service : ce sera le cas notamment en matière de transports publics. Mais dans ce cas, il convient de ne pas faire de discrimination entre les demandeurs d'emploi. Ainsi, une commune avait décidé d'accorder le bénéfice de la gratuité des transports urbains aux personnes domiciliées dans la commune, non soumises à l'impôt sur le revenu, inscrites à l'Agence nationale pour l'emploi, et – en ce qui concerne la dernière condition – soit prises en charge par les Assedic, soit âgées de moins de 25 ans, soit ancien agent de la fonction publique ayant travaillé pendant six mois. Le juge considère qu'en excluant les demandeurs d'emploi non pris en charge par les Assedic et remplissant par ailleurs l'ensemble des autres conditions, le conseil municipal « a, sans qu'une raison d'intérêt général soit établie ni même invoquée, établi une discrimination irrégulière entre demandeurs d'emploi se trouvant dans une situation identique au regard du montant limité de leurs ressources et du besoin de se déplacer pour rechercher un emploi » (CAA Lyon, 27 juin 2002, n°97LY01972).

42

Existe-t-il des dispositifs spéciaux d'aide à l'usager en matière d'eau ?

Comme le note le rapport du Conseil d'Etat consacré à « L'eau et son droit » de juin 2010, « le droit d'accès à l'eau se réduisant pour le moment à un droit à l'aide en cas d'impayé et à un encadrement de la coupure d'eau, il ne comporte pas, hormis à travers l'allocation logement, de traitement préventif de ces difficultés ». Même si l'article L.115-3 du Code de l'action sociale et des familles prévoit que « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau », son application se limite à l'action du fonds de solidarité logement (FSL, dont le pilotage est assuré par le conseil général, sauf délégation).

Action du FSL

Depuis la loi n°2011-156 du 7 février 2011, « les services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une subvention au financement au fonds de solidarité pour le logement afin de contribuer au financement des aides relatives au paiement des fournitures d'eau » dont le montant ne peut excéder 0,5% des taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues.

43

Existe-t-il une obligation de tarification sociale dans les transports publics ?

Oui. L'article L.1113-1 du Code des transports (anciennement connu sous le nom d'article 13 de la loi SRU du 13 décembre 2000) prévoit que, dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transports urbains, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du Code de la sécurité sociale, bénéficient d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur leurs titres de transport ou d'une aide équivalente, la réduction s'appliquant quel que soit le lieu de résidence de l'usager. Depuis août 2011, ce plafond annuel est fixé à 7771,20 € pour une personne seule (article D.861-1 du Code de la sécurité sociale, modifié par le décret n° 2011-1028 du 26 août 2011).

44

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 EPCI 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 sociale (CE, 12 juin 1996, OGE de l'Île d'Elle, n°146030), 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.

A NOTER

La sanction du non-paiement des droits d'inscription ne peut être l'exclusion des enfants de la cantine, cette sanction pourra paraître disproportionnée au juge alors que le comptable public dispose des moyens contraignants de recouvrer les sommes dues. De même, l'accès à la cantine ne saurait être réservé aux enfants dont les deux parents travaillent, le juge censurant systématiquement une telle restriction (CE, 23 octobre 2009, Commune d'Oullins, n° 329076).

45

La tarification du service peut-elle être décidée par le délégataire ?

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 des prix de base de livraison d'eau potable constituant un plafond en deçà duquel le concessionnaire pouvait librement fixer des tarifs applicables à certains usagers sous réserve du respect du principe d'égalité, le conseil municipal avait méconnu l'étendue de sa compétence et entaché ces stipulations de nature réglementaire d'illégalité (CAA Lyon, 20 mai 1999, SA Comalait Industries, n°95LY00795).

46

Les paramètres encadrant l'évolution des tarifs doivent-ils être détaillés dans la convention ?

Oui, le juge administratif considère qu'une convention de délégation du service public qui donne au fermier d'un port la faculté d'aménager, pour chaque saison, la structure tarifaire et les augmentations correspondantes « en fonction des services rendus à la clientèle et des contraintes du marché », sans aucune référence à des paramètres ou indices permettant d'encadrer les tarifs au sens des dispositions précitées de l'article L.1411-2 du Code général des collectivités territoriales encourt l'annulation, même si des dispositions législatives existent par ailleurs pour encadrer, dans le secteur concerné, les modalités de fixation des tarifs (CAA Marseille, 29 mars 2005, Société SAGIM, n°01MA01669).

47

L'usager peut-il attaquer les clauses d'une convention de délégation de service public relatives au tarif ?

Oui. Depuis l'arrêt « Cayzele » du 10 juillet 1996, le Conseil d'Etat admet la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir exercé par un usager contre les clauses d'un contrat administratif qui revêtent un caractère réglementaire (*arrêt n°138536*). Or, les clauses prévoyant le tarif initial applicable à l'usager, comme celles prévoyant les modalités de variation de ce tarif, ont un caractère réglementaire (*Cass., civ. 1^{er}, 22 octobre 2002, n°99-20759*) et peuvent donc faire l'objet d'une requête en annulation devant le juge de l'excès de pouvoir.

48

Les tarifs prévus dans la convention peuvent-ils varier en fonction de l'inflation ?

Non. 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 statut ou de la convention ou avec l'activité de l'une des parties. De surcroît, selon la Cour des comptes, les formules paramétriques prévues à la convention de délégation de service public ne doivent pas permettre « de réévaluer annuellement les tarifs au-delà de l'évolution réelle des coûts d'exploitation » (*rapport public particulier, « La gestion des services d'eau et d'assainissement », 2003*).

49

La révision des tarifs peut-elle être soumise à une commission à laquelle participe le fermier ?

Oui. Le juge administratif a admis que la révision des tarifs soit soumise à une commission à laquelle participe le fermier et dont la décision s'imposera à ce dernier. Le contrat en cause prévoit que le niveau du tarif fermier, d'une part, et la composition de la formule de variation, y compris la partie fixe, d'autre part, doivent être soumis à un réexamen, sur production par le fermier des justifications nécessaires et notamment des comptes de l'exploitation, après cinq ans d'exploitation, afin de tenir compte de l'évolution des conditions économiques et techniques et s'assurer que la formule d'indexation est bien représentative des coûts réels. Si, dans les trois mois à compter de la date de la demande de révision, un accord n'est pas intervenu, il est procédé à cette révision par une commission de trois membres (l'un désigné par la collectivité, l'autre par le fermier, le troisième par les deux premiers) ou, à défaut d'accord, par le président du tribunal administratif (*CAA Nancy, 20 déc. 2007, Sté Vivendi Universal, n°05NC00897*).

50

Les tarifs peuvent-ils varier selon le nombre d'usagers ?

Comme le souligne le ministre de l'Economie, « les clauses de révision des tarifs destinées à compenser les effets sur le chiffre d'affaires de la chute éventuelle du nombre des usagers (...) appellent à la plus grande vigilance dans la mesure où elles ont pour effet de faire évoluer les tarifs, non plus directement en fonction des prestations servies aux usagers mais en fonction des performances financières de l'entreprise délégataire et peuvent mettre parfois le concessionnaire à l'abri d'un risque de baisse de son chiffre d'affaires » (*Rép. min. QE n°121153, JOAN du 15 mai 2007*). Or, non seulement le juge administratif contrôle les paramètres pris en compte pour fixer les tarifs et vérifie l'existence d'un lien suffisant entre leur montant et le coût des services rendus (*CE, 9 juillet 2003, n°220803*), mais, de plus, une économie contractuelle qui protégerait le délégataire contre tout aléa économique aboutirait à une requalification du contrat en marché public, passé sans respecter les prescriptions du Code des marchés publics, et susceptible d'annulation pour cette raison.

