Université Panthéon-Assas

BANQUE DES MEMOIRES

Master 2 Juriste-Conseil des Collectivités Territoriales
Dirigé par Monsieur Gilles J. GUGLIELMI, professeur des universités.

2012

La tarification des services publics locaux, entre liberté des assemblées délibérantes et droits des usagers.

Franck PATROUILLAULT

Sous la direction de Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, professeur à l'université de Paris X-Nanterre.

Franck PATROUILLAULT

Master 2 Juriste-Conseil des Collectivités Territoriales, Université Paris 2 Panthéon-Assas.

Dirigé par Monsieur Gilles J. GUGLIELMI, professeur des universités.

La tarification des services publics locaux, entre liberté des assemblées délibérantes et droits des usagers.

Mémoire préparé sous la direction de Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, Professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense.

Apprentissage au sein de la Direction Juridique et des Marchés du Département de Seine-Maritime, encadré par Monsieur Laurent DUBOISSET, directeur adjoint.

Mises à jour de septembre 2012 :

- Mémoire soutenu le 13 juin 2012 au centre Panthéon, 12 place du Panthéon, 75005, PARIS.
- Ayant obtenu la note de 18/20.
- Nouvelle annexe n°7 : article de B. FLEURY, ***Le FCPE, le Conseil Général et le conseil départemental de l'éducation nationale : passe d'armes sur la portée d'un avis consultatif***, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n°25, 25 juin 2012, p. 32 (article relatif à l'affaire traitée par l'auteur et relatée dans le présent mémoire).

Le Département de Seine-Maritime et l'université Paris 2 Panthéon-Assas n'entendent donner aucune approbation, ni improbation, aux opinions émises dans le présent mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques.
Article 101 de la Constitution du 24 juin 1793.

On détrousse au coin des lois plus sûrement qu'au coin des bois.
Paul Brulat, Pensées, 1919.

Vectigalia nervos esse rei publicae semper duximus.
Nous avons toujours regardé les redevances comme le nerf de l'État.
Cicéron, Pro Lege Manilia, 7, 17.

La tarification des services publics locaux, entre liberté des assemblées délibérantes et droits des usagers.

Franck PATROUILLAULT – mai 2012.

Remerciements :

Je remercie particulièrement Monsieur Laurent DUBOISSET, maitre d'apprentissage et directeur adjoint de la Direction Juridique et des Marchés. Après déjà plus d'un an passé à lire mes travaux, il aura su trouver la force de continuer à lire quelques dizaines de pages supplémentaires sur un sujet qui, il est vrai, nous aura particulièrement intéressé ces derniers mois. A ce propos, c'est aussi l'occasion de le remercier de m'avoir impliqué dans une des plus importantes affaires contentieuses de cette année 2011/2012 pour le Département de Seine-Maritime. Ses remarques, concernant le présent mémoire, auront été à la hauteur de ses interventions habituelles, qui n'auront eu d'autres effets que de me faire progresser constamment, avec à l'esprit cette nécessité impérieuse, se questionner soi-même encore et toujours.

Je remercie aussi Margaux LETERTRE. Une fois encore, celle-ci a eu le courage de relire très attentivement un travail bien éloigné de ses préoccupations. Moi-même, j'admets très volontiers que je ne consentirais que difficilement à un tel labeur.

Sommaire :

Partie liminaire : Une année au sein du Département de Seine-Maritime. 8

I/ Le Département, une institution à vocation sociale menée par un trio de gouvernement. 8

II/ Une année à responsabilité à la Direction Juridique et des Marchés du Département. 10

III/ Un contentieux en fil rouge, l'augmentation des tarifs des transports scolaires. 11

La tarification des services publics locaux, entre liberté des assemblées délibérantes et droits des usagers. 15

Partie I – La tarification, une liberté quasi-souveraine de l'assemblée délibérante. 21

Chapitre 1 – Un cadre juridique peu prescriptif. 22

Section 1 – L'absence d'un principe général de gratuité opposable aux collectivités. 22

A/ La gratuité, un principe absent des principes fondateurs du service public. 23

B/ La gratuité, un principe général non-reconnu par le droit positif. 24

C/ La gratuité des services publics obligatoires indivisibles ou non-individualisables. 25

D/ Un glissement prochain vers un principe de prix abordable ? 28

Section 2 – Le principe d'équivalence, limite cardinale de la liberté de choix tarifaire. 28

A/ Le principe d'équivalence, un principe déjà ancien mais nullement révolu. 29

B/ L'équivalence, comme limite supérieure de fixation des tarifs. 29

C/ L'équivalence, comme lien matériel strict entre la prestation et la redevance. 31

D/ L'équivalence, une notion dénaturée. 32

Chapitre 2 : Une liberté à la discrétion de l'assemblée délibérante. 33

Section 1 – Une compétence propre de l'assemblée délibérante. 33

A/ La fixation des tarifs, une compétence prioritairement locale. 33

B/ Une compétence détenue par la seule assemblée délibérante. 34

C/ Une compétence contrôlée activement par l'assemblée délibérante. 34

Section 2 – Une compétence mise à mal par des phénomènes extralégaux. 36

A/ Une méconnaissance de la réalité des coûts du service. 36

B/ Des visions politiques a priori. 37

C/ Des objectifs de tarification multiples. 38

Partie II – Face aux tarifs, des droits des usagers majoritairement en devenir. 40

Chapitre 1 - Un principe traditionnel mais restreint, le principe d'égalité. 41

Section 1 – Une acception traditionnelle, entre ouverture et restrictions. 41

A/ La vision française du principe d'égalité, un droit de différencier mais non un droit à la différenciation sur demande. 41
B/ Une vision s'adaptant aux évolutions économiques et sociales. 42
C/ Une vision nationale discutée, vers la fin des discriminations territoriales et vers un droit à la différenciation ? 44
Section 2 – Le principe d'égalité, remède aux inégalités territoriales ? 48
A/ Un principe éventuel inspiré de l'égalité des citoyens devant la loi. 48
B/ Un principe d'égalité ne jouant qu'au sein des services publics locaux. 49
C/ Un principe d'égalité dans l'impossibilité de jouer au sein même d'un unique territoire. 50
Chapitre 2 – Vers la consécration de droits nouveaux des usagers ? 52
Section 1 – Le principe de sécurité juridique, principe reconnu mais inexploité. 52
A/ Le principe de sécurité juridique, d'un usage implicite à une affirmation explicite. 52
B/ La sécurité juridique objective à la française, une efficacité toute relative. 53
C/ Un principe de sécurité juridique au potentiel contentieux certain. 54
Section 2 – Des principes porteurs d'espoirs pour les usagers ? Le droit de la consommation et le droit à l'information-consultation. 56
A/ Le droit de la consommation, une application aux services publics possible mais restreinte. 56
B/ Le droit de la consommation, à l'orée d'un bouleversement des cadres actuels. 58
C/ Un droit à l'information et à la consultation ou le contrôle politique et contentieux des tarifs par les usagers. 60

Conclusion. 64
Bibliographie générale. 66
Plan des annexes : 71

Table des sigles :

AJDA : L'Actualité Juridique Droit Administratif.
APA : Allocation Personnalisée d'Autonomie.
CAA : Cour Administrative d'Appel.
CCSPL : Commission Consultative des Services Publics Locaux.
CDEN : Conseil Départemental de l'Education Nationale.
CE : Conseil d'État.
CET : Contribution Économique Territoriale.
CFE : Cotisation Foncière des Entreprises.
CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes.
CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne.
CMP : Code des Marches Publics.
CVAE : Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises.
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales.
DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales.
FCPE : Fédération des Conseils des Parents d'Elèves
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale.
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.
JO : Journal Officiel
JOAN : Journal Officiel de l'Assemblée Nationale.
QPC : Question Prioritaire de Constitutionnalité.
RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques.
SNEIG : Services Non Économique d'Intérêt Général.
SP : Service Public
SPA : Service Public Administratif.
SPIC : Service Public Industriel et Commercial.
TA : Tribunal Administratif.
TFB : Taxe Foncière sur les propriétés Bâties.
TFNB : Taxe Foncière sur les propriétés Non Bâties.
TH : Taxe d'Habitation.
TP : Taxe Professionnelle.

Partie liminaire : Une année au sein du Département de Seine-Maritime.

La période d'apprentissage qu'il m'a été donnée d'accomplir, lors de cette année de formation au sein du Master 2 Juriste-Conseil des Collectivités Territoriales, s'est déroulée au sein de la Direction Juridique et des Marchés du Département de Seine-Maritime. Avant d'entrer plus en avant dans le sujet que j'ai choisi de développer, il convient de présenter succinctement ma collectivité d'accueil, (I), puis mon apprentissage en lui-même au sein de cette structure (II), et enfin un des dossiers m'ayant été confié et justifiant le sujet du présent mémoire (III).

I/ Le Département, une institution à vocation sociale menée par un trio de gouvernement.

Le département, avant de devenir une collectivité territoriale en tant que telle, s'est longtemps davantage entendu comme une circonscription de l'État. L'origine de sa dénomination est d'ailleurs issue de cette filiation. En effet, ce terme vient de l'Ancien Régime et de son intendant dans chaque territoire. Cet intendant, séparé du Conseil d'État, « le représente, et c'est pour cela que, dans la langue administrative du temps, on le nomme commissaire départi »[1]. La séparation avec l'État n'interviendra que par la loi de 10 août 1871, qui lui reconnaîtra nombre de compétences, et par la loi du 2 mars 1982, de par laquelle le Président du Conseil Général deviendra enfin l'exécutif départemental.

Le fonctionnement du Département se caractérise par un trio de gouvernement. Au centre du processus de décision du département se trouve le **Conseil Général**, « clef de voute de l'organisation démocratique locale »[2]. Le nombre de conseillers généraux est fonction de la taille du département. Pour celui de Seine-Maritime, avec 1 273 791 habitants en 2009 selon l'INSEE, ce nombre est de 69 conseillers généraux. Le **Président du Conseil Général** est l'unique exécutif départemental. Il est souvent présenté comme « l'homme fort »[3] du département. En effet, outre ses compétences propres et déléguées, aucune mise en jeu de sa responsabilité n'est possible par l'assemblée délibérante. Enfin, la **Commission Permanente** est « un organe délibérant composé de conseillers généraux élus à la représentation proportionnelle au sein du conseil général et essentiellement chargé de statuer de manière permanente sur toute question de la compétence du conseil autre que le

[1] Alexis de TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution, 1856. Cité dans Droit public général, Michel de Villiers et Thibaut de Berranger (dir), Litec, 2009, p.209.
[2] Bertrand FAURE, Droits des collectivités territoriales, Dalloz, 2009, p.75
[3] La décentralisation et les institutions administratives, Annie GRUBER, Armand Colin, 1996, p.189.

budget et déléguée à lui par ce conseil »[4]. Pour reprendre une formule récente du Conseil d'État, sa fonction est « d'assurer la continuité des fonctions de l'organe délibérant du département »[5].

Pour exercer la plénitude de ses compétences, obligatoires ou optionnelles, le Département dispose, pour l'année 2012, d'un budget de 1.692 milliard d'euros. Néanmoins, il faut noter que les frais de siège s'élèvent, à eux seuls, à 33% du budget.

La question de la place du département dans la structure institutionnelle française a été souvent soulevée, mais il reste que ce dernier demeure « un échelon pertinent pour les compétences dont l'exercice suppose à la fois une certaine proximité avec la population et, compte tenu de la nécessité de moyens matériels et humains importants, une échelle plus large que celle de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale »[6]. A cet égard, rares sont les voix qui s'élèvent réellement pour demander sa suppression pure et simple[7], hormis les rapports « Attali » de 2007 et 2010, dont le dernier préconise de faire « disparaître en dix ans l'échelon départemental »[8]. Pour cause, le département serait, en tant que « collectivité de niveau intermédiaire [l'] échelon par excellence de la solidarité »[9]. Ce constat est largement partagé. Ainsi, le rapport Belot utilise-t-il l'expression d'« échelon des solidarités sociales et territoriales »[10], tandis que le rapport Lambert estime que « les départements ont fait leur preuve [sur l'action sociale] et resteront le pivot de cette politique »[11]. Ces affirmations résultent de la répartition des compétences entre collectivités territoriales, aux termes de laquelle « le département prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale »[12] et « définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent »[13].

[4] Bertrand FAURE, Droits des collectivités territoriales, Dalloz, 2009, p.156.
[5] CE, 2 mars 2010, n° 325255, Réseau ferré de France
[6] Question du député André ASCHIERI, n°68818, publié au JO AN du 18 février 2002.
[7] Quel avenir pour le département ?, Yves LUCHAIRE, La Semaine Juridique édition Administration et Collectivités Territoriales, n°30-34, 25 juillet 2011, p.18.
[8] Une ambition pour 10 ans, Jacques ATTALI, 2010, mesure fondamentale n°19.
[9] 25 ans de décentralisation, bilan et perspectives, des sénateurs témoignent, La Gazette, 21 janvier 2008, cahier détachable, p.203.
[10] Rapport sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, dit rapport Belot, du 17 juin 2009, p.62.
[11] Rapport sur les relations entre l'État et les collectivités locales, dit rapport Lambert, décembre 2007, p.8.
[12] Loi n°83-663 du 22 juillet 1983, article 32, sous réserve de quelques prestations réservées à l'Etat ou aux communes.
[13] Article 49 de la loi du 13 août 2004

II/ Une année à responsabilité à la Direction Juridique et des Marchés du Département.

Mon apprentissage se sera déroulé du 1er septembre 2011 au 31 août 2012 au sein des services juridiques du Département, qui seront tout d'abord rapidement présentés, avant d'aborder le contenu de ce stage, les missions que l'on m'a confiées, et les enseignements que j'en tire.

La Direction Juridique et des Marchés compte 18 agents, dont deux tiers de catégorie A. Elle assure une assistance juridique et un conseil pour toutes les questions juridiques et de marchés publics intéressant le Département. Elle opère le contrôle préventif des délibérations et des autres actes et contrats qui lui sont soumis. Les principaux objectifs assignés à la Direction sont la sécurisation de la décision départementale, via une démarche préventive et par la défense optimale des intérêts du Département dans les contentieux déclarés.

Elle se divise en deux services : le service du conseil juridique et des assurances et le service des marchés. Le service du conseil juridique et des assurances se divise lui-même en deux cellules : la cellule conseil juridique et contentieux et la cellule assurances.

Durant cet apprentissage, j'ai été à l'intersection de ces différents services, et ai donc eu à connaître tous les domaines du droit que traite la direction. Mes nombreux travaux ont été de différentes natures. Ils ont pu consister en notes juridiques théoriques ou en travaux pratiques sur des cas d'espèce, avec de véritables enjeux subséquents. En tous les cas, ils ont toujours nécessité d'aller au fond des choses, que ce soit en matière de commande publique, de finances, de subventions et aides économiques, de contentieux des aides sociales, d'assurances, de droit de la fonction publique, de domanialité, de droit pénal, etc. Les enseignements que je tire de cette expérience sont nombreux.

Premièrement, j'appréhende désormais mieux **le rôle du juriste**, qui ne doit pas se contenter de répondre négativement ou positivement au regard d'une règle de droit, mais doit être une force de proposition afin de proposer des solutions adaptées et pratiques aux services techniques. Ensuite, j'ai appris que le juriste n'est pas qu'un simple lecteur passif des normes et des jurisprudences. Une lecture des textes est accessible au plus grand monde. Le juriste aura, quant à lui, à comprendre l'esprit de ces normes et jurisprudences et devra raisonner par analogie, pour répondre à des questionnements qui n'ont pas encore donné lieu à des réponses formalisées. En effet, sur les questions les plus complexes, les

textes ne peuvent pas toujours servir d'appui. Le rôle de la déduction et de la réflexion est alors des plus importants.

Secondement, j'apprécie dorénavant pleinement **l'articulation de la théorie et de la pratique**. La théorie à elle seule ne permet pas de répondre aux besoins pratiques. Souvent, elle en est bien éloignée. Ainsi, il n'est pas rare que des articles doctrinaux, très développés sur la théorie, ne résolvent pas des problèmes concrets qui se posent pourtant. De même, le cloisonnement dans les enseignements universitaires entre droit public et droit privé ne se retrouvent pas dans les faits, le Département ayant à connaître de nombreux domaines de droit privé (assurances, droit du travail pour les contractuels, droit pénal, etc.). Néanmoins, si la théorie ne suffit pas, il me semble, après cette expérience, qu'elle est indispensable. En effet, elle permet, de connaître des principes de bases qu'il convient de toujours garder en mémoire. Elle permet de comprendre le cadre général pour mieux, ensuite, entrer dans les détails que demande la pratique[14]. Elle donc est un complément précieux.

Troisièmement, je mesure à quel point **l'actualisation des connaissances** est une donnée fondamentale. Le droit change extrêmement vite, surtout lorsque l'on s'intéresse à ses détails[15]. Mais toutes ces précisions sont indispensables pour exercer correctement les fonctions qui nous sont dévolues. A cet égard, la difficulté de réussir à se tenir effectivement à jour m'apparaît, notamment pour les juristes polyvalents, tels que peuvent l'être des chefs de service. Le nombre de revues et autres sources d'actualité à compiler est saisissant.

Ce stage a assurément renforcé mon goût des responsabilités et mes capacités d'autonomie, notamment lorsqu'il s'est agi de gérer, dans la durée, des dossiers aux forts enjeux juridiques et politiques, tels que les recours contentieux des usagers contre l'augmentation des tarifs des transports scolaires.

III/ Un contentieux en fil rouge, l'augmentation des tarifs des transports scolaires.

Lors du vote de son plan de consolidation des priorités départementales, le 28 juin 2011, le Conseil Général de Seine-Maritime a entériné une augmentation substantielle des tarifs des transports scolaires seino-marins (annexe n°1). En effet, d'un tarif unique de 30 euros annuel, les écoliers et demi-pensionnaires se sont vus appliquer un tarif de 60 euros, tandis que les collégiens et lycéens se voyaient appliquer un tarif de 130 euros. Cette

[14] Ainsi, sur la répartition du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, les grands principes de la comptabilité publique sont indispensables. Ou encore sur l'applicabilité directe des normes contenues dans la CEDH, dans un contentieux du RSA.
[15] Plus particulièrement au fil des jurisprudences successives de TA et CAA en droit des marchés publics.

augmentation a immédiatement provoquée des émois parmi les familles et dans la presse locale (annexe n°2 pour un exemple).

Le 4 août 2011, une famille d'usagers a déposé un référé suspension devant le tribunal administratif de Rouen, rejeté le jour même par ordonnance, pour le motif, il est vrai très discutable, selon lequel « il ressort des pièces du dossier que les requérants ne sont pas dépourvus de toute ressource, leur revenu fiscale s'élevant pour l'année 2010 à 14 258 euros et que le président du conseil général de la Seine-Maritime leur a déjà proposé, par courrier du 29 juillet 2011, d'échelonner sans frais leur paiement en quatre mensualités ; que, par suite, M et Mme X ne peuvent être regardés, en l'état de l'instruction, comme justifiant de l'existence d'une situation d'urgence ».

Ce référé suspension était évidemment adjoint d'une requête en annulation au fond. La Fédération des Conseils des Parents d'Elèves (FCPE), par le biais du FCPE76, a déposé elle aussi, en parallèle, une seconde requête en annulation devant le TA de Rouen, le 5 septembre 2011.

Le tribunal administratif, ayant pris la mesure des enjeux, souhaitait juger très rapidement cette affaire et avait initialement fixé une date d'audience au 29 novembre 2011, soit moins de trois mois après la requête de la FCPE. Cependant, l'affaire n'a finalement été audiencée que le 13 mars 2012 (conclusions du rapporteur public en annexe n°3), et le jugement lu le 27 mars 2012 (annexe n°4), ayant eu entre temps trois reports d'audience successifs. Au total, ce ne sont pas moins de 18 mémoires qui auront été échangés entre les parties (9 pour chaque requête).

Schématiquement, les requérants arguaient des moyens suivants :

- Visas erronés.
- Absence de consultation du conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN).
- Atteinte au principe de sécurité juridique.
- Disproportion de l'augmentation des tarifs.
- Violation du principe d'égalité : contre les populations les plus démunies, entre catégories d'usagers, et entre population des différents départements.

Tous ces moyens seront rejetés par le juge, sans même que le rapporteur public ne les examine, au motif que « aucun des autres moyens soulevés ne peut être accueilli ». A contrario, cela signifie qu'un moyen a effectivement été accueilli et a amené le juge a annulé la délibération attaquée. Ce moyen n'était pourtant qu'un moyen de légalité externe, lié à l'absence de consultation du CDEN avant augmentation des tarifs.

Il semble qu'aucun Département ne consulte le CDEN avant de modifier le tarif de ses transports scolaires[16]. Le Département de Seine-Maritime, lui-même, ne l'avait jamais fait. Ce moyen, qui était un argument simplement résiduel lors des requêtes initiales, a pris de plus en plus de place dans le contentieux. Les requérants ont soulevé ce moyen, certainement à tout hasard, tel qu'on peut le faire pour une incompétence des signataires par exemple. Cependant, en réponse, le Département a consacré d'importants développements à cette question, n'ayant trouvé aucune réglementation ou décision allant directement à l'encontre du moyen. Nous ne pouvions nous fonder que sur d'anciennes circulaires qui n'étaient pas foncièrement explicites et sur des considérations annexes. Les requérants se fondaient, eux, sur l'article R235-11 du code de l'éducation, qui dispose que « le conseil département de l'éducation nationale est notamment consulté (…) sur l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires ». Tout le débat s'est alors porté sur le fait de savoir si la tarification était un élément de « l'organisation et le fonctionnement » du service.

La réponse donnée par le tribunal administratif de Rouen sera affirmative, celui-ci estimant que « la fixation des tarifs applicables aux usagers relève par nature des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du service ; qu'ainsi et alors même que le département de la Seine-Maritime est seul compétent pour fixer définitivement les tarifs des transports scolaires, il devait, néanmoins, avant de prendre la délibération contestée, saisir pour avis le CDEN ; qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération contestée n'a pas été prise après avis préalable du CDEN ; qu'elle a dès lors, été prise selon une procédure entachée d'irrégularité ».

A ce stade, le contentieux n'était pas pour autant perdu. Le Département a, en effet, développé une longue argumentation fondée sur l'article 70 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, dite loi Warsmann et sa transposition jurisprudentielle selon laquelle : « si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte »[17].

[16] Depuis lors, plusieurs départements nous ont d'ailleurs demandé communication du jugement.
[17] CE, 23 décembre 2011, M. D. et autres, n°335033

Le Tribunal rejettera néanmoins notre argumentaire, en estimant que la consultation du CDEN « constitue une garantie accordée aux intéressés » et ajoutant qu'il n'était « pas établi, de manière certaine, que la consultation de cet organisme n'aurait eu aucune influence sur la décision de l'administration notamment sur le montant de l'augmentation ou sur ses modalités ».

Le Département perdra donc ce contentieux, du moins en droit. En effet, le tribunal, quant aux conséquences de l'illégalité relevée, a souhaité laisser l'opportunité au Département de justifier des conséquences dommageables d'une annulation rétroactive, afin qu'il puisse éventuellement décider d'en moduler les effets temporels.

Après de nombreux arguments départementaux allant dans ce sens, et fondés sur la jurisprudence antérieure en la matière, le tribunal administratif de Rouen constatera que « la disparition rétroactive de la décision attaquée, en faisant revivre les délibérations antérieures prises par le département de la Seine-Maritime dont la légalité serait susceptible d'être contestée pour le même motif, serait à l'origine des plus graves incertitudes quant à la situation et aux droits de la collectivité publique, des parents d'élèves ainsi que des cent quarante et une autorités organisatrices déléguées ayant signé des conventions de transport avec le département ; que la rétroactivité de cette annulation pourrait provoquer des demandes de remboursement ou de versements complémentaires dont la généralisation serait susceptible d'affecter profondément la continuité du service public des transports scolaires ». L'annulation ne sera donc prononcée par le juge « qu'à compter du 5 juillet 2012 ».

De par cette décision du juge, le Département aura gagné le contentieux dans les faits, l'augmentation des tarifs trouvant à s'appliquer malgré l'annulation, et celui-ci pouvant adopter une nouvelle délibération, après consultation du CDEN, fixant les tarifs pour les années suivantes au niveau initialement souhaité.

Après ces huit mois de péripéties passionnantes ayant rythmé mon apprentissage, mon choix relatif au sujet de mémoire était tout trouvé. Lorsqu'il s'est agi de répondre aux arguments des requérants, je me suis en effet rendu compte de la rareté des informations disponibles aisément au sujet des droits des collectivités territoriales quant à la fixation des tarifs de leur service public. De même, les requérants arguaient de droits des usagers dont j'ai du apprendre à connaître la portée réelle. En outre, en cherchant à prévenir l'apparition de nouveaux moyens, j'ai été amené à rechercher quels autres droits pourraient être utilement utilisés par les requérants.

La tarification des services publics locaux, entre liberté des assemblées délibérantes et droits des usagers.

Dès 1975, Jacques Chevallier évoquait les droits du consommateur usager des services publics[18], qui, d'un « objet passif, aboulique et docile », s'est progressivement métamorphosé en un « sujet actif, volontaire et rétif », qui « privilégie dans son rapport au service public la satisfaction consommative »[19]. Cette vision est aujourd'hui largement partagée, Jean-Paul Delevoye, alors Médiateur de la République, utilisant lui-même la formule de « citoyens devenus peu à peu des consommateurs de service public » dans son rapport public pour 2009[20]. En conséquence, il n'est plus possible de penser le service public sans sa finalité, l'usager, dans ses besoins et exigences en tant que consommateur.

Si l'on admet que l'usager est devenu, ou du moins se positionne de lui-même, comme un consommateur, on reconnaîtra alors que le modèle économique de la consommation s'y applique. Or, dans la théorie néoclassique, le prix est un déterminant essentiel des comportements de consommation. Selon la « loi de la demande décroissante », la consommation est une fonction décroissante du prix[21]. Cette règle est d'autant plus valable en période de stagnation de la croissance et de baisse du pouvoir d'achat, durant laquelle on peut déceler une « nouvelle sensibilité des consommateurs aux prix »[22]. La question est donc éminemment d'actualité.

Cet enjeu du prix pour les consommateurs nationaux ne peut être négligé par les autorités publiques. D'un point de vue macroéconomique, Joseph Stiglitz a pu penser que les collectivités publiques étaient impuissantes dans la fixation des prix des biens et services car « dans les économies de marché concurrentielles, les prix effectifs tendent vers les prix d'équilibre, pour lesquels l'offre et la demande sont égales », or « quelle que soit la puissance d'un Etat, il ne peut pas plus s'opposer à la loi de l'offre et de la demande qu'à la loi de la pesanteur »[23]. Sans discuter ce constat, on peut remarquer qu'il est inexact dans un domaine très particulier, celui des prix que les autorités publiques fixent elles-mêmes, les tarifs des services publics.

---

[18] J.Chevallier, *Les droits du consommateur usager des services publics*, in Droit Social, 1975, p.75.
[19] J.Chevallier, *Figures de l'usager*, in collection CURAPP, disponible sur http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/, consulté le 26 mars 2012.
[20] Jean-Paul Delevoye, *Rapport annuel du médiateur de la République pour 2009*, février 2010, p.17
[21] J. Longatte et P. Vanhove, *Economie Générale*, Dunod, p.44.
[22] *La nouvelle sensibilité des consommateurs aux prix*, Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie, Cahier de recherche n° 215, novembre 2005.
[23] J.E Stiglitz., *Principes d'économie moderne,* DeBoeck, 1999.

La question des tarifs des services publics est donc essentielle, tant pour les usagers que pour les collectivités publiques, soucieuses par principe des intérêts de ceux-ci. Cette question a d'autant plus d'importance pour une strate spécifique de personnes publiques, les collectivités territoriales.

En effet, il s'avère que les tarifs des services publics locaux sont, pour elles, une ressource propre au sens de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Selon son article 3, codifié à l'article LO1114-2 du CGCT, « Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées (…) des redevances pour services rendus ».

Les **redevances pour services rendus** correspondent au tarif demandé à l'usager, au prix dont il s'acquitte. Au sens juridique, « constitue une redevance pour service rendu, toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage »[24]. Le paiement demandé par l'autorité publique est une redevance dès lors que deux critères sont réunis : un lien avec un service rendu et une équivalence entre ce dernier et le tarif fixé. Elle se différencie de la notion de taxe car la redevance « ne répond pas au souci d'alimenter les besoins généraux d'une collectivité publique »[25]. C'est ainsi que « la nature de la redevance ou de la taxe [dépend] de son taux : au-delà d'une certaine limite, la redevance, n'ayant plus de commune mesure avec le service rendu, se transform[e] en taxe fiscale »[26].

Il est nécessaire d'articuler cette notion de redevance avec celles de tarification, de tarifs ou encore de prix. La tarification est « l'acte générique par lequel une personne va fixer le cadre général et les principes de perception de certaines sommes »[27]. C'est l'opération qui consiste à fixer les tarifs, par la voie notamment d'une délibération. C'est donc une notion qui a trait au processus. Les tarifs, issus de la tarification, sont les sommes individuels demandées à chaque usager, selon le service public en cause et selon sa situation propre.

[24] CE, 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens* (D. 1979. J. 475, concl. J. Chardeau, note Trotabas ; AJDA 1958. II. 471, note R. Drago).
[25] Conclusions de Christophe Devys, Commissaire du gouvernement, sur Conseil d'Etat, 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique, RFDA 2007 p. 1269.
[26] Conclusions du Commissaire du Gouvernement Jacques Chardeau, sur CE, 21 nov. 1958, précité. Cité par Elise Untermaier, *Que reste-t-il de la distinction des redevances pour service rendu et des redevances pour occupation du domaine public ?* AJDA 2010 p. 1062.
[27] Martine Long, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, 2001, p.74.

Le mode juridique de paiement de ce tarif passera par une redevance pour service rendu. Quant à la notion de prix, il est malaisé de l'isoler[28], même si certains auteurs ne l'appliquent qu'aux services publics industriels et commerciaux[29]. Nous remarquerons que Robert Hertzog, grande spécialiste de ces questions, fait référence continuellement et sans réserve au « prix du service public »[30]. Il ne semble donc pas que la notion diffère réellement de celle de tarif. A ce propos, le dictionnaire de l'Académie Française définit le prix comme la « valeur estimée d'un bien ou d'un service, somme d'argent en échange de laquelle il est vendu ou acheté »[31]. Si la valeur estimée du service public ne correspond pas forcément à son niveau tarifaire, le tarif exigé correspond effectivement à la somme en échange de laquelle le service est fourni. Nous retiendrons donc que tarif et prix sont des notions similaires. **Pour résumer les notions, lorsqu'une tarification a été adoptée, l'usager du service public local est soumis à un tarif ou à un prix, dont il s'acquitte par le biais d'une redevance pour services rendus.** De toute évidence, on peut remarquer que « les termes de tarifications, redevance et prix, seront parfois utilisés de façon indifférenciée » par la jurisprudence[32].

La tarification, par le biais des redevances qu'elles procurent aux collectivités territoriales, leur permet donc d'engranger des ressources propres. Il s'agit là d'un enjeu central pour les collectivités, notamment pour les départements et régions qui voient aujourd'hui leur autonomie fiscale sérieusement mise à mal par la réforme de la fiscalité locale pour l'année 2010. Ainsi, les départements n'ont plus qu'un pouvoir de taux que sur 18% de leurs ressources, contre 30% avant la réforme. Pour les régions, leur pouvoir de taux se fixe à 27% de leurs ressources, contre 43% auparavant (et encore, si on excepte la taxe intérieure sur les produits pétroliers, qui est fortement encadrée par la loi, leur pouvoir de taux n'est que 10%)[33].

Cependant, malgré l'utilité, voire la nécessité, de l'institution de redevances, leur part dans les budgets locaux paraît toujours avoir été de faible ampleur, comme l'exprime les différentes sources suivantes. De 1974 à 1978, les recettes tarifaires ne représentaient que 7% des recettes de fonctionnement du bloc communal et environ 2% de celles des départements[34]. En 1984, elles ne jouaient qu'un rôle « très effacé » en ne représentant que

[28] Martine Long, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, 2001, p.75 et s.
[29] P.M. Gaudemet, Finances publiques, Montchrestien, 1975, T.2, p.532.
[30] Robert Hertzog, *Le prix du service public*, AJDA, 1997, p.55.
[31] Dictionnaire de l'Académie Française, 8ème édition.
[32] Martine Long, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, 2001, p.77.
[33] Quelles perspectives pour les collectivités locales après la réforme fiscale de 2010 ?, Olivier Leroy, Les Cahiers de la Fonction Publique, mai 2011, p.18.
[34] Claude Gruson et José Cohen, Tarification des services publics locaux, rapport au ministre de l'intérieur et de la décentralisation, février 1983, p.23.

10% des recettes de fonctionnement des communes[35]. On peut remarquer, qu'à la même date, ce taux était de près de 30% au Québec, et que des débats étaient menés pour augmenter leur part[36]. En 1999, les redevances pour service rendu (malheureusement associées aux revenus du domaine), représentaient en moyenne 16% des recettes totales des collectivités[37]. En 2010, Martine Long évoque une proportion de 10 à 15%, en notant que ce niveau n'intègre que les services gérés en régie et suggérant que, si l'on intégrait tous les services publics locaux, la part des ressources tarifaires serait « évidemment beaucoup plus importante »[38].

Le domaine est marqué par l'incertitude et l'imprécision. Les pourcentages donnés ne sont pas toujours adossés à des chiffres et, surtout, le champ d'étude diffère d'une statistique à l'autre. **Il n'y a pas d'étude statistique à champ constant portant sur les seules recettes tarifaires**. On peut certes remarquer que le guide annuel de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), *Les collectivités locales en chiffres*, intègre une ligne « production des branches marchandes et ventes résiduelles ». Elle évolue ce poste à 10,4 milliards d'euros en 1990, pour des recettes totales de 87,8 milliards (soit 8,4%), et à 31 milliards d'euros en 2010, pour des recettes de 227 milliards (soit 7,3%). Malheureusement, aucune définition n'est donnée, ni dans le guide, ni par l'INSEE, de la signification exacte de ce poste et de ce qu'il intègre. En outre, une étude de la DGCL pour 2006 évalue la part du poste « vente prestation service » à 5% des recettes de fonctionnement du bloc communal[39]. Ce pourcentage ne correspond pas à ceux du guide annuel de la DGCL mais paraît bien plus faible. On ne peut donc qu'avouer notre impuissance à obtenir et présenter des chiffres fiables. La part de ressources issues de la tarification des services publics locaux restent, en tout état de cause, faible. Il peut même être évoqué une « modestie persistante des ressources tarifaires »[40].

Cet état de fait pourrait néanmoins évoluer. En effet, au-delà de l'autonomie fiscale, la perception de redevance est indispensable aux collectivités ayant à faire face à une situation budgétaire des plus tendues. L'état de l'encours de leur dette n'a cessé de se détériorer depuis 2006 dans un « cycle haussier de grande ampleur »[41]. Stable de 1997 à

[35] José Cohen, Quel sens donner à une politique tarifaire des communes ?, Politiques et management public, vol. 2 n° 4, 1984. Numéro spécial «Les communes et le management». pp.39-69.
[36] Ibidem.
[37] E. Lebot et P. Laurent, Fiscalité locale et autonomie financières des collectivités, octobre 2000. Etude citée par Martine Long, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, 2001, p.11.
[38] Le financement des services publics locaux, Martine Long (dir.), LGDJ, 2010, p.71.
[39] Victor Chomentowski, JurisClasseur Collectivités territoriales Fasc. 2650 : Tarification des services publics locaux
[40] P. Guerrier, Les perspectives des finances locales à l'orée du VIIIème plan, Rapport VIIIème plan, 1980.
[41] Trois propositions pour une meilleure gestion de la dette locale, Jean-Luc Bœuf et Eric Dussoubs, note de l'Institut Montaigne, mars 2010, p.3.

2005 (environ 93 milliards d'euros), elle représentait 166 milliards d'euros fin 2011[42]. Cet élément, associés au gel des dotations de l'Etat pour trois ans[43], font dire à certains que les collectivités territoriales ont à faire face à une nouvelle « rigueur » budgétaire[44]. En outre, pour les départements, le constat des difficultés financières ne s'arrête pas là. Ceux-ci sont confrontés à un effet de ciseaux[45] entre, d'une part, des recettes au dynamisme ralenti et, d'autre part, des dépenses sociales obligatoires[46] en forte croissance. En conséquences, les redevances pour service rendu sont, plus que jamais et à tous les niveaux, une variable déterminante de l'équilibre des budgets locaux, d'autant plus que « la marge de manœuvre théorique des élus sur les tarifs apparaît bien supérieure à celles qu'ils ont sur la fiscalité »[47].

Dès lors, il est fort à parier que la « modestie persistante » des ressources tarifaires soit révolue à l'avenir. L'augmentation des tarifs des transports scolaires au sein du Département de Seine-Maritime n'est qu'une illustration parmi d'autres. Les usagers des services publics locaux vont probablement avoir à faire face, à terme, à un accroissement des tarifs de leurs services quotidiens.

Il paraît alors indispensable aux parties en présence, c'est-à-dire les collectivités et leurs usagers, de connaître leurs droits respectifs en ce domaine. Si un certain nombre d'études existe sur le prix du service public comme variable économique[48], on ne peut en dénombrer que peu adoptant un point de vue juridique. En outre, et alors que cela est indubitablement dans l'air du temps, aucune étude juridique ne semble exister autour de la conflictualité des deux parties aux intérêts économiques divergents, la collectivité territoriale et ses particuliers-usagers.

Aussi, il conviendra de s'interroger sur la prévalence de la liberté de l'une sur les droits de l'autre. La liberté de tarification des assemblées délibérantes locales prime-t'elle sur les droits des usagers des services publics locaux ?

Nous exclurons de cette étude la nécessité, pour la collectivité tarificatrice, de respecter le droit de la concurrence[49]. Pour répondre à cette exigence, le tarif d'un service

[42] Données recueillies sur le site de l'Insee, www.insee.fr, le 13 mai 2012.
[43] Le gel des dotations est confirmé pour trois ans, La Gazette, 4 octobre 2010, p.14.
[44] PLF 2011, les directeurs financiers face à la rigueur, La Gazette, 20 septembre 2010, p.10.
[45] Qui a été pleinement mis en exergue dans le rapport Jamet sur les finances départementales, rendu au 1er Ministre le 22 avril 2010.
[46] Les dépenses sociales obligatoires sont celles crées par dispositions législatives et réglementaires et pour lesquelles les conditions d'octroi et les niveaux de rémunération sont fixés.
[47] R. Muzellec, M. Conan, Finances Locales, Dalloz, p. 143.
[48] On peut, à cet égard, citer un récent et étoffé rapport québécois, *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, Groupe de travail sur la tarification des services publics, 2008.
[49] CE, 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*, n° 293229.

public s'exerçant dans le domaine concurrentiel doit, en principe, être égal au moins au « coût incrémental » de cette activité[50]. Cependant, les entreprises pouvant se prévaloir de ce droit face aux tarifs, ne sont pas, à proprement parlé, des « usagers » du service public.

Il ressortira des présents travaux que la liberté de fixation des tarifs des services publics locaux est de plus remarquables (partie I). En effet, il n'existe que peu de règles entourant le domaine (chapitre 1), les assemblées délibérantes locales démontrant ainsi qu'elles administrent effectivement les affaires locales (chapitre 2). Cependant, les droits des usagers ne sont pas nuls (partie II). Le premier d'entre eux n'est autre que le traditionnel mais limité principe d'égalité (chapitre 1). Au-delà, il reviendra aux usagers de se prévaloir de droits encore méconnus mais dont ils peuvent sans aucun doute revendiquer légitimement l'application (chapitre 2).

[50] CA Paris, 28 juin 2005, *Société des Vedettes inter-îles vendéennes,* n°2005/01605.

Partie I – La tarification, une liberté quasi-souveraine de l'assemblée délibérante.

Les tarifs des services publics locaux ne font pas l'objet d'un encadrement national. Il s'agit d'un choix dévolu à chaque collectivité locale. Ce choix n'est contraint que par peu de règles, dont l'éventuel mais rarement applicable principe de gratuité ainsi que le principe d'équivalence (Chapitre 1). Il s'agit donc d'une compétence forte et non-entravée des assemblées locales (Chapitre 2).

Les développements suivants porteront sur des services publics administratifs, obligatoires ou facultatifs, et sur des services publics industriels et commerciaux. Cependant, nous n'aborderons pas en détails certains services encadrés de manière spécifique par la législation nationale. C'est en effet le cas des transports publics, qui bénéficient d'une tarification sociale (art. L1113-1 du code des transports), ainsi que des cantines scolaires (art. L533-1 du code de l'éducation), ou encore du service de distribution d'eau potable, qui se voit appliquer des modalités de tarification précises (art. L2224-12-4 du CGCT : part fixe, part variable, tarif uniforme ou dégressif).

Chapitre 1 – Un cadre juridique peu prescriptif.

Depuis l'ordonnance n°45-1483 du 30 juin 1945 relative au prix, les tarifs des services publics locaux étaient réglementés par l'Etat. Ainsi, pour l'exemple, une circulaire 84-164 du 13 juin 1984 invitait les commissaires de la République, en ce qui concernait les tarifs des services publics locaux non régis par un accord de régulation ou un engagement de lutte contre l'inflation, à prendre un arrêté limitant les majorations annuels de tarifs[51]. Cette situation, fortement critiquée par les acteurs locaux, en ce qu'elle conduisait à de « graves déséquilibres de gestion » des services publics locaux[52], s'est achevée suite à l'ordonnance n°86-1243 du 1 décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence. Aux termes de son article 1er, « les prix des biens, produits et services relevant antérieurement de ladite ordonnance sont librement déterminés par le jeu de la concurrence ». Applicable au 1er janvier 1987, cette liberté de fixation des prix a évidemment profité aux tarifs des services publics locaux. Cette liberté, s'il est vrai qu'elle est large, n'est pas illimitée. Certes, il n'existe aucun principe général de gratuité des services publics locaux (section 1), cependant leurs tarifs sont encadrés par le principe, il est vrai peu restreignant, d'équivalence (section 2).

Section 1 – L'absence d'un principe général de gratuité opposable aux collectivités.

Comme le note Stéphane Braconnier, le débat est « clos » sur « l'existence ou la non-existence d'un principe de gratuité des services publics »[53]. Depuis que Robert Hertzog publiait son importante thèse *Recherches sur la gratuité ou la non-gratuité des services publics*[54], les juges constitutionnel et administratif se sont effectivement exprimés clairement sur le sujet, comme nous le verrons ci-après. Pourtant, il n'en reste pas moins que ce non-principe est largement méconnu, et a donc pu mériter, encore récemment, une étude[55], dirigée par Geneviève Koubi et Gilles J. Guglielmi, *La gratuité, une question de droit ?* En vérité, la réponse à cette question n'est pas univoque. S'il est vrai qu'il n'existe aucun principe général de gratuité du service public, ni dans la philosophie du service public (A), ni en droit (B), cette analyse se doit d'être nuancée au regard de la nature du service public en cause (C). En outre, ce principe peut être amené, sous l'influence du droit européen, à évoluer vers un principe de « prix abordable » (D).

---

[51] Robert Hertzog, Thierry Schmitt et Guy Siat, Grands services publics locaux, Annuaire des collectivités locales. Tome 5, 1985. p.261.
[52] Ph. Auberger, rapport devant le 67e Congrès de l'A.M.F, Départements et communes septembre 1984, p. 57.
[53] Stéphane Braconnier, *Droits des Services Publics*, Thémis, 2003, p.307.
[54] Robert Hertzog, *Recherches sur la gratuité ou la non-gratuité des services publics,* Thèse, Strasbourg, 1972.
[55] Geneviève Koubi et Gilles J. Guglielmi (dir.), *La gratuité, une question de droit ?,* L'Harmattan, 2003.

Il faut préalablement noter qu'aucun principe de gratuité ne saurait évidemment s'appliquer aux services publics industriels et commerciaux. Ceux-ci sont, en effet, encadrés par le principe d'équilibre financier de leur budget[56]. Ainsi, l'article R2221-72 alinéa 6 du CGCT dispose que les « taux [de redevance] sont établis de manière à assurer l'équilibre financier ».

A/ La gratuité, un principe absent des principes fondateurs du service public.

Pour Robert Hertzog, « les fondateurs de la doctrine du service public n'ont pas fait de la gratuité un de ses principes constitutifs »[57]. Maurice Hauriou évoque certes le « caractère non lucratif des services publics, qui est leur trait saillant dans le régime de l'Etat », mais limite ensuite son propos aux « grands services de la protection militaire, de la police, de l'état civil, de l'instruction primaire, [qui] sont gratuits »[58]. , De plus, nous remarquerons que la non-lucrativité n'emporte pas forcément la gratuité. Quant à Jean-Paul Valette, il relève que, ni Léon Duguit, ni Gaston Jèze, ni Roger Bonnard, ne mentionne un principe général de gratuité des services publics[59]. D'une façon tout aussi remarquable, Martine Long met en évidence que Louis Rolland, célèbre auteur des « lois de Rolland » du service public, n'a pas mis ce principe en exergue. Au contraire, son opinion à ce sujet a évolué vers un refus de reconnaissance du principe de gratuité. Alors, que dans ses cours de 1934-1935, il avançait que « l'égalité dans l'accès au service public qui constitue avec le principe de continuité du service publics les deux lois du service public implique pour être réelle que les particuliers bénéficient quels que soient leurs revenus, des prestations offertes par le service », faisant ainsi de la gratuité un principe accessoire parfois obligatoire, il affirmait ensuite, dans ses cours de 1945-1946, que « la gratuité n'est pas de l'essence des services publics »[60]. Pour conclusion, la parole peut être donnée à René Chapus, qui insiste lui aussi sur le fait que « d'une façon générale, la gratuité n'est certainement pas au nombre des lois du service public »[61].

Ainsi, il est unanimement reconnu que **le principe de gratuité n'est pas un principe de portée générale qui s'imposerait au fonctionnement du service public**. En outre, nous pouvons remarquer que, dans l'absolu, ce principe restera illusoire. La gratuité n'est que le signe d'un mode de financement commun du service public, par impositions de toute nature, reposant sur le citoyen et non sur l'usager.

[56] Article L2224-1 du CGCT.
[57] Robert Hertzog, *Le prix du service public*, AJDA, 1997, p.55.
[58] Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 1919, p.47.
[59] Jean-Paul Valette, *Droit des services publics*, Ellipes, 2006, p.152.
[60] Martine Long, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, 2001, p.18 et 19.
[61] René Chapus, *Droit administratif général,* Montchrestien, 2001, p. 620.

B/ La gratuité, un principe général non-reconnu par le droit positif.

Longtemps, aucune décision juridictionnelle n'a contenu l'expression explicite de l'absence d'un principe général de gratuité du service public. Mais, comme le soulignait Robert Hertzog, l'absence de reconnaissance de ce principe était tangible car « la jurisprudence, qui reconnaît de longue date la compétence de l'administration pour instituer des redevances pour service rendu, contenait déjà la négation implicite de tout principe général de gratuité du service public »[62]. On peut, pour illustration, citer la décision Syndicat professionnel de pilotes de la station d'Oran de 1938[63].

Ce serait le juge constitutionnel qui, en premier en 1979, aurait clairement exprimé qu'il n'existait aucun principe de gratuité en droit public, en déclarant que « si la liberté d'aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle, celui-ci ne saurait faire obstacle à ce que l'utilisation de certains ouvrages donne lieu au versement d'une redevance ; que, si la loi du 30 juillet 1880 dispose : Il ne sera plus construit à l'avenir de ponts à péage sur les routes nationales ou départementales , il ne saurait en résulter que le principe de la gratuité de la circulation sur ces voies publiques doivent être regardé, au sens du préambule de la Constitution de 1946, repris par celui de la Constitution de 1958, comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République »[64]. S'il est vrai qu'il s'agit ici d'un refus fort du juge constitutionnel d'admettre un principe de gratuité, la matière est particulière et le refus porte sur un domaine précis. S'il s'agit d'un indice révélateur de la position que pourrait adopter le juge d'une façon plus générale, il ne nous semble pas que l'on puisse généraliser la portée de cette décision.

Au sein de la juridiction administrative, c'est tout d'abord une décision remarquée du tribunal administratif de Châlons-sur-Marne qui va rejeter explicitement un principe de gratuité en matière de transports scolaires dont les usagers essayaient alors de se prévaloir : « aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux communes de participer aux dépenses de ramassage scolaire exposées par les familles »[65] (annexe n°5).

Puis, en 1988, le Conseil d'Etat apporte une réponse univoque et de portée générale à la question de l'existence ou non d'un principe de gratuité, dans un important arrêt publié au recueil Lebon, en rejetant une argumentation fondée sur la Déclaration des droits de

[62] Robert Hertzog, *Le prix du service public*, AJDA, 1997, p.55.
[63] CE, 23 juillet 1938, Syndicat professionnel de pilotes de la station d'Oran, Rec. CE p.728.
[64] Conseil Constitutionnel, Décision 79-107 DC - 12 juillet 1979 - Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales
[65] TA Châlons-sur-Marne, 2 décembre 1986, *M.Raclot c/ Commune de Marcilly-Plesnoy*. Publiée dans AJDA, 20 juin 1987, p.422.

l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « Considérant que les principes généraux contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle se réfère le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, et relatifs notamment, d'une part, à la conservation de la sûreté des habitants par l'Etat et, d'autre part, au financement des dépenses de l'administration par une contribution commune répartie sur tous, ne font pas obstacle à ce qu'en application de l'article 5 précité de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les charges d'un service public déterminé soient financées par ses usagers au moyen d'une redevance qui trouve sa contrepartie directe et proportionnelle dans les prestations fournies par ce service » [66].

Cette dénégation sera réaffirmée de façon catégorique en 1996, lorsque le Conseil d'Etat rejettera le moyen fondé sur un principe de gratuité : « Considérant, en cinquième lieu, qu'aucun principe général du droit, ni aucune disposition législative ne font obstacle à ce que les services rendus par l'INSEE énumérés à l'article 1er du décret attaqué fassent l'objet d'une rémunération ; que le moyen tiré de la violation d'un « principe de gratuité du service public administratif » ne peut en tout état de cause être que rejeté »[67]. Le rejet explicite de ce principe est d'autant plus remarquable qu'il ressort des conclusions du commissaire du gouvernement, Martine Denis-Linton[68], qu'elle ne s'était pas arrêtée sur l'analyse de cette question sous ce point de vue. C'est donc la formation de jugement qui a jugé opportun, en se détachant des conclusions de son commissaire du gouvernement, d'exprimer clairement ce rejet dans des termes forts.

Eu égard à la pensée des grands auteurs précités et à la jurisprudence formelle, on peut conclure que **la gratuité est un « faux principe »**[69]. Néanmoins, cette affirmation est à nuancer en certains cas.

C/ La gratuité des services publics obligatoires indivisibles ou non-individualisables.

Tout d'abord, il faut noter que certains services publics sont gratuits du fait de dispositions constitutionnelles ou légales. Ainsi en est-il de l'enseignement public, en vertu de l'article 1er de la loi du 16 juin 1881 et du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, en son alinéa 13 : « L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les

[66] CE 21 octobre 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens c/ Ministre chargé des transports,* n°72862 72863 73062, RDP 1989 p. 1464, note Y. Gaudemet.
[67] CE ass. 10 juill. 1996, *Société Direct Mail Promotion et autres*, Lebon 277 ; AJDA 1997. 189, note H. Maisl ; RFDA 1997. 115, concl. M. Denis-Linton.
[68] RFDA 1997 p. 115 : « Mais les entreprises requérantes, qui contestent en bloc le principe même d'une redevance, n'apportent pas d'éléments qui conduiraient à regarder comme grossièrement erroné le tarif fixé par l'arrêté, puisque vous vous limitez à un contrôle de la disproportion manifeste, c'est-à-dire un contrôle restreint ».
[69] Jean-Paul Valette, *Droit des services publics*, Ellipes, 2006, p.151.

degrés est un devoir de l'Etat ». Mais cet état de fait est rare. La plupart du temps, la Constitution ou la Loi seront muettes à ce sujet.

Dans ce cas, pour définir si un service public peut être tarifé, il convient de distinguer les services selon leur nature. **Si le service public local est facultatif, il pourra toujours faire l'objet d'une tarification**. Il s'est toujours agi de la position avancée par la doctrine, tel qu'a pu l'exprimer Gilles J. Guglielmi : « les services publics administratifs et facultatifs peuvent être facturés par des redevances aux utilisateurs, sans qu'il soit fait état d'aucune condition de principe »[70]. Le Conseil d'Etat a pu ainsi estimer, au sujet d'un réseau communal de télédistribution par câble, service public facultatif, que « le conseil municipal était compétent pour fixer le taux de la redevance » et « qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait à la ville de recueillir l'accord des habitants (…) au vote de la délibération fixant le taux de la redevance »[71]. De même, la CAA de Lyon a-t-elle pu relever que « les dépenses afférentes à ces missions de service public [facultatifs] n'ont pas le caractère de dépenses obligatoires ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que lesdits [services] devraient être gratuites doit être écarté »[72]. Cette possibilité de principe de tarifer les services publics facultatifs a été consacrée par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, en son article 147, qui dispose que « Les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer ».

En revanche, **s'agissant des services publics obligatoires**, l'analyse est plus subtile[73]. La possibilité de tarification ou l'obligation de gratuité seront fonction du **caractère divisible et individualisable** ou non de la prestation.

Cette distinction semble apparaître en doctrine avec Robert Hertzog, qui évoque une « gratuité technique, liée à la nature même de certains biens (police, défense nationale) »[74]. Il développera cette idée progressivement pour finir par énoncer que « si la gratuité est une option politique quasiment discrétionnaire, la tarification est dépendante d'un préalable économique : il faut que le service public ait une activité qui consiste à produire des biens ou des services pouvant être fournis séparément à des usagers dûment individualisés, en un

[70] Geneviève Koubi et Gilles J. Guglielmi (dir.), *La gratuité, une question de droit ?,* L'Harmattan, 2003, p.52.
[71] CE, 10 novembre 1993, Commune de Mirebeau, n°103852
[72] CAA Lyon, 22 octobre 1991, 89LY01556.
[73] Le simple caractère obligatoire n'emportant pas gratuité, contrairement à ce que peuvent sembler énoncer certains auteurs, comme par exemple René Chapus (Droit administratif général, Montchrestien, p.592). L'exemple du transport scolaire est, à ce sujet, topique.
[74] Robert Hertzog, *Recherches sur la gratuité ou la non-gratuité des services publics*, Thèse, Strasbourg, 1972, p.200.

mot qu'il soit fournisseur de prestations divisibles »[75]. Ainsi, Stéphane Braconnier note que « dès lors que le service est assuré, non dans le seul intérêt d'une catégorie d'usagers, mais dans **un intérêt général global et indifférencié**, l'institution de redevances pour service rendu est illégale »[76]. Robert Hertzog formule, à ce propos, un syllogisme pertinent : « comme un service collectif n'a pas d'usagers, toute somme d'argent demandée à une personne qui est en relation avec lui ne peut être qu'une imposition, dont la création est réservée au législateur »[77].

Ainsi, le contrôle aérien est une mission de police qui profite à la collectivité entière car elle est effectuée « essentiellement dans l'intérêt général des usagers du transport aérien et des populations survolées »[78] et ne peut donc, de ce fait, être tarifée. De même, « la mission de lutte contre les incendies de forêts (…) est exercée non dans le seul intérêt des propriétaires sylviculteurs (…) mais dans l'intérêt général de la population ; qu'ainsi, la contribution imposée (…) ne correspond pas à la simple rémunération d'un service rendu auxdites associations, ni même aux propriétaires à titre individuel »[79]. Une mission de service public obligatoire bénéficiant à tous ne pourra donc jamais faire l'objet du paiement d'une redevance par ses bénéficiaires directs.

Au contraire, dès lors que la **prestation est individualisable**, sa tarification sera possible. Il pourra s'agir « soit de prestations spécifiques du service, soit facultatives, soit nécessités par les exigences propres de certains usagers qui vont au-delà de l'usage normal et général du service et bénéficient spécialement à certains usagers »[80]. Le juge administratif peut ainsi énoncer le principe selon lequel « le Service départemental d'incendie et de secours doit supporter la charge de ses interventions dans la limite des besoins normaux de protection des personnes et des biens auxquels il est tenu de pourvoir dans l'intérêt général ; qu'en revanche, il peut demander le remboursement de frais exposés pour les prestations particulières qui ne relèvent pas de la nécessité publique » [81], principe valant d'ailleurs, par la même formulation, pour tout pouvoir de police du Maire[82].

En résumé, les services publics administratifs facultatifs peuvent toujours être onéreux, tandis que ceux étant obligatoires peuvent l'être seulement s'ils sont divisibles ou individualisables.

[75] Robert Hertzog, *Le prix du service public*, AJDA, 1997, p.55.
[76] Stéphane Braconnier, *Droits des Services Publics*, Thémis, 2003, p.314.
[77] Robert Hertzog, *Le prix du service public*, AJDA, 1997, p.55.
[78] CE, 10 février 1995, *Chambre syndicale du transport aérien*, n°148035
[79] CE, 18 janvier 1985, *Madame X et autres*, n°25161 28076
[80] Yves Gaudemet, note sous CE 21 octobre 1988, RDP, 1989, p.1464, cité par Martine Long.
[81] CE, 5 décembre 1984, n°48639 ; CAA de Lyon, 30 décembre 2004, n°98LY02046.
[82] CAA Nancy, 6 février 1990, n°89NC00717.

D/ Un glissement prochain vers un principe de prix abordable ?

S'il est admis que nombre de services publics locaux peuvent faire l'objet, en droit, d'une tarification, une question peut se poser au regard de l'égal accès de tous au service public. Ce service public local peut, quelques fois, être indispensable à tous les citoyens, sans être forcément accessible à tous en pratique, de par son niveau tarifaire. Si, souvent, cet écueil peut être évité par décision politique, via une modulation des prix, ce peut ne pas être toujours le cas. Ainsi, pour reprendre l'exemple des transports scolaires poussé à son extrême, avec un coût de 1000 euros par élève, il est légal, aujourd'hui, que les tarifs fixés atteignent ce niveau. Mais s'agissant justement d'un service public local obligatoire, est-il cohérent **qu'aucune garantie d'accès minimum** ne soit admise, dans un cadre national, au profit des strates de population les moins aisées ?

La réponse pourrait être négative. En effet, dans le cadre des services de télécommunications, postaux, et d'électricité, le droit communautaire, a, en son temps, imposé la notion de **« service universel »** au droit national, qui correspond, pour les usagers, à « une offre de services (…) de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à **des prix abordables pour tous** »[83] ou encore à la « fourniture d'un ensemble minimal de services déterminés à tous les utilisateurs finals à un prix abordable »[84]. Pour illustration, l'article L1 du Code des postes et des communications électroniques dispose dorénavant que les services universels postaux « sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs ».

La possibilité de reconnaître une application du service universel à un plus large panel de services publics, si ce n'est à tous, pourrait constituer un « succédané de la gratuité »[85]. Les services publics locaux, régis par cette notion de « prix abordable », garante minimale de la cohésion sociale, verraient leur égalité d'accès devenir effective car protégée.

Section 2 – Le principe d'équivalence, limite cardinale de la liberté de choix tarifaire.

Le principe central qui guide le choix d'un niveau de tarification par les assemblées délibérantes locales est celui du respect du principe d'équivalence. Il constitue principalement une limite supérieure indépassable. Ce principe a été dégagé par le Conseil

[83] Article 3 de la directive 97/67/CE modifiée du Parlement Européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service
[84] CJCE, 6 octobre 2010, *Base NV e.a.,* C-389/08.
[85] Martine Long, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, 2001, p.20.

d'État dès 1958 (A). Il impose le respect d'un certain niveau plafond (B), ainsi qu'un lien matériel entre le tarif et le service rendu (C). Selon notre analyse, il mériterait aujourd'hui une nouvelle appellation (D).

A/ Le principe d'équivalence, un principe déjà ancien mais nullement révolu.

Pour clore un débat persistant sur la **définition des notions de taxe et redevance**[86], le Conseil d'État a adopté, dès 1958, une règle qui, parallèlement, va encadrer la liberté de fixation des redevances : « constitue une redevance pour service rendu, toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage »[87].

Deux critères se distinguent pour apprécier l'existence d'une redevance, et donc sa légalité, **l'existence d'un service rendu et une équivalence** entre le tarif fixé et les prestations fournies aux usagers. Cette équivalence, selon nous, peut s'apprécier sous deux angles différents.

B/ L'équivalence, comme limite supérieure de fixation des tarifs.

La principale règle qui s'impose aux assemblées délibérantes lors de la fixation des tarifs au regard du principe d'équivalence est celle du **« plafonnement »**, la redevance ne devant « excéder manifestement le coût du service rendu » [88]. Ainsi, dès lors qu'une redevance est d'un « montant inférieur au coût de la prestation fournie », elle n'est pas illégale[89], de même lorsque des tarifs sont « sensiblement inférieurs au coût réel du service ainsi mis à la disposition des parents »[90].

Pour certains, cette règle de plafonnement lié au coût du service pouvait être trop sévère, comme a pu l'exprimer Philippe Terneyre pour qui « hélas, la jurisprudence a eu de cette règle d'équivalence une lecture très stricte »[91]. En effet, depuis un arrêt de 1962[92], le juge faisait respecter une « stricte équivalence entre le montant de la redevance et le coût du

[86] Note de Marcel Waline, Revue de droit public, 1951, p.343.
[87] CE, 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens* (D. 1979. J. 475, concl. J. Chardeau, note Trotabas ; AJDA 1958. II. 471, note R. Drago).
[88] Conclusions de Christophe Devys, Commissaire du gouvernement, sur Conseil d'Etat, 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique*, RFDA 2007 p. 1269.
[89] Conseil d'Etat, 6 mai 1996, Giloma, n°148042.
[90] CAA Lyon, 22 octobre 1991, 89LY01556
[91] Philippe Terneyre, *Nouvelle détermination du montant des redevances pour service rendu*, RFDA 2007 p. 1278.
[92] CE 16 nov. 1962, Syndicat intercommunal d'électricité de la Nièvre et autres, Lebon 612.

service »[93], par une interprétation qui a « durci les contours » de la notion[94]. Néanmoins, le Conseil d'État est revenu sur son appréciation de la règle du plafonnement, dans un arrêt du 16 juillet 2007, par lequel la Haute-Juridiction redéfinit, dans un important considérant de principe, les modalités d'application du principe d'équivalence : « Considérant que, pour être légalement établie -et, en particulier, ne pas revêtir le caractère d'une imposition dont seul le législateur pourrait fixer les règles- une redevance pour service rendu doit essentiellement trouver une contrepartie directe dans la prestation fournie par le service ou, le cas échéant, dans l'utilisation d'un ouvrage public et, par conséquent, doit correspondre à la valeur de la prestation ou du service ; que, si l'objet du paiement que l'administration peut réclamer à ce titre est en principe de couvrir les charges du service public, il n'en résulte pas nécessairement que le montant de la redevance ne puisse excéder le coût de la prestation fournie ; qu'il s'ensuit que 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 ; que, dans tous les cas, le tarif doit être établi selon des critères objectifs et rationnels, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et des règles de la concurrence »[95].

Le Conseil d'État réaffirme que le principe d'équivalence suppose que le tarif corresponde à la valeur de la prestation fournie à l'usager. Mais **cette valeur n'est plus constituée du seul coût de revient du service, elle peut « l'excéder »**, l'assemblée délibérante pouvant y incorporer la valeur économique du service pour l'usager. On se place ainsi dans la position du bénéficiaire afin d'apprécier ce que cet individu, en particulier, retire personnellement de la prestation.

Cette décision aurait permis d' « adapter au monde moderne »[96] les politiques de tarification. Sa portée se doit néanmoins d'être nuancée. Premièrement, tant au regard des termes de l'arrêt que des conclusions du commissaire du gouvernement, un tel dépassement du prix de revient n'est **pas obligatoire**. Secondement, comme le note ce dernier, « une tarification tenant compte de la valeur économique du service n'a de sens que si l'usager retire effectivement un avantage économique, c'est-à-dire exerce une activité économique ». Cette vision – juste, selon nous – restreint fortement le champ d'application de la valeur

[93] Jean-David Dreyfus, *Les redevances pour services rendus peuvent être calculées en prenant en compte le chiffre d'affaires,* AJDA 2009 p. 2480.
[94] Julien Boucher, Béatrice Bourgeois-Machureau, *Redevances pour service rendu : l'assouplissement de la règle du plafonnement par le coût*, AJDA 2007 p. 1807.
[95] CE, 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*, n° 293229. Confirmé par CE, 29/05/2009, n°318071.
[96] Philippe Terneyre, *Nouvelle détermination du montant des redevances pour service rendu*, RFDA 2007 p. 1278.

économique. Elle ne pourra être **opposée qu'à des personnes exerçant une activité économique**, aux moyens notamment d'un service public. Cependant, elle permet d'établir des tarifications innovantes, le juge ayant par exemple reconnu la légalité d'une redevance « calculée proportionnellement au chiffre d'affaires » des sociétés usagers[97].

C/ L'équivalence, comme lien matériel strict entre la prestation et la redevance.

Le principe d'équivalence a une autre portée que celle du plafonnement, il impose à la collectivité de respecter un lien matériel entre redevance et service rendu, en **excluant toute donnée extérieure**.

Une collectivité ne peut donc chercher **à financer un service public par le biais d'une tarification d'un autre service**. Ainsi, des augmentations de tarifs « motivées par le souhait qu'une partie des redevances perçues par le service municipal (…) puisse être reversée au budget général de la ville afin de couvrir des charges étrangères à la mission dévolue à ce service » sont illégales[98]. De même, « la charge du fonctionnement du service d'éclairage public (…) et de son entretien courant constitue une dépense distincte de celle de la distribution aux usagers du gaz et de l'électricité et qui ne saurait donc faire l'objet d'une imputation sur les tarifs payés par ces usagers »[99].

La redevance ne peut pas, non plus, prendre en compte, dans son assiette, des **coûts liés à des investissements futurs** qui ne bénéficient pas immédiatement aux usagers en cause [100]. Mais elle le pourra lorsque l'investissement bénéficiera sans attendre à l'usager redevable[101]. Cependant, cette règle ne semble plus valable, du moins pour les SPIC[102] et les redevances d'occupation domaniale[103], et est remise en cause par une décision du Conseil Constitutionnel, qui admet que « la prise en compte, dans la détermination du montant des redevances, (…) 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 »[104]

[97] CE, 7 oct. 2009, Sté d'équipement de Tahiti et des Îles, n° 309499; AJDA 2009, p. 2480, note J.-D. Dreyfus ; Dr. adm. 2009, comm. 149 ; Contrats-Marchés publ. 2009, comm. 365, obs. G. Eckert.
[98] CE, 30 septembre 1996, Société Stéphanoise des Eaux, n°156176 156509.
[99] CE, 31/07/2009, Ville de Grenoble, 296964.
[100] CE, 6 mars 1970, Augé, n°75157
[101] CE 17 nov. 1978, Ets Geismann Frères.
[102] CE 30 juill. 2003, Cie générale des eaux
[103] CE, 8 juillet 1996, Mérie, n°121520.
[104] Conseil Constitutionnel, n°2005-513 DC, 14 avril 2005.

D/ L'équivalence, une notion dénaturée.

Pour Martine Long, le principe d'équivalence fait l'objet d'une « dénaturation »[105]. On ne peut que la suivre. En effet, selon le dictionnaire de l'Académie Française, dans sa neuvième édition, l'équivalence se définit comme une « égalité de valeur entre deux éléments ». Il est aisé de constater que les tarifs des services publics locaux ne sont que très peu « équivalents » à la valeur du service rendu. Il suffit, pour s'en rendre compte, d'apprécier l'étonnante analyse que peut être amené à effectuer le juge, face aux tarifications sociales, donc de faible niveau : « s'il est vrai que les participations des familles ne couvrent que 20 à 25% des dépenses des services (…), il est difficile de nier qu'il existe un rapport entre la somme déclarée et le service rendu, ces participations même si elles sont peu élevées ne pouvant être regardées comme des contributions symboliques destinées seulement à jouer le rôle d'un ticket modérateur »[106].

Pour peu, le fait d'instituer une tarification de trop faible niveau pourrait faire basculer ce mode de financement en dehors du cadre des redevances, par manque d'équivalence ! Nous voyons donc bien que, si la notion telle qu'elle a été exposée est intéressante, sa terminologie n'est aujourd'hui pas la bonne. Martine Long propose de parler dorénavant d'un critère de « corrélation » entre le tarif et le service rendu. Pour notre part, nous privilégierons plutôt les termes de **« connexité » ou de « rapport »**, qui supposent le lien, sans notion de niveau.

[105] Martine Long, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, 2001, p.56.
[106] Bruno Lasserre, commissaire du gouvernement sur CE, 25 juin 2006, Caisse des écoles de St Gratien.

Chapitre 2 : Une liberté à la discrétion de l'assemblée délibérante.

La fixation des tarifs locaux ne souffre de l'encadrement que de peu de règles et a en outre la caractéristique d'être une compétence propre et protégée de l'assemblée délibérante locale (section 1). La souveraineté de celle-ci dans la fixation des tarifs subit cependant des phénomènes extralégaux, influant sur la rationalité et la pleine liberté de décision (section 2).

Section 1 – Une compétence propre de l'assemblée délibérante.

La fixation des tarifs applicables aux services publics locaux est une compétence locale dans laquelle le législateur[107] ou le pouvoir réglementaire national n'ont pas à intervenir en principe (A). Au sein de la collectivité locale, cette compétence appartiendra au seul organe délibérant (B), qui en garde activement le contrôle même lorsqu'il s'en départi (C).

A/ La fixation des tarifs, une compétence prioritairement locale.

La première des questions qui a pu se poser en doctrine était celle de savoir si les collectivités locales étaient compétentes pour fixer des tarifs par elles-mêmes, ou si le législateur devait nécessairement intervenir. En effet, l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Il était dès lors indispensable de pouvoir distinguer précisément, en droit, les taxes, relevant du législateur, des redevances. C'est là tout le sens de l'arrêt du Conseil d'État, du 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens.* **Lorsqu'une tarification correspond à la notion de redevance, il n'appartient pas au législateur d'intervenir**, comme l'a très bien résumé la Haute Juridiction en 2007, qui relève qu'une redevance « légalement établie (…) ne [peut] pas revêtir le caractère d'une imposition dont seul le législateur pourrait fixer les règles »[108].

L'intervention du législateur écartée, il restait néanmoins à déterminer qui, du pouvoir réglementaire national ou local, pouvait agir, et si ce pouvoir règlementaire local pouvait « intervenir de façon initiale »[109]. La doctrine s'accorde à dire que cette question est définitivement réglée par l'arrêt Commune de la Teste du Buch du Conseil d'Etat, du 27

[107] Bien que le législateur puisse intervenir et intervienne pour fixer des règles d'encadrement spécifiques, comme le tarif de l'eau, des cantines, ou des transports publics.
[108] CE, 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*, n° 293229
[109] Martine Long, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, 2001, p.48.

juillet 1984, lorsqu'il est reconnu qu'une « commune est en droit d'établir une redevance » à propos d'un service qui n'était prévu par aucun texte. Cette position est depuis largement confirmée[110]. Il aurait, de toute évidence, été étonnant, en vertu du principe de libre administration, que les collectivités ne puissent fixer les tarifs de leurs services qu'après autorisation.

B/ Une compétence détenue par la seule assemblée délibérante.

En vertu de la clause générale de compétence, l'organe délibérant de la collectivité a toujours été compétent pour encadrer les services publics locaux. Ainsi, le Conseil d'État a pu reconnaître que « il appartient au seul conseil général de décider de créer ou de supprimer des services publics, d'en fixer les règles générales d'organisation et, de façon générale, de prendre toutes les mesures portant sur la définition des missions remplies par les services du département »[111]. Il n'était pour autant pas précisé que, parmi les règles générales d'organisation, figurait la fixation des tarifs. Cette nécessaire précision a pu être apportée par le juge d'appel, relevant que « il n'appartient qu'au conseil municipal d'établir le tarif d'un service public communal »[112].

Cependant, il est à noter que cette compétence de principe de l'organe délibérant peut être **déléguée par lui à l'exécutif**. En effet, le Maire ou le Président du Conseil Général peuvent recevoir délégation afin « de fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal/général, les tarifs (…), d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal »[113]. Pour le département et la région, cette même faculté de délégation existe, par principe, envers la commission permanente.

C/ Une compétence contrôlée activement par l'assemblée délibérante.

La compétence prégnante de l'organe délibérant dans la fixation des tarifs se ressent dans le contrôle qu'il en garde, même quand son appréciation est dévolue à une tierce personne.

Tout d'abord, **une délégation à l'exécutif**, d'une manière générale, qui ne définit pas avec « précision suffisante les limites de la délégation » est illégale[114]. En outre, pour les tarifs en particulier comme en dispose le CGCT, la délégation n'est accordée à l'exécutif que

[110] Par exemple, CE, 12 mars 1990, Lafuente, n°78252
[111] Conseil d'Etat, 6 janvier 1995, n°91224.
[112] CAA Lyon, 20 mai 1999, n°95LY00795.
[113] Articles L2122-22 et L3211-2 du CGCT, étrangement non repris à l'article L4221-5 pour la Région.
[114] CE ,12 mars 1975, *Cne de Loges-Margueron,* Dr. adm. 1975, n° 115.

« dans les limites déterminées » par lui. Il s'agit là d'une stricte obligation. Ainsi, le conseil municipal qui ne fixe pas ces limites accorde une délégation nulle, sur le fondement de laquelle aucune décision ne pourra être prise légalement[115]. Cette obligation particulière impliquera donc de préciser pour quels services publics la délégation autorisant à fixer les tarifs est accordée.

S'agissant de la fixation des tarifs dans **le cadre des délégations de service public**, elle reste dévolue en grande partie à l'assemblée délibérante. En effet, tout d'abord, la collectivité doit transmettre à tout candidat admis à présenter une offre « un document définissant (…) les conditions de tarification du service rendu à l'usager »[116]. Les modalités tarifaires sont donc déterminées, dans une certaine mesure, par l'autorité locale dès le lancement de la procédure et avant négociation. En outre, la convention de délégation « stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution »[117]. Les tarifs sont donc un élément essentiel du contrat, qui ne peut être laissé à la libre appréciation du délégataire. Il s'agit même d'une obligation, sous peine de nullité : « lorsqu'un service public communal a fait l'objet d'une délégation de service public, la détermination du prix du service ou du montant de la redevance ne peut être laissée à la discrétion du concessionnaire »[118]. Le juge applique strictement la loi et suit une doctrine administrative qui avait déjà été très stricte : « la fixation des tarifs ne peut être laissée à la libre appréciation de gestionnaire du service public. Les tarifs sont un élément de l'organisation et du fonctionnement du service public, dont la collectivité publique, autorité délégante, conserve la maîtrise »[119].

Enfin, la compétence de l'organe délibérant pour fixer les tarifs est en partie préservée, même devant le juge administratif, celui-ci n'exerçant qu'un **contrôle restreint** en ce domaine[120], ce qui permet de « conférer à l'administration une certaine liberté »[121], sous réserve que les tarifs ne soient pas « manifestement disproportionnés »[122].

On constate donc que, en tous les cas, l'assemblée délibérante garde une compétence forte sur la fixation des tarifs. Avec Martine Long, on peut en conclure qu'il s'agit

[115] TA Lyon, 22 nov. 2001, *J.-L. Borel,* req. n° 9603006
[116] Article L1411-1 du CGCT.
[117] Article L1411-2 du CGCT.
[118] CAA Lyon, 20 mai 1999, n° 95LY00795
[119] Rép. Min. n°3101, publiée au JO Sénat 30 avril 1998.
[120] CE, 25 juin 1975, *Montpillié*, Lebon T. 916 ; CE, 17 nov. 1978, *Société Etablissements Geismann frères*, Lebon 447 ; CE, 24 janv. 1986, *Ministre de l'Urbanisme*, Lebon 18 ; CE, 3 juill. 1991, *Syndicat des psychiatres des hôpitaux*
[121] Jean-David Dreyfus, *Les redevances pour services rendus peuvent être calculées en prenant en compte le chiffre d'affaires*, AJDA 2009 p. 2480
[122] Philippe Terneyre, *Nouvelle détermination du montant des redevances pour service rendu*, RFDA 2007 p. 1278.

là d'une des « manifestations les plus criante de la libre administration »[123] des collectivités territoriales, par le biais de leur conseil élu.

Section 2 – Une compétence mise à mal par des phénomènes extralégaux.

Bien que les assemblées locales aient une grande latitude dans la fixation des tarifs de leurs services publics, on remarquera que cette souveraineté ne peut s'exercer pleinement à cause de phénomènes qui échappent au droit. En effet, les élus locaux ne peuvent disposer d'une pleine souveraineté que s'ils connaissent les caractéristiques du service, et notamment son coût, ce qui n'est pas une évidence en soi (A). En outre, des éléments de nature politique et philosophique sont à même d'altérer le choix purement rationnel et économique des assemblées locales, soit par une vision a priori de la question des tarifs (B), soit par des objectifs spécifiques de tarification (C).

A/ Une méconnaissance de la réalité des coûts du service.

Afin de fixer le niveau d'une redevance, l'assemblée délibérante doit disposer de toutes informations utiles à propos du service en cause, au premier rang desquelles son coût. En effet, **les coûts du service sont la variable essentielle**, comme nous l'avons vu, pour apprécier le respect du principe d'équivalence. Cette information est tout aussi primordiale pour le juge, amené à apprécier la légalité du niveau de la redevance, comme l'exprimait un commissaire du gouvernement : « en amont même de la question de savoir s'il y a ou non disproportion manifeste entre le coût du [service] et le montant des sommes exigées, l'Administration doit justifier devant le juge les éléments de calcul permettant de vérifier la correspondance entre les sommes exigées et le coût des opérations »[124]. Or, l'administration ne parvient pas toujours à dégager les éléments comptables permettant de justifier le montant de sa redevance durant une instance. Cette impossibilité de fournir les coûts précis et leurs justifications est alors un motif d'annulation : « l'Administration qui, dans ses écritures, n'apportait aucune justification relative au montant du remboursement litigieux, n'avait ainsi pas mis le juge à même d'exercer son contrôle sur les bases de calcul dudit montant »[125]. La même difficulté est illustrée deux années plus tard dans une autre espèce, l'administration ne justifiant pas d'une « imputation »[126].

Cet état de fait, concernant les difficultés de l'administration à justifier de ses coûts, préjudicie donc tout autant à l'assemblée délibérante qu'il profite aux requérants. Son

[123] Martine Long, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, 2001, p.48.
[124] Conclusions du commissaire du gouvernement sur CE Ass., 30 octobre 1996, *Mme Wajs* et *M. Monnier*
[125] CE Ass., 30 octobre 1996, *Mme Wajs* et *M. Monnier,* N° 136071 142688
[126] Conseil d'Etat N° 179784 180959, 20 mai 1998.

explication est simple : la comptabilité analytique n'est que peu développée au sein des collectivités.

Cette comptabilité est pourtant quasi-indispensable en ce domaine, celle-ci permettant d'obtenir « une image économique de l'activité de la collectivité à des fins de gestion »[127] ou encore de « classer les dépenses de la collectivité selon des familles homogènes de destination [afin d'] analyser le total de ces dépenses sur ces catégories »[128]. Dès 1989, le Conseil des impôts incitait les collectivités a adopté une comptabilité de ce type relevant que « les prises de décisions [tarifaires] seraient grandement facilitées par une amélioration profonde des instruments comptables et une définition plus rigoureuse des méthodes d'imputation des coûts »[129].

Néanmoins, l'ensemble des collectivités n'a pas introduit une telle méthode d'analyse comptable, celle-ci n'étant pas obligatoire et apparaissant « à beaucoup lourde, coûteuse et contraignante à bâtir »[130]. La Cour des Comptes évoque même, dans un des titres de son rapport public annuel « l'absence de comptabilité analytique dans les collectivités territoriales ». Ce constat est à nuancer selon la taille des collectivités. En effet, la moitié des plus importantes d'entres elles procèdent au moins à une « présentation analytique personnalisée de leur information budgétaire et financière »[131].

Ce n'est certainement que lorsque la majeure partie des collectivités auront adopté une comptabilité analytique efficace, que les assemblées délibérantes bénéficieront d'une véritable souveraineté dans la fixation des tarifs, sur la base d'informations fiables.

B/ Des visions politiques a priori.

Avant même que les objectifs de tarification puissent diverger entre collectivités ou secteurs, les fixations de tarifs sont « souvent imprégnées d'a priori et de considérations non économiques »[132], ce que Geneviève Koubi nomme une **« philosophie budgétaire »**[133].

---

[127] Cour des Comptes, Rapport Public Annuel, 4 février 2009, Pilotage et contrôle de la gestion des collectivités locales

[128] Ministère du Budget - Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale - 2007 *: Axe n°3 : Vers la recherche de la performance*

[129] Conseil des impôts, Xème rapport au Président de la République, La fiscalité locale, 1989. Cité par Michel Bouvier in Le financement des services publics locaux, Martine Long (dir.), LGDJ, 2010.

[130] Cour des Comptes, Rapport Public Annuel, 4 février 2009, Pilotage et contrôle de la gestion des collectivités locales

[131] Rapport Pierre Richard, « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », Décembre 2006.

[132] Victor Chomentowski, JurisClasseur Collectivités territoriales Fasc. 2650 : Tarification des services publics locaux

[133] Geneviève KOUBI, *La décomposition de la notion de gratuité en droit administratif français*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 24, 10 Juin 2003, 1556 p. 769.

Les élus locaux ont en effet inévitablement une conception personnelle de la place et du rôle des redevances, notamment par rapport à l'impôt. Ce dernier peut être vu comme le vecteur de « la solidarité, de la solidarité sociale comme de la solidarité nationale ou locale »[134]. Ainsi, « le caractère redistributeur (…) produit par la gratuité du service combinée au financement fiscal » peut être mis en avant[135]. En dehors, donc, de toute analyse avant fixation de tarifs, certains élus sont « restés favorables à une conception sociale de la fourniture des services collectifs »[136].

Un tel engagement idéologique, voire une telle « conception politisante »[137] selon certains, peut mener relativement loin, « jusqu'au refus que soient engagées des analyses de coût de service, à une époque où les débats sur les équipements publics étaient très idéologiques, afin de protéger les services de toute discussion sur le bien fondé de leur existence ou des modes de tarification »[138].

On ne peut donc résolument pas « aseptiser politiquement » le choix tarifaire[139].

C/ Des objectifs de tarification multiples.

Au-delà de visions politiques a priori sur la nature des tarifs, la tarification peut être influée par des **objectifs extérieurs**, des objectifs que cherche à atteindre la collectivité et ses élus par l'intermédiaire de cet outil, soit de manière permanente, soit de manière ponctuelle.

Maurice Marchand et Henry Tulkens ont dégagé quatre objectifs assignés aux tarifs publics[140]. Un objectif comptable, consistant à réaliser un équilibre budgétaire ou un profit. Un objectif distributif, permettant de rendre le service accessible dans des conditions comparables à toutes les classes de revenus. Un objectif conjoncturel, visant à jouer un rôle pilote dans les politiques de stabilisation des prix et de promotion de l'activité. Un objectif allocatif, afin de rendre les usagers conscients des coûts que leur consommation entraîne et afin d'éviter le gaspillage des ressources.[141]

---

[134] Ibidem.
[135] Robert Hertzog, Thierry Schmitt et Guy Siat, Grands services publics locaux, Annuaire des collectivités locales. Tome 5, 1985. pp. 247-293
[136] Victor Chomentowski, JurisClasseur Collectivités territoriales Fasc. 2650 : Tarification des services publics locaux
[137] Ibidem.
[138] Ibidem.
[139] Le financement des services publics locaux, Martine Long (dir.), LGDJ, 2010, p.29.
[140] Maurice Marchand et Henry Tulkens, Quel sens donner aux tarifs publics ?, Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, septembre 1979.
[141] Cité par Claude Gruson et José Cohen, Tarification des services publics locaux, rapport au ministre de l'intérieur et de la décentralisation, février 1983, p.90.

Cette même classification a été effectuée par Claude Gruson et José Cohen, au sein de laquelle nous pouvons distinguer quatre objectifs principaux dans l'instauration de tarifs[142]. Tout d'abord, ils indiquent que le tarif peut servir de « signe de service », permettant aux usagers de « sérier les diverses interventions des collectivités » par cet « indicateur de présence ». Ensuite, le tarif peut présenter un usage « incitatif », c'est-à-dire rechercher à influer sur les comportements individuels afin « d'orienter les choix quantitatifs de consommation ». Plus prosaïquement, son usage pourra être « normatif », influant non le comportement mais la situation des individus par le biais des traditionnelles « modulations » des tarifs. Nous nous situons donc ici dans un usage redistributif. Enfin, les auteurs développent une intéressante théorie sur « l'action interne » qu'auraient les tarifs, notamment afin d'atteindre des « objectifs de gestion » au sein de la structure.

Les objectifs, déjà nombreux dans ces classifications théoriques, le sont d'autant plus dans les faits. Au fil du temps, de nouveaux objectifs particuliers ont pu, par exemple apparaître, au premier rang desquels l'objectif environnemental. La tarification serait même, selon Jean-Marc Sauvé, un « enjeu environnemental » en elle-même[143]. Ainsi, la capitale estonienne, Tallinn, va instaurer une gratuité totale de ces transports publics d'ici 2013. Ici, point d'objectif redistributif ou de politique d'insertion envers certaines populations. Le Maire de Tallinn est en effet fier d'annoncer que « cette mesure va contribuer à rendre l'air plus respirable en ville », faisant de celle-ci le « le vaisseau amiral du mouvement vert en Europe »[144]. En tous les domaines, la tarification peut donc être un vecteur fort de l'orientation politique d'une collectivité, au-delà des sens considérations économiques ou comptables.

La tarification est une matière complexe, devant être appréhendée dans sa globalité. Certes, la liberté tarifaire des assemblées locales est très étendue. Elle n'est cependant pas sans limites en droit, ni en fait. Il n'en reste pas moins que, face à cette liberté quasi-absolue, les usagers des services publics locaux ne peuvent se prévaloir que de quelques droits moribonds. Il est prégnant que leurs droits restent encore largement à construire.

[142] Claude Gruson et José Cohen, Tarification des services publics locaux, rapport au ministre de l'intérieur et de la décentralisation, février 1983, p.94 et s.
[143] Jean-Marc Sauvé, Quelle tarification pour les services liés à l'usage d'infrastructures ?, Discours prononcé le mercredi 16 décembre 2009 lors des entretiens du Conseil d'État.
[144] AFP, 26/03/2012, 16h22.

Partie II – Face aux tarifs, des droits des usagers majoritairement en devenir.

Puisque les usagers du service public local sont devenus des consommateurs, sinon des clients, ils doivent, en tout état de cause, jouir d'un certain nombre de droits correspondant à ce statut. Le fait d'être un consommateur public ou privé ne devrait pas, en tant que tel, modifier cet état de fait. Cependant, le caractère public de l'environnement justifie que les usagers puissent se prévaloir d'un principe spécifique mais traditionnel, le principe d'égalité (chapitre 1). Malheureusement, ce principe s'avère peu protecteur en l'état actuel. Ce sont peut-être de droits plus récents, mais encore peu développés, qui apporteront un véritable appui aux usagers-consommateurs (chapitre 2).

Chapitre 1 - Un principe traditionnel mais restreint, le principe d'égalité.

Le principe d'égalité joue en premier lieu entre usagers d'un même service public local, sans que toute la potentialité de ce principe ne soit reconnue par la jurisprudence nationale à l'heure actuelle (section 1). Le principe d'égalité pourrait aussi être d'application plus large, s'appliquant entre services publics locaux afin de contrer les inégalités territoriales (section 2).

Section 1 – Une acception traditionnelle, entre ouverture et restrictions.

Le principe d'égalité descend d'une longue tradition du droit public français, qui ne lui reconnait qu'une portée toute relative (A). Cependant, le juge a sur faire évoluer le principe favorablement afin de l'adapter au contexte entourant la tarification des services publics (B). Il peut néanmoins poursuivre son évolution, notamment au regard du droit européen, son juge ayant une appréciation différente de sa portée (C).

A/ La vision française du principe d'égalité, un droit de différencier mais non un droit à la différenciation sur demande.

Le principe d'égalité en droit public français est originellement issu des articles 1 et 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Ainsi, le Conseil d'Etat en a-t-il fait un principe général du droit en mentionnant un « principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics »[145]. De même, le Conseil Constitutionnel fait-il référence à ce principe comme à un des « principes fondamentaux du service public »[146]. Il ne faut cependant pas se méprendre sur la portée d'un tel principe. En effet, « dans la tradition du droit public français, [il] constitue davantage un principe de non-discrimination garantissant l'égalité en droit, sorte d'égalité formelle devant le service public, qu'un levier permettant de garantir toujours l'égalité réelle des usagers »[147]. D'ailleurs, pour le juge administratif, le principe d'égalité « n'implique pas que des personnes se trouvant dans des situations différentes doivent être soumises a des régimes différents »[148]. Cette appréciation est dédoublée par le juge constitutionnel, pour qui le principe n'oblige pas « à traiter différemment des personnes

[145] CE, 9 mars 1951, Sté des concerts du conservatoire : Rec. CE 1951, p. 151 ; GAJA, Dalloz, 2003, n° 68.
[146] Cons. const., déc., 18 sept. 1986, 86-217 DC : Rec. Cons. const. 1986, p. 141
[147] Conclusions de Jacques-Henri Stahl sur Conseil d'Etat, Section, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers* ; *Commune de Nanterre,* RFDA 1998 p. 539.
[148] CE, 8 mai 1981, Union des organismes de groupement des collectivités et organismes de groupement du Massif-Central, région Auvergne, n° 10196 ; CE, 28 mars 1997, sociétés Baxter, B. Braun Medical SA et Fresenius France, n° 179049, 179050, 179054.

se trouvant dans des situations différentes »[149]. **La différenciation n'est qu'une faculté pour les autorités locales.** Les usagers du service public ne peuvent donc pas « revendiquer la spécificité de leur situation »[150] pour exiger une tarification différenciée à leur égard. En outre, et à l'inverse, les usagers placés en situation différentes ne peuvent arguer du principe d'égalité pour demander l'application d'un tarif uniformisé, celui-ci n'impliquant pas que « des personnes placées dans des situations différentes soient traitées de manière identique »[151]. En sorte, il ne s'agit, pour le citoyen-usager, que d'un unique « droit à l'identité de traitement en cas d'identité de situation »[152].

La consécration de ce principe d'égalité en matière de fixation des tarifs des services publics est intervenue par l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 mai 1974, Denoyez et Chorques. Une de ses dernières formulation a pu être énoncée ainsi : « la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation objectives, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service commande cette mesure ; que seules des différences de situation au regard de l'objet même du service public peuvent légalement justifier, en l'absence de motif d'intérêt général, une différence de traitement entre les usagers de ce service »[153]. Les trois cas d'ouverture de la différenciation, **si le service rendu est le même**, sont ainsi explicitement indiqués : **différenciation issue d'une loi, due à une différence de situation objective au regard de l'objet du service, ou due à une nécessité d'intérêt général lié aux conditions d'exploitation du service**.

B/ Une vision s'adaptant aux évolutions économiques et sociales.

Répondant aux pratiques de modulation tarifaire appliquées par les collectivités locales, le juge administratif a pu, au fil du temps, préciser les différenciations tarifaires légales ou non. Le juge accepte ainsi « avec souplesse et réalisme, d'épouser les contours des réalités sociales pour adapter ou assouplir l'application du principe d'égalité »[154].

[149] Cons. const., 29 déc. 2003, déc. n° 2003-489 DC, Loi de finances pour 2004 : Rec. Cons. const. 2003, p. 487, point 37
[150] Martine Long, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, 2001, p.101.
[151] CE, 1er février 2012, Syndicat USAJ/UNSA c/ Ministère de la justice et des libertés, n° 341657.
[152] J. Carbajo, *Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public*, AJDA 1981, p.176. Cité par Martine Long.
[153] CE, 04/05/2011, M. et Mme A, n°322901.
[154] Conclusions de Jacques-Henri Stahl sur Conseil d'Etat, Section, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers* ; *Commune de Nanterre,* RFDA 1998 p. 539.

L'ensemble de cette jurisprudence est connu et disponible dans de nombreux ouvrages[155]. Nous ne souhaitons donc pas nous y appesantir. Nous rappellerons seulement certaines de ses plus grandes applications.

Une différenciation tarifaire peut se fonder sur les **revenus des usagers**, pour des motifs d'intérêt général. Cette jurisprudence vaut pour les services publics administratifs locaux qui ont une vocation sociale, car « est d'intérêt général tout ce qui contribue à affermir ou rétablir le lien social »[156]. Ainsi, une telle différenciation est autorisée pour les crèches[157], les cantines scolaires[158], les centres de loisirs[159], ou encore les écoles de musique[160]. Le revenu de l'usager retenu pour apprécier la modulation à appliquer peut être son revenu imposable et non son revenu réel[161]. Cette modulation fondée sur le revenu n'est en revanche pas applicable aux SPIC[162]. La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, a sacralisé la jurisprudence administrative en disposant, en son article 147, que « Les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer ». Précisons, en outre, qu'une modulation tarifaire au bénéfice des demandeurs d'emploi est possible[163].

Une différenciation tarifaire peut aussi se fonder sur **le lieu de résidence** de l'usager[164]. En effet, les résidents de la collectivité, participant au financement du service par l'impôt, ne sont pas dans la même situation que les non-résidents, et peuvent donc bénéficier de tarifs moindres. Cette modulation n'est pas valable pour les SPIC, car ce sera toujours l'usager qui financera le service et non le contribuable[165].

Enfin, une différenciation tarifaire peut se fonder sur **les besoins des usagers**. Ainsi, une différenciation peut être effectuée entre usagers réguliers ou ponctuels[166], vis-à-vis des usagers éloignés demandant une extension du service[167], ou encore vis-à-vis des usagers

[155] Martine Long, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, 2001, p.97 et s. ; *Cinquante questions sur la tarification des services publics locaux*, Le courrier des maires et des élus locaux, cahier n°51, janvier 2012.
[156] Conclusions de Jacques-Henri Stahl sur Conseil d'Etat, Section, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers* ; *Commune de Nanterre,* RFDA 1998 p. 539.
[157] CE, 20 janvier 1989, CCAS de La Rochelle, Lebon p.8.
[158] CE, 10 février 1993, Ville de La Rochelle, LPA, 12 juillet 1993, n°83, p.20, note Cliquennois.
[159] CE, 18 mars 1994, X c/ Commune de Lambertsart.
[160] CE, 29 décembre 1997, Cne de Gennevilliers et Cne de Nanterre.
[161] CE, 18 mars 1994, X c/ Commune de Lambertsart
[162] CE, 17 décembre 1982, Préfet de la Charente-Maritime, n°23293.
[163] CAA Lyon, 27 juin 2002, n°97LY01972.
[164] CE, 5 octobre 1984, Préfet de l'Ariège, n°47875 ; CE, 2 décembre 1987, 75200
[165] CE, 12 juillet 1995, Commune de Maintenon, n°147947.
[166] CE, 9 mars 1998, Ville de Marignane, n°158334.
[167] CE, 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés 89, n°130363.

ayant une consommation du service a priori plus importante[168] (face au service de l'eau, usagers possédant une piscine).

Il est possible que **la sauvegarde de l'environnement** constitue un motif d'intérêt général justifiant une différenciation tarifaire. Sans décision sur ce sujet actuellement, on peut néanmoins être inspiré par l'article L6325-1 du Code des Transports sur les redevances aéroportuaires, qui dispose que ces dernières peuvent « faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement ».

La jurisprudence a aussi eu à préciser un certain nombre de **modulations prohibées**, alors même qu'il a paru, ou paraît toujours, tentant aux collectivités de les appliquer. Sont ainsi interdites les tarifications préférentielles envers les agents de la collectivité, qui ne sont pas « vis-à-vis du service (…) dans une situation qui diffère de celles des autres usagers »[169]. De même, sont sanctionnés les tarifs dégressifs selon l'ancienneté de l'usager[170]. Enfin, si une modulation est appliquée envers les demandeurs d'emplois, aucune discrimination ne peut être effectuée entre eux (inscrits à l'ANPE ou non, pris en charge par les Assedic ou non)[171].

C/ Une vision nationale discutée, vers la fin des discriminations territoriales et vers un droit à la différenciation ?

La vision française du principe d'égalité et les usages qu'il permet semblent devoir être remis en cause par la Haute Juridiction européenne. On peut en effet déceler une incompatibilité entre appréciations du juge français et du juge européen, autant dans la possibilité d'effectuer des discriminations tarifaires selon le lieu de résidence, que dans la faculté de pas en effectuer.

Au sujet des **différenciations selon le lieu de résidence**, la doctrine cite régulièrement un arrêt de la CJCE de 2003, dans lequel le juge européen prohibe les discriminations tarifaires fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence[172]. Le juge estime que « le principe d'égalité de traitement (…) prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat. Tel est le cas, notamment, d'une mesure qui prévoit une distinction fondée

[168] CE, 14 janvier 1991, Bachelet, n°73746.
[169] TA Marseille, 15 février 1991, Rocca, n°88-2979.
[170] CE, 2 décembre 1987, Commune de Romainville, n°75200.
[171] CAA Lyon, 27 juin 2002, n°97LY01972.
[172] CJCE, 16 janvier 2003, n°C-388/01, *Commission c/ République italienne.*

sur le critère de la résidence, en ce que celui-ci risque de jouer principalement au détriment des ressortissants d'autres États membres, dans la mesure où les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux ». En conséquence, il déclare incompatible avec le droit communautaire autant la différenciation tarifaire basée sur la nationalité que sur la résidence. Au regard de cette décision, dont a pris acte le gouvernement français, celui-ci a pointé à plusieurs reprises le caractère litigieux d'une modulation tarifaire selon la résidence et proclame que « l'arrêt contraint (…) les collectivités territoriales à faire bénéficier des mêmes avantages tarifaires les résidents et les autres usagers »[173].

Cependant, le ministère de l'Intérieur s'alarme peut-être davantage que ne le mérite la décision. Dès sa publication, trois référendaires auprès de la Cour estimaient qu'il ne fallait pas « donner à cet arrêt une plus grande portée que celle qu'il doit revêtir », celui-ci « répondant à une situation bien particulière et qui devrait rester un arrêt d'espèce »[174]. En effet, on peut tout d'abord remarquer qu'aucun nouvel arrêt, depuis quasiment dix ans maintenant, n'est venu corroborer cette décision. Mais, plus important, sur le fond, l'arrêt se justifie par des considérations qu'on ne retrouverait pas forcément dans toute affaire de modulation tarifaire dans le secteur public local français.

S'il nous paraît certain que la modulation fondée sur la nationalité est incompatible avec le droit européen, ce n'est pas le cas de la modulation tarifaire fondée sur le critère de résidence, comme l'exprime l'arrêt lui-même. Il résulte de ce dernier que cette modulation pouvait se justifier par « des raisons impérieuses d'intérêt général », notamment par « la nécessité de préserver la cohérence du système fiscal ». Dans ce cadre, la Cour est amenée à rechercher un « lien direct (…) entre une quelconque imposition, d'une part, et l'application de tarifs préférentiels [fondés sur la résidence] (…), d'autre part ». L'avocat général relève alors qu'il « manque le lien requis (…) par la jurisprudence entre l'avantage dont bénéficient certaines personnes et leur contribution aux recettes fiscales »[175]. Cette « sorte de compensation entre le montant de l'imposition et la mesure discriminatoire »[176] peut en revanche être présente en France, étant donné son système fiscal. En effet, le service en cause (les musées), était financé par le budget national italien, et donc par les impôts nationaux, via des subventions reversées ensuite aux collectivités gestionnaires. Au contraire, « on peut raisonnablement imaginer que, si le financement de la gestion [des services] avait été assuré par les seuls impôts locaux, une approche différente aurait pu être

[173] Rép. Min. n°15882, JO Sénat 3 février 2005. Voir aussi Rép. Min. n°31828, JO Sénat 12 mai 2009 ; Rép. Min. n°10284, JO Sénat 8 avril 2010.
[174] Jean-Marc Belorgey, Stéphane Gervasoni et Christian Lambert, Actualité du droit communautaire, AJDA 2001, p.377.
[175] Conclusions de l'avocat général Stix-Hackl présentées le 10 octobre 2002.
[176] Ididem.

suivie par la Cour »[177]. En somme, **être contribuable local, au sens du droit public français, justifie bien une tarification modulée selon la résidence.**

Plus sérieuse est la dichotomie entre jurisprudences européenne et nationale au regard de la faculté de pas appliquer de différenciation tarifaire entre usagers se trouvant dans des situations pourtant différentes. Nous avons évoqué préalablement que, pour le juge français, le principe d'égalité n'implique pas obligatoirement de régler différemment des situations différentes. Les usagers ne peuvent, à cet égard, se prévaloir **d'aucun droit à la différence. Or, cette position n'est pas celle du juge européen**.

A ce propos, même au niveau national, elle a pu être discutée. Ainsi, Jean Rivero, s'interrogeait sur le fait de savoir si « traiter également des situations inégales, est-ce respecter de l'égalité, autre chose qu'une forme extérieure ? »[178]. Il est possible, pour argumenter en ce sens, de citer d'éminents auteurs tels Aristote, pour qui la juste égalité consistait à « traiter semblablement les choses qui sont semblables, mais aussi à traiter des choses dissemblables de manière dissemblable en proportion de leur dissemblance »[179].

La CJCE a exprimé sa position de principe, dès 1963, en consacrant, contrairement au juge national, les deux facettes du principe d'égalité : « la discrimination matérielle aurait consisté à traiter soit de manière différente des situations similaires, soit de manière identique des situations différentes »[180]. Ce principe double est depuis régulièrement appliqué[181]. En outre, l'offensive contre la position française n'émane pas uniquement du juge luxembourgeois, mais aussi du juge de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Hommes et des Libertés Fondamentales (CSDH), la Cour Européenne des Droits de l'Homme. En effet, la Cour indique qu'un « traitement différent à des personnes se trouvant dans des situations analogues » est prohibé. Mais, elle « estime que ce n'est pas la seule facette de l'interdiction de toute discrimination énoncée par l'article 14 [de la CSDH]. Le droit de jouir des droits garantis par la convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les États

[177] Ibidem.
[178] J. Rivero, Les notions d'égalité et de non-discrimination en droit public français in Travaux de l'Association H. Capitant, Les notions d'égalité et discrimination en droit interne et en droit international : Journées de Luxembourg [31 mai – 4 juin 1961], t. XIV, Dalloz, 1965, p. 350. Cité par Édouard Dubout, JurisClasseur Libertés > Fasc. 500 : Principe d'égalité et droit de la non-discrimination.
[179] Aristote, Éthique à Nicomaque : Paris, Flammarion, 1992, V, III, p. 142. Cité par Édouard Dubout , JurisClasseur Libertés > Fasc. 500 : Principe d'égalité et droit de la non-discrimination.
[180] CJCE, 17 juill. 1963, aff. 13/63, Italie c/ Comm. : Rec. CJCE 1963, p. 335
[181] CJCE, 2 oct. 2003, aff. C 148/02, C. Garcia Alvello c/ État belge : Rec. CJCE 2003, I, p. 11613, point 34

n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes »[182].

Concernant la position de la CEDH, le Conseil d'État l'aurait méconnue une première fois dans un arrêt du 15 décembre 2006, en rejetant une obligation de différenciation envers une communauté religieuse[183]. Les éléments du litige, religieux et sécuritaires, peuvent aisément expliquer un tel refus. Néanmoins, postérieurement, en 2009, il nous semble que le Conseil d'État a très explicitement rejeté l'interprétation du principe d'égalité par la CDEH, dans un considérant de principe, exposant l'interprétation de l'article 14 de la CSDH, en n'en mentionnant qu'une seule de ses facettes[184].

Quant à la position du juge de la CJUE, la question aurait pu être abordée frontalement par le biais d'une question préjudicielle posée par la Haute Juridiction administrative à ses confrères de Luxembourg[185]. Toutefois, d'une manière malicieuse, le juge administratif a exprimé sa question « de telle façon qu'elle conduit (…) à faire obstacle à ce que la Cour de justice puisse examiner le moyen tiré de la violation du principe d'égalité »[186]. Cette dernière n'a donc pas pu aborder ce point et régler au fond la divergence entre les deux juridictions. Ce n'est pas faute, pourtant, d'avoir été harangué par son avocat général à le faire malgré tout, celui-ci estimant que « ne pas se prononcer sur ledit moyen reviendrait, en fin de compte, à aligner la portée du principe communautaire d'égalité sur celle, moins protectrice, du principe correspondant du droit français »[187]

Pour conclure, **le principe d'égalité du droit public français n'offre qu'une voie de contestation minime aux usagers du service public local, qui ne correspond qu'à un droit à être pareillement traité en cas de situations identiques**. Néanmoins, au regard des positions des juges des deux ordres juridiques européens, une argumentation fondée sur une absence fautive de différenciation tarifaire est justifiée. Il n'est pas impossible que la juridiction administrative française évolue sur ce point, tiraillée qu'elle peut être par des décisions successives allant à l'encontre de son interprétation restrictive du principe. A tout le moins, on peut remarquer qu'un premier pas a déjà été effectué et peut en préfigurer d'autres. Le Conseil d'État a récemment admis que l'adaptation d'épreuves de concours,

[182] CEDH, 6 avr. 2000, n° 3469/97, Thlimmenos c/ Grèce : Rec. CEDH 2000-IV, point 44. Confirmé par CEDH, 18 janv. 2001, n° 27238/95, Chapman c/ Royaume-Uni : Rec. CEDH 2001-I, point 79.
[183] CE, 15 décembre 2006, ASSOCIATION UNITED SIKHS, 289946
[184] Conseil d'État, 8 Juillet 2009, n° 308778. Décision étonnement non remarquée par la doctrine.
[185] CJCE, 16 déc. 2008, aff. C-127/07, Sté Arcelor Atlantique et Lorraine e.a.
[186] Claire VIAL, Affaire Arcelor : la Cour de justice répond au Conseil d'État, Environnement n° 3, Mars 2009, comm. 25
[187] Conclusions de l'avocat général M. M. Poiares Maduro, présentées le 21 mai 2008, point 27.

demandée par des personnes handicapées, n'était pas contraire au principe d'égalité[188]. Le droit de se prévaloir de sa différence est prêt à émerger.

Section 2 – Le principe d'égalité, remède aux inégalités territoriales ?

Le principe d'égalité a vocation à jouer entre les usagers d'un même service public. Pourtant, l'égalité, c'est aussi et d'une façon plus large, l'égalité des citoyens entre eux. On peut dès lors se demander si le principe d'égalité ne pourrait jouer entre population de différents territoires (A). Cependant, ce principe ne vaut, dans la jurisprudence, qu'au sein des services publics locaux et non pas entre eux (B). On peut même remarquer, qu'au sein d'un même territoire, le principe d'égalité entre populations de différentes strates de collectivités peut être dans l'impossibilité de s'appliquer (C).

A/ Un principe éventuel inspiré de l'égalité des citoyens devant la loi.

Dans le cadre du contentieux sur la tarification des transports scolaires, les requérants ont utilisé un moyen qui, en droit, n'avait résolument aucune chance d'aboutir, mais ne semblait pas infondé en philosophie. Ils estimaient que le Département de Seine-Maritime n'avait pas respecté « l'égalité de traitement des usagers du service public », en ce que, « à l'évidence, le tarif des transports scolaires varie considérablement d'un Département à l'autre, de sorte que l'accès à ce service est substantiellement différent selon le lieu de résidence des parents : 0 € pour l'élève domicilié dans l'Allier, 130 € pour l'élève domicilié en Seine-Maritime ». Evidemment, cette argumentation n'était pas recevable en droit au regard du principe de libre administration et du droit de chaque assemblée délibérante de fixer les tarifs de ses services publics.

Pourtant, menée à son terme, la réflexion ne paraît pas infondée, notamment lorsqu'on la compare aux justifications apportées au contrôle de légalité par le représentant de l'Etat. Ainsi, comme le dispose l'article 72 de la Constitution, « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». Or, un des fondements du contrôle de légalité n'est autre que de permettre le respect d'un des aspects du principe d'égalité.

En effet, ce contrôle est régulièrement présenté comme permettant de « garantir le caractère unitaire de notre République ». Mieux, il permettrait de favoriser « une application homogène sur l'ensemble du territoire du droit élaboré au niveau national » et de « défendre

[188] CE, 25/05/2007, M. Thierry A, n°289050.

l'égalité des citoyens devant la loi »[189]. Cette raison d'être du contrôle de légalité a d'ailleurs récemment été rappelée par le ministre de l'Intérieur, en exergue de la circulaire du 25 janvier 2012 : « L'exercice du contrôle de légalité permet, en assurant un respect homogène de la hiérarchie des normes sur l'ensemble du territoire, d'inscrire l'égalité devant la loi de tous les citoyens dans l'organisation décentralisée de la République (…). Il constitue un fondement de l'Etat de droit »[190]

Le contrôle de légalité est donc garant de l'Etat unitaire et vise à préserver les citoyens d'une **inégalité d'application des lois en fonction des territoires**. A cet égard, en quoi le citoyen devrait-il être davantage protégé d'une inégalité face aux lois que d'une inégalité face au pouvoir réglementaire, même s'il n'est que local ? Dans une République « indivisible », un territoire finançant tous ses services par le biais de redevances, fixées à leur niveau maximal, pourrait-il cohabiter avec un territoire ne finançant ses services que par l'impôt ? Ce serait là, certes une même application des lois, mais **une philosophie du service public et de la redistribution fiscale et sociale sans comparaison possible**. Une telle inégalité paraît être éminemment légitime à résorber au titre de l'unité de la République. Une argumentation sur ce point ne nous paraît donc pas être incongrue.

B/ Un principe d'égalité ne jouant qu'au sein des services publics locaux.

En droit, le respect du principe d'égalité ne s'apprécie pourtant pas en fonction des territoires. La raison en est que, non seulement le principe de libre administration et de libre fixation des redevances le prohibent, mais aussi que le principe d'égalité se doit d'être respecté **au sein de chaque service public particulier, et non pas entre services publics.**

Or, les services publics locaux sont bien des services publics distincts, même lorsqu'ils portent sur le même objet de par la même compétence législative. C'est pour cette raison que, lorsque le juge administratif proclame la nécessité, pour un service, de respecter le principe d'égalité, il précise expressément sa qualité de service public local : « le service départemental des transports scolaires (…) présente ainsi le caractère d'un service public départemental dont l'accès est soumis au respect du principe d'égalité entre les usagers »[191].

[189] Jacques Mézard, Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales (rapport sénatorial), Janvier 2012.
[190] Circulaire du 25 janvier 2012 relative à la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité, NOR : IOCB1202426C
[191] CE, 19 juin 1992, Département du Puy-de-Dôme, n°108367).

L'indication, par les magistrats, de cette localité du service public est régulière. Il en est ainsi lorsqu'ils précisent « qu'il n'appartient qu'au conseil municipal d'établir le tarif d'un service public communal »[192] ou encore lorsqu'ils évoquent « l'uniformisation des tarifs du service public communal de la restauration scolaire »[193]

En somme, le principe d'égalité joue au sein d'un service public local, mais pas entre services publics locaux, mêmes voisins, qui sont distincts.

C/ Un principe d'égalité dans l'impossibilité de jouer au sein même d'un unique territoire.

Non seulement le principe d'égalité ne joue pas entre territoires, mais en outre il peut, dans certaines circonstances, **être privé d'effectivité au sein du territoire couvert par le service public local, par l'action des collectivités de niveau inférieur**. Nous nous situons donc dans l'optique d'un service public régional ou départemental, voire même intercommunal.

Il est constant que les communes, par compétences spécifiques ou clause de compétence générale[194], peuvent subventionner, et subventionnent d'ailleurs, leur population lorsqu'elle se situe en position d'usager d'un service public de niveau supérieur.

Pour illustration, dans le cadre du service public départemental des transports scolaires, les communes ou groupements de communes, participent activement au financement de la participation tarifaire des usagers demandée par le Département. Chaque collectivité est libre de fixer son montant de participation, à l'égard de sa seule population. Or, inévitablement, l'aide apportée par ces collectivités bienfaisantes ne sera pas identique. Des usagers du même service public connaitront donc des tarifs différents, en fonction de leur territoire de résidence. Une inégalité territoriale flagrante apparaît alors, entre usagers bénéficiant d'une gratuité de fait et usagers devant s'acquitter de la totalité du prix. Cette inégalité pourrait être un motif légitime de contestation. Les requérants, dans l'affaire des tarifs des transports scolaires de Seine-Maritime, arguaient d'ailleurs d'une « tarification pour le moins disparate » au sein du département, en citant des exemples.

Pourtant, en vertu des principes constitutionnels et législatifs de libre administration des collectivités territoriales et de non-tutelle, il paraît impossible pour le responsable d'un

[192] CAA Lyon, 20 mai 1999, n°95LY00795
[193] CAA Paris, 3 avril 2012, n°11PA00914.
[194] Et hormis l'application du principe d'exclusivité.

service public local, de s'assurer qu'une égalité territorial soit respecté par les collectivités de niveau inférieur, lorsqu'elles assistent leur population respective. Cette solution prévaut de manière générale. Elle a aussi été reconnue plus particulièrement pour les transports scolaires.

Le Conseil d'Etat a ainsi énoncé que « les départements n'ont pas compétence pour fixer le montant de la part des dépenses de transport scolaire laissées à la charge des familles que les communes peuvent décider de prendre en charge »[195]. Dès lors, si le responsable du service public local peut et doit s'assurer qu'il respecte, initialement, le principe d'égalité entre usagers, il ne détient aucun pouvoir lorsque cette égalité est rompue par l'intervention d'autres acteurs indépendants.

Les usagers ne peuvent donc pas se prévaloir d'une inégalité de traitement territorial, qui pourra être souvent de fait, mais légitime en droit.

En somme, le principe d'égalité, principe reconnu et bien installé dans la jurisprudence du juge administratif et du juge constitutionnel, n'a qu'une portée limitée à l'égard des usagers des services publics locaux. Il n'est néanmoins pas impossible que ce droit s'élargisse, notamment, et cela nous paraît être la voie plus sérieuse, vers un droit à la différenciation sur demande.

[195] CE 14 janvier 1998, Commune de Domme, n°163251, mentionné aux tables du recueil Lebon

Chapitre 2 – Vers la consécration de droits nouveaux des usagers ?

Au-delà du traditionnel principe d'égalité, les usagers ne devraient pas hésiter à revendiquer, face à une tarification qu'ils estiment illégitime, des droits plus originaux. Le premier de ceux-ci peut être le principe de sécurité juridique (section 1), qui a été largement consacré mais dont l'application à la tarification reste à concrétiser. D'autres droits, mériteraient encore d'être exploités et mis en exergue. Ils seront peut-être d'application ou de reconnaissance moins immédiate, mais nous paraissent être porteurs de promesse pour l'avenir (section 2).

Section 1 – Le principe de sécurité juridique, principe reconnu mais inexploité.

Longtemps implicitement appliqué, le principe de sécurité juridique a été pleinement reconnu par le juge administratif (A). Cependant, en première analyse, son contenu paraît restreint et donc de peu d'efficacité en matière tarifaire, comme le démontra la jurisprudence (B). Mais, une évolution subjectiviste semble en marche et il ne serait pas inopportun d'en prendre acte dans un contentieux tarifaire (C).

A/ Le principe de sécurité juridique, d'un usage implicite à une affirmation explicite.

Le principe de sécurité juridique, sans être affirmé, était en réalité déjà appliqué dans certaines composantes du droit public français. Ainsi, un « quadrillage exhaustif du droit public français [peut] révéler l'existence d'autres porte-paroles de cette logique »[196]. Dans le domaine des tarifs, le **principe de non-rétroactivité** de leur fixation en est un élément, comme a pu l'énoncer le Conseil d'Etat : « cette délibération [ayant arrêté les tarifs de l'eau et de l'assinissement], 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 »[197]. Néanmoins, il est constant que ce principe de non-rétroactivité ne joue plus lorsque, à la suite d'une annulation « aucun tarif précédent n'est susceptible d'être appliqué ». Dans ce cas « le vide juridique ainsi créé autorise la collectivité publique à fixer de nouveaux tarifs applicables rétroactivement pour la période au cours de laquelle les tarifs ont été annulés »[198].

[196] J. Morand-Deviller, Droit Administratif, Montchrestien, 2009, § 854 et suivants.
[197] CE 25 juin 2003, Commune de Contamines-Montjoie, n°237305.
[198] CAA LYON, 25/06/2009, n°07LY01811

Que l'esprit du principe de sécurité juridique ait antérieurement été appliqué ou non, il a, en tous les cas, été consacré par le juge administratif dans sa décision KPMG[199].

Ce nouveau principe pourrait être de nature à fournir un nouveau moyen de contestation aux usagers d'un service public local, notamment lorsque les tarifs sont modifiés abruptement, que les usagers se soient déjà inscrits au service ou non. Cependant, le principe de sécurité juridique à la française se veut moins protecteur que son homologue européen. Il n'est pas le principe de confiance légitime. Mais pourtant, il tend à s'en rapprocher, ce qui laisse ouverte une voie de droit pour les usagers.

B/ La sécurité juridique objective à la française, une efficacité toute relative.

Le principe de sécurité juridique est d'une moindre efficience que le principe corolaire de confiance légitime. Ce dernier principe communautaire se définit comme une « garantie résultant d'une situation créée par les autorités communautaires qui aurait fait naître des espérances fondées dans le chef des opérateurs économiques »[200]. Il s'agit d'un principe éminemment subjectif alors que le principe de sécurité juridique est objectif. Ainsi, tandis que « la sécurité juridique semble affecter la manière dont la norme est rédigée ou appliquée, la confiance légitime se préoccupe de sa perception par les administrés »[201]. Or, comme le Conseil d'Etat l'a très clairement exprimé dans l'arrêt KPMG, il refuse d'appliquer ce dernier principe en pur droit public français[202]

Dès lors, le principe français paraît octroyer une protection toute relative aux éventuels droits des usagers. Il est d'ailleurs flagrant de remarquer que le Conseil d'État a réitéré un de ses principes les plus traditionnels, selon lequel **« nul n'a de droit acquis au maintien d'une disposition réglementaire »**[203], tout juste une semaine après avoir consacré le principe de sécurité juridique[204]. En cela, il n'y a certainement pas de hasard.

En vertu de ce dernier principe constant, et malgré l'existence du principe de sécurité juridique, les tarifs des services publics locaux, qui ont valeur réglementaire, peuvent toujours être modifiée par l'autorité territoriale. La CAA de Paris l'a très récemment rappelé : « Considérant que si les requérants soutiennent que la majorité des familles subirait une augmentation des tarifs du fait du nouveau dispositif, ils ne sauraient se prévaloir d'aucun

[199] CE Ass. *24 mars 2006*, Société *KPMG*, n° 288460
[200] Carole NIVARD, L'ambivalence du traitement jurisprudentiel de la sécurité juridique, Droit Administratif n° 2, Février 2010, étude 3
[201] Ibidem.
[202] Position d'ailleurs réitérée depuis CE, 28/07/2011, n°326659.
[203] CE, 25 juin 1954, Synd. Nat. Meunerie à seigle.
[204] CE, du 3 avril 2006, COLLECTIF DES ASSOCIATIONS DES PRADETTES, n°264633.

droit au maintien des tarifs préexistants. (…) Considérant que, si les requérants soutiennent que le nouveau dispositif pénalise les familles de trois enfants et plus, qui bénéficiaient auparavant d'un tarif préférentiel, ainsi que les familles qui avaient recours aux forfaits annuels, lesquels n'ont pas été maintenus, ils ne sauraient se prévaloir d'aucun droit au maintien des tarifs préexistants »[205]

Une telle position du juge administratif était prévisible, sans quoi la libre administration n'aurait plus aucun sens. En revanche, une seconde décision est tout à fait remarquable. Dans celle-ci, **les familles s'étaient déjà inscrits au service et ce n'est que postérieurement que les tarifs de celui-ci ont été modifiés**. Pour autant, le juge estime à nouveau que les usagers n'ont aucun droit au maintien des tarifs : « Considérant qu'en leur qualité d'usagers de ce service public communal, M. et Mme Z ne tenaient d'aucune disposition législative ou réglementaire le droit au maintien pour l'année 2001 du régime antérieur de tarification initialement prévu ; que dès lors, la COMMUNE DE CORMEILLES-EN-PARISIS était en droit d'instituer les nouveaux tarifs postérieurement à l'inscription de leurs enfants ; qu'ainsi, la circonstance que la délibération ait été postérieure à une formalité (…) est sans incidence sur la régularité des factures litigieuses »[206].

Un tel jugement nous paraît d'une sévérité extrême et le principe de sécurité juridique bien vide de sens. Le tribunal administratif avait, quant-à-lui, annulé la décision du maire de maintenir les factures envers les usagers-requérants en vertu de cette modification tarifaire inopinée[207].

C/ Un principe de sécurité juridique au potentiel contentieux certain.

Pour autant, malgré ces récentes positions très strictes du juge d'appel, on ne peut que remarquer que, dans son énonciation, le principe de sécurité juridique à la française se rapproche du principe européen de **confiance légitime**. Leurs exigences sont, dans la formulation que le Conseil d'État fait du premier, similaires. On peut à ce propos parler d'une « subjectivisation clandestine de la légalité »[208], le premier étant largement « soluble »[209] dans le second.

[205] CAA Paris, 02/07/2010, caisse des écoles de Vincennes, n°09PA00974
[206] CAA Versailles, 18 Janvier 2007, commune de Cormeilles-en-Parisis, N° 04VE00373
[207] TA Cergy-Pontoise, 27 novembre 2003, n°0101230.
[208] Carole NIVARD, L'ambivalence du traitement jurisprudentiel de la sécurité juridique, Droit Administratif n° 2, Février 2010, étude 3
[209] Denys SIMON, Le principe de confiance légitime est-il soluble dans la sécurité juridique ? Europe n° 5, Mai 2006, comm. 142

On peut apprécier cette ressemblance particulièrement lorsque le Conseil d'Etat estime qu'une réforme était « prévisible » par les requérants[210], faisant ainsi « implicitement référence à la figure de l'opérateur prudent et avisé »[211]. On le peut aussi lorsque, dans la décision KPMG, le Conseil d'État fait référence aux « règles nouvelles [qui] sont susceptibles de porter une atteinte excessive à des situations contractuelles en cours qui ont été légalement nouées ».

Dès lors, en vertu du cette appréciation très subjective du principe de sécurité juridique, « il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle »[212].

Or, il est tout à fait possible que cette obligation d'édicter des mesures transitoires puisse s'appliquer à la fixation de nouveaux tarifs. Tout d'abord, il peut y avoir une **« situation contractuelle en cours »**, telles que le sont les inscriptions à un service. Ensuite, le Conseil d'État a reconnu que des mesures transitoires étaient nécessaires « lorsque l'application immédiate de celle-ci entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause »[213]. Les usagers d'un service public peuvent, sur ce fondement, arguer que leur intérêt privé est atteint par une modification abrupte des tarifs

A ce propos, ce dernier raisonnement a été appliqué dans un cas de modification de redevances aéroportuaires, qui ne sont rien d'autres qu'une catégorie très spécifique de tarifs[214]. En effet, un arrêté ministériel avait redéfini « le périmètre des activités à prendre en compte pour établir les tarifs de redevances ». Les requérants contestaient cette modification soudaine pouvant influer fortement sur les tarifs dont ils devaient s'acquitter. Le juge rappelle dans un premier temps sa position constante selon laquelle « l'exercice du pouvoir réglementaire implique pour son détenteur la possibilité de modifier à tout moment les normes qu'il définit sans que les personnes auxquelles sont, le cas échéant, imposées de nouvelles contraintes puissent invoquer un droit au maintien de la réglementation existante ». Cependant, il adjoint le rappel de ce principe de celui de sécurité juridique, aux termes duquel si « les nouvelles normes ainsi édictées ont vocation à s'appliquer immédiatement, dans le respect des exigences attachées au principe de non rétroactivité des actes administratifs ; (…) toutefois, il incombe à l'autorité investie du pouvoir

[210] CE, 6 oct. 2008, n° 310146, Cie des architectes en chef des monuments historiques
[211] Carole NIVARD, L'ambivalence du traitement jurisprudentiel de la sécurité juridique, Droit Administratif n° 2, Février 2010, étude 3
[212] CE Ass. *24 mars 2006*, Société *KPMG*, n° 288460
[213] CE, 19/03/2007, 300467, Publié au recueil Lebon
[214] CE 03/08/2011, Syndicat des compagnies aériennes autonomes, n°336885

réglementaire (…) d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires ». L'interaction des deux principes est ainsi clairement exposée. La sécurité juridique peut impliquer que de nouveaux tarifs ne s'appliquent qu'à la suite de mesures transitoires.

Cette possibilité ressort très clairement de l'arrêt qui, certes, en refuse l'application au cas d'espèce, mais seulement car « l'arrêté attaqué, qui se borne à modifier le périmètre des activités prises en compte en vue de la détermination ultérieure des tarifs des redevances aéroportuaires, n'implique pas par lui-même et directement d'augmentation du tarif des redevances aéroportuaires ; qu'il ne saurait, par suite, entraîner une atteinte excessive aux intérêts des compagnies aériennes tenues à leur paiement justifiant l'édiction de dispositions transitoires destinées à en différer l'application ». Au contraire, si une délibération de l'assemblée locale ou un arrêté de l'exécutif impliquaient par eux-mêmes et directement une augmentation des tarifs d'un service public local, il pourrait être reconnu une atteinte excessive aux intérêts des usagers, justifiant des mesures transitoires.

Selon nous, le principe de sécurité juridique n'a donc pas encore démontré toute son étendue et une décision de principe en matière tarifaire, protectrice des usagers, n'est pas à exclure.

Section 2 – Des principes porteurs d'espoirs pour les usagers ? Le droit de la consommation et le droit à l'information-consultation.

Les usagers d'un service public local n'ont pas à restreindre les moyens dont ils peuvent user. Certains droits, encore méconnus ou peu appliqués sont de nature à apporter un second souffle aux droits des usagers face aux tarifs publics. En tant que consommateurs du service public, le droit de la consommation pourrait leur être appliqué. Ce droit a déjà fait son entrée, remarquée, dans le secteur public, mais de manière a priori très resserrée (A). Cependant, les potentialités de son développement nous paraissent immenses (B). Enfin, un droit, plus indirect, peut être utilisé par les usagers afin de contrôler ou contester les tarifs de leurs services publics, un droit à l'information ou à la consultation (C).

A/ Le droit de la consommation, une application aux services publics possible mais restreinte.

Depuis l'arrêt Société des eaux du Nord de 2001[215], le droit de la consommation peut trouver à s'appliquer aux usagers du service public. Cette « révolution juridique »[216] ou ce « coup de bélier »[217] s'avère pourtant des plus limitées, à première vue.

[215] CE, 11 juill. 2001, n° 221458, Société des eaux du Nord, Lebon 348 ; AJDA 2001. 857; ibid. 853, chron. M. Guyomar et P. Collin; ibid. 893, note G. J. Guglielmi; D. 2001. 000; ibid. 2810, chron. J.

Premièrement, son application ne serait circonscrite qu'aux services publics industriels et commerciaux. En effet, pour appliquer le droit de la consommation, il faut en principe un professionnel et un consommateur. Dans l'arrêt en cause, un SPIC est assimilé à un professionnel et l'usager à un consommateur, ce qui « était déjà acquis, tant en doctrine qu'en jurisprudence »[218]. Or, le juge administratif n'aurait pas formulé la même analogie pour le service public administratif, bien que cela « ne se justifie pas du point de vue de l'analyse économique »[219].

Secondement, les droits dont peuvent se prévaloir les usagers en tant que consommateurs seraient relativement limités. Il ne s'agirait, en très grande partie, que des dispositions sur les clauses abusives de l'article L132-1 du Code de la Consommation, selon lequel « dans les contrats conclus entre professionnels et non-professionnels ou consommateurs, sont abusives les clauses qui ont pour objet ou pour effet de créer, au détriment du non-professionnel ou du consommateur, un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au contrat ». Interprété par le juge administratif dans son arrêt Société des eaux du Nord, il s'avère que « le caractère abusif d'une clause s'apprécie non seulement au regard de cette clause elle-même mais aussi compte tenu de l'ensemble des stipulations du contrat et, lorsque celui-ci a pour objet l'exécution d'un service public, des caractéristiques particulières de ce service ». A ce propos, on peut noter que l'insertion d'une particularité du service public est néfaste pour l'usager. En effet, le « contexte de service public justifie la présence de clauses abusives, car la relation de service public est déséquilibrée par nature »[220].

Troisièmement, comme l'exprime expressément la lettre de l'article L132-1 du Code de la Consommation, le droit des clauses abusives n'est applicable qu'en présence d'un contrat. Dès lors, un usager ne peut arguer qu'un arrêté ou une délibération, « de nature réglementaire et non contractuelle, serait contraire aux dispositions de l'article L.132-1 du code de la consommation »[221]. Cette restriction, logique, du champ d'application de ce droit, fermerait indubitablement de nombreuses portes aux usagers.

Amar; RTD civ. 2001. 878, obs. J. Mestre et B. Fages; RTD com. 2002. 51, obs. G. Orsoni; CJEG 2001. 496, concl. C. Bergeal ; BJCP 2001. 519, concl., note P. Terneyre ; RD publ. 2001. 1495, note G. Eckert ; JCP 2001. I. n° 368, p. 2249, obs. C. Boiteau.

[216] Guillaume Lazzarin, *L'application du droit de la consommation aux services publics - Les contradictions de la jurisprudence Société des eaux du Nord*, RFDA 2011 p. 591

[217] Gilles J. Guglielmi, *Contrats avec les usagers*, AJDA 2001 p. 893.

[218] Natacha SAUPHANOR-BROUILLAUD, *L'intégration du droit des clauses abusives dans le corps des normes soumis au contrôle du juge administratif*, La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 3, 17 Janvier 2002, 124.

[219] Guillaume Lazzarin, précité.

[220] Guillaume Lazzarin, précité.

[221] CAA Marseille, 28 juin 2004, n°02MA00349

B/ Le droit de la consommation, à l'orée d'un bouleversement des cadres actuels.

Certes, le droit des clauses abusives n'est applicable a priori qu'aux contrats. Cependant, **l'usage du contrat se développe assurément dans tout le champ du service public**. Que ce soit évidemment dans le cadre des SPIC, mais même des SPA. En effet, les usagers remplissent toujours un formulaire quelconque, par lequel il s'inscrive au service et s'engage à payer une somme d'argent. Or, qu'est ce qu'un contrat, sinon « une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose », selon la célèbre définition de l'article 1101 du Code Civil ? En outre, l'article L132-1 du code de la consommation dispose que « ces dispositions sont applicables quels que soient la forme ou le support du contrat. » La condition de présence du contrat ne nous paraît donc guère être un obstacle, celui-ci étant toujours décelable.

En outre, le juge administratif a assimilé les règlements de service, dispositions règlementaires, aux contrats. C'était d'ailleurs un règlement de ce type qui était en cause dans la décision fondatrice Société des eaux du Nord. Si cette assimilation montre, pour certains, la « confusion » du juge[222], elle est pourtant justifiée en droit. Le commissaire du gouvernement, Frédéric Dieu expliquait ainsi que « une disposition réglementaire telle qu'un règlement de service d'eau ne peut être confrontée aux dispositions de l'article L. 132-1 du code de la consommation que si elle a vocation à devenir une clause contractuelle »[223]. On le voit d'ailleurs dans l'arrêt Société des eaux du Nord puisqu'il s'agissait d'un « règlement du service de distribution d'eau (…) annexé au contrat de concession ». De même, le juge d'appel a eu à juger de la légalité, au regard du droit des clauses abusives, d'un « règlement du service de distribution d'eau potable, lequel a été annexé au contrat d'abonnement de chaque usager de ce service public »[224]. En tout état de cause, il nous semble que tout règlement de service sera forcément lié au contrat passé car ce dernier ne peut qu'y renvoyer. Même si le contrat n'y renvoyait pas expressément, **un règlement de service ou une délibération tarifaire, ne pourront qu'être un élément du contrat ayant « vocation à devenir une clause contractuelle », car précisant une donnée qui ne serait pas directement incluse dans ce contrat mais qui pourtant trouverait légalement à s'y appliquer**.

[222] Guillaume Lazzarin, précité.
[223] F. Dieu, conclusions sur TA 28 avr. 2006, Jean-Marc Buti, BJCP n° 49, p. 438, spéc. p. 439.
[224] CAA Nantes, 29 décembre 2005, 03NT00250

Un autre élément d'espérance pour les usagers est que le droit des clauses abusives n'est pas le seul droit du code de la consommation qui peut s'appliquer au champ du service public. En effet, le juge administratif a accepté de recevoir et d'analyser un moyen fondé sur la violation de l'article L122-1 du Code de la consommation, concernant la vente liée[225]. Cette ouverture du juge est le signe que le Code de la consommation s'applique aux services publics sans limitation a priori mais est invocable « potentiellement pour toute disposition en tant que de besoin »[226]. La large applicabilité du Code de la consommation était et est perceptible dans le fait que le juge administratif invoque régulièrement, dans les visas de ses décisions, le Code de la consommation en son entier, et non pas une seule de ses dispositions[227].

Dès lors, d'autres dispositions du Code de la consommation pourraient-elles être utilement évoquées par les usagers d'un service public ? On peut estimer que l'obligation générale d'information du consommateur sur les « caractéristiques essentielles » du bien ou du service vendu (art. L111-1 et L111-2 du Code de la consommation) peut être avantageusement utilisée par les usagers, notamment lorsque ceux-ci se sont inscrits à un service public mais que ses tarifs en sont modifiés postérieurement. Dans la même situation, il pourrait être argué des dispositions de l'article L132-1 du code concernant **les clauses abusives**, au sujet desquelles l'article R132-1 du code dispose que « sont de manière irréfragable présumées abusives (…) et dès lors interdites, les clauses ayant pour objet ou pour effet de (…) réserver au professionnel le droit de modifier unilatéralement les clauses du contrat relatives à sa durée, aux caractéristiques ou au prix du bien à livrer ou du service à rendre ». Il pourrait en être de même pour le droit de rétraction sous sept jours, en toutes circonstances, de l'article L121-20. Ce droit concerne les ventes à distance, c'est-à-dire « sans la présence physique simultanée des parties » (art. L121-16). L'inscription à un service public étant bien souvent effectuée par formulaire internet ou postal, l'application d'un droit de rétractation nous paraîtrait tout à fait justifiée en droit. Enfin, on peut imaginer que les dispositions concernant la forme des contrats (art. L133-1) ou leurs clauses, qui doivent être rédigées de manière « claire et compréhensible » (art. L133-2), trouveraient éventuellement à s'appliquer. Ce dernier article dispose d'ailleurs que les clauses « s'interprètent en cas de doute dans le sens le plus favorable au consommateur ».

[225] Conseil d'Etat, 13 mars 2002, n° 177509, Union fédérale des consommateurs ; AJDA 2002, p. 976, note J. Guglielmi et G. Koubi ; C. Deffigier, Protection des consommateurs et égalité des usagers dans le droit des services publics, RFDA 2003, p. 772 ; BJDCP 2002, n° 22, p. 230, concl. R. Schwartz ; JC, 2002, I, n° 142.
[226] Geneviève Koubi et Gilles J. Guglielmi, *La simplification tarifaire au prisme du principe d'égalité et du droit de la consommation*, AJDA 2002, p. 976.
[227] Par exemple : CAA Nantes, 29 décembre 2005, n°03NT00250.

Ces derniers développements, concernant la large applicabilité du droit des clauses abusives et l'éventualité des autres droits du consommateur, sont d'autant plus intéressants pour les usagers qu'ils ne sont **aucunement limités aux services publics industriels et commerciaux**. En effet, un an après l'arrêt de principe Société des eaux du Nord, le Conseil d'Etat a reconnu l'applicabilité des dispositions du Code de la consommation aux services publics administratif, dans un arrêt Union fédérale des consommateurs[228]. Cette reconnaissance est d'autant plus remarquable, dans le cadre de notre étude, qu'il s'agissait de la **fixation de tarifs d'un service public administratif par délibération** du conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens, qui peut être assimilée à toute délibération tarifaire d'une assemblée locale. Le Conseil d'Etat relève qu'il « incombe [à l'autorité disposant de la compétence de tarification], s'agissant de la détermination du prix de ces services, de prendre en considération les dispositions précitées de l'article L. 122-1 du Code de la consommation ; qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir, à qui il revient d'apprécier la légalité des tarifs qui, fixés par l'autorité compétente et touchant à l'organisation du service public, présentent un caractère administratif, de s'assurer que ces tarifs ont été pris compte tenu de l'ensemble des règles applicables et qu'il en a été fait, en les combinant, une exacte application ».

Cette reconnaissance de l'application du droit de la consommation aux relations usagers d'un service public administratif - collectivité publique, est de nature, selon nous, à permettre d'articuler au contentieux un certain nombre de droit des consommateurs. La nécessité du « contrat » dans le droit des clauses abusives étant d'interprétation assez large pour être applicable à un SPA, ce droit pourra être le fer de lance d'une action, tendant à ce que l'ensemble des droits des consommateurs soit ensuite reconnu aux usagers attaquant une disposition tarifaire.

C/ Un droit à l'information et à la consultation ou le contrôle politique et contentieux des tarifs par les usagers.

Comme l'exprime, certes sans qu'il n'en résulte aucun droit opposable, l'article L2141-1 du CGCT, « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale ». On distingue, dans cette disposition de principe, deux droits consubstantiels de la démocratie locale, l'information et la participation. L'un et l'autre peuvent concerner les tarifs et donc devenir une arme pour les usagers.

[228] Conseil d'Etat, 13 mars 2002, n° 177509, Union fédérale des consommateurs, précité.

C'est justement en matière financière que le **droit à l'information des populations** est le plus protégé par la loi. Ainsi, l'article L2313-1 du CGCT dispose que « Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire ». Il en est de même pour les comptes, aux termes de l'article L2341-1 du CGCT. En outre, l'article L2121-26 du CGCT dispose de façon générale que « Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux ». Le juge administratif a été amené, à plusieurs reprises, a sanctionné l'irrespect de ce droit à l'information, qu'il s'agisse de budgets primitifs[229], ou de budgets de services spécifiques, comme le service des eaux[230]. De telles informations budgétaires sont de nature à permettre aux usagers de connaître les coûts exacts des services tarifiés et donc de comparer ces coûts aux tarifs appliqués.

Plus spécifiquement, la loi a prévu, à l'article L2224-5 du CGCT, une information expresse sur les tarifs de certains services publics à destination des populations locales. Il s'agit des services publics d'eau potable et d'assainissement, ainsi que des services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères. Un rapport annuel sur « le prix et la qualité » du service est présenté à l'assemblée délibérante puis est mis à disposition du public, assorti de l'avis des élus. Ce rapport comporte notamment une « présentation générale des modalités de tarification [du service] et des frais d'accès » ainsi que les « montants des recettes liées à la facturation du prix » ou encore une facture-type, avec divers éléments différenciés. Concernant cette facture-type, il est précisé que « pour chacun des éléments ayant connu une évolution depuis l'année précédente, le rapport présente les éléments explicatifs »[231]. Ce dernier point est donc des plus intéressants pour un usager averti, soucieux de comprendre les tarifs qui lui seraient nouvellement appliqués.

L'information des usagers peut aussi résulter d'une initiative de publicité des tarifs, au sein d'un recueil des tarifs de la collectivité. La ville de Nice publie ainsi un recueil de ses tarifs, mis à jour chaque année (annexe n°6). Si une telle initiative est louable, on peut néanmoins regretter sa complexité. En effet, le recueil se compose de pas moins de 237 pages pour 6079 tarifs différents. Il s'agit malgré tout d'un moyen d'information du public utile, d'autant plus que chaque ligne tarifaire renvoie à la délibération qui l'a instituée. Cet

[229] CE 12 oct. 1994, *Cne de Francheville c/ Union des contribuables de Francheville,* n° 135084.
[230] CE 10 févr. 1978, *Garnotel:* Lebon T. 722; Dr. adm. 1978, n° 84.
[231] Annexes V et VI aux articles D. 2224-1, D. 2224-2 ET D. 2224-3 du CGCT.

instrument d'information devient dès lors un instrument de contrôle et on ne peut qu'encourager sa propagation.

En conséquence, l'information peut assurément être une des armes des usagers face à la tarification. En comparant le tarif qu'il supporte personnellement et la grille tarifaire s'appliquant à tous, ainsi que le coût réel du service, un usager peut contester une tarification devant le juge. Il s'agit donc d'un moyen contentieux, mais aussi d'une ressource politique, qui pourra être utilisée contre la majorité et sanctionné par les électeurs.

Un degré au dessus de l'information, les usagers bénéficient aussi, dans une certaine mesure, d'un **droit à la consultation sur les tarifs applicables à certains services publics**. A notre connaissance, cette consultation sur les tarifs, si elle peut toujours être effectuée à titre facultatif, est, dans une certaine mesure, obligatoire, via deux organismes de participation : la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) et le conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN).

Aux termes de l'article L1413-1 du CGCT, la CCSPL est consultée par l'assemblée délibérante pour avis préalable au sujet de tout projet de délégation de service public, de tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, et de tout projet de partenariat. Dans les trois cas, les élus locaux ne se prononcent sur le principe de la délégation, de la régie ou du partenariat, qu'après avoir eu connaissance de la position des membres de la CCSPL, et donc, par leur biais, des usagers. Selon le gouvernement, sa consultation permettrait « l'expression des usagers des services publics par la voie des associations représentatives [et] la participation des citoyens au fonctionnement des services publics »[232]. Face à cette ferveur démocratique, on pouvait légitimement penser que les tarifs étaient un des éléments sur lequel la CSSPL aurait à se prononcer. Néanmoins, aucun article réglementaire n'est venu préciser une liste d'éléments devant impérativement être présentés à la CCSPL. En conséquence, rien n'oblige à lui présenter les modalités de tarification du service projetées. Notre expérience nous a appris que ce pouvait être le cas, mais cela reste fondamentalement au bon vouloir de l'autorité de saisine. En outre, même si un projet de tarification lui était présenté, nous rappellerons que la CCSPL n'émet qu'un avis consultatif et que donc, en tout état de cause, elle s'exprime « sans disposer d'aucun pouvoir décisionnel »[233].

Dans un domaine spécifique, un organisme doit en revanche être obligatoirement consulté au sujet des tarifs, même si son avis n'est également pas obligatoire. Il s'agit du conseil

[232] Rép. Min. n°11153, JO Sénat 11 mars 2010
[233] CE, 23 juillet 2010, n°338499

départemental de l'éducation national, qui doit être consulté par le département lors de l'élaboration ou la modification des tarifs des transports scolaires. Ce conseil est composé d'élus, de personnels éducatifs et d'usagers. Or, il est précisé à l'article R235-11 du code de l'éducation que « Le CDEN est notamment consulté (…) sur l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires ». Le tribunal administratif de Rouen a récemment considéré que les tarifs étaient inclus dans le champ de l'organisation et du fonctionnement, et devait donc faire l'objet d'une consultation du CDEN : « Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le département de la Seine-Maritime est tenu de consulter pour toute question relative au fonctionnement et à l'organisation du service des transports scolaires, le conseil départemental de l'éducation nationale ; que la fixation des tarifs applicables aux usagers relève par nature des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du service ; qu'ainsi et alors même que le département de la Seine-Maritime est seul compétent pour fixer définitivement les tarifs des transports scolaires, il devait, néanmoins, avant de prendre la délibération contestée, saisir pour avis le conseil départemental de l'éducation nationale »[234]. Pour le rapporteur public, cette consultation obligatoire en matière tarifaire permettrait « aux parents d'élèves, sinon de s'opposer à la décision, du moins de mieux en comprendre les motifs, grâce à l'intervention du CDEN, qui a été précisément institué à cette fin et qui permet, grâce à un processus de coopération et de concertation, de garantir aux familles, sans qu'elles aient un droit acquis au maintien de la tarification applicable, une certaine sécurité juridique et de maintenir ainsi leur confiance légitime envers l'administration ». En outre, il n'était « pas établi, de manière certaine, que la consultation de cet organisme n'aurait eu aucune influence sur la décision de l'administration notamment sur le montant de l'augmentation ou sur ses modalités ».

Le droit à la consultation, s'il a permis dans la décision précitée l'annulation dune augmentation tarifaire, n'est guère des plus développés. Là où il aurait pu le mieux s'exprimer, au sein des CCSPL, il n'est malheureusement pas obligatoire en matière tarifaire. En définitive, à l'heure actuelle, le droit à l'information est sans doute plus efficace pour contester, juridiquement ou politiquement, les tarifs d'un service public local.

[234] TA Rouen, Favre et FCPE76, n°1102131 et 1102482, 27 mars 2012.

Conclusion.

La conflictualité entre les deux parties que sont la collectivité tarificatrice et ses particuliers-usagers méritait d'être traitée. A la question de savoir si la liberté de tarification de l'une, prime sur les droits de l'autre, la réponse ne pourra être que positive à l'heure actuelle.

Il s'avère en effet que la liberté de tarification des collectivités territoriales est considérable. Les assemblées délibérantes ont, en ce domaine, un pouvoir quasi-discrétionnaire, qui n'est encadré que par le respect d'un principe de gratuité, pour certains services spécifiques seulement, et par un principe d'équivalence, laissant une marge d'appréciation totale quant au niveau du tarif entre les deux bornes que sont la gratuité et le coût de revient du service. Leur liberté pleine et entière est à peine remise en cause par des phénomènes externes au droit. A l'opposé, les droits des usagers sont résiduels. Ils ne bénéficient principalement que d'un droit à ne pas être – trop – discriminé (principe d'égalité) ni à être trop « brusqué » (principe de sécurité juridique).

Cependant, les droits des usagers nous paraissent être en devenir. Les racines en sont déjà implantées dans la jurisprudence ou la doctrine. Il suffirait d'un contentieux adéquate pour qu'un ou plusieurs de ces nouveaux droits n'émergent et ne soient proclamés expressément : droit à la différenciation, droit réel à la sécurité juridique ou stabilité des tarifs, droit de la consommation autour du contrat d'adhésion au service. Au-delà de ces droits directs, on a vu et l'on continuera certainement de voir naître de nouveaux droits à l'information-consultation des usagers, qui, s'ils n'ont pas forcément d'effets juridiques immédiatement, ont, à tout le moins, un effet politique de contrôle des tarifs sur le long terme.

On peut donc en conclure que la liberté de tarification des collectivités territoriales nous est contemporaine tandis que les droits des usagers restent à construire. En conséquence, la liberté traditionnelle des collectivités ne devrait pas prochainement progresser et peut-être même régressera t'elle. Ce serait la conséquence logique et inévitable de ce développement potentiel des droits des usagers. Pour paraphraser Benjamin Constant, nous pourrions assister à l'émergence de droits des usagers modernes, contre les droits des usagers anciens[235]. Cependant, la comparaison s'achève ici.

[235] Benjamin Constant, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes,* discours prononcé à l'Athénée royal de Paris, 1819.

En effet, pour Constant, la liberté des Anciens (participation à la souveraineté) n'était plus envisageable car, dans les grandes sociétés modernes, « perdu dans la multitude, l'individu n'aperçoit presque jamais l'influence qu'il exerce », justifiant ainsi les nouvelles libertés individualistes des Modernes. Or, les nouveaux droits des usagers potentiels, que l'on a aperçus, ne sont pas la résultante de l'individu « perdu » dans la masse mais, bien au contraire, celle de la prévalence de l'usager comme individualité dans le rapport collectivité-usager. C'est bien parce que chaque usager ressort de la masse que sa situation personnelle tend à être prise en considération dans le tarif qui lui est appliqué par la collectivité publique.

Ce constat renvoie à la traditionnelle dialectique entre intérêt général immanent, c'est-à-dire issu des intérêts particuliers, et intérêt général transcendant, c'est-à-dire propre à la collectivité, qu'elle soit nationale ou locale[236]. La question qui est posée dans le rapport collectivité tarificatrice - droits des usagers est donc éminemment plus large que le seul échange « commercial ». L'apparition probable de droits subjectifs des usagers est l'indice de la place grandissante de ceux-ci face aux autorités publiques et à leurs pouvoirs exorbitants octroyés, pourtant, dans l'intérêt général, mais aujourd'hui remis en cause.

[236] François Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986.

Bibliographie générale.

Cette bibliographie compile toutes les sources utilisées pour la rédaction de ce travail, qu'il s'agisse de la partie liminaire ou de la partie mémoire. N'y figurent pas les multiples jurisprudences citées ni les réponses ministérielles. A leur égard, ce sont principalement les sites Légifrance et des deux chambres du Parlement qui ont été employés. Une recherche sur ces sites accompagnée des références citées en note de bas de page suffira à les retrouver aisément.

Les références suivantes sont classées par ordre alphabétique.

Codes :

Code de la consommation.

Code Général des Collectivités Territoriales.

Rapports :

Claude Gruson et José Cohen, Tarification des services publics locaux, rapport au ministre de l'intérieur et de la décentralisation, février 1983.

Conseil des impôts, Xème rapport au Président de la République, La fiscalité locale, 1989.

Cour des Comptes, Rapport Public Annuel, 4 février 2009, Pilotage et contrôle de la gestion des collectivités locales

Cour des Comptes, Rapport Public Annuel, 4 février 2009, Pilotage et contrôle de la gestion des collectivités locales

Jacques Mézard, Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales (rapport sénatorial), Janvier 2012.

Jean-Paul Delevoye, Rapport annuel du médiateur de la République pour 2009, février 2010, p.17

La nouvelle sensibilité des consommateurs aux prix, Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie, Cahier de recherche n° 215, novembre 2005.

Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble, Groupe de travail sur la tarification des services publics, 2008.

P. Guerrier, Les perspectives des finances locales à l'orée du VIIIème plan, Rapport VIIIème plan, 1980.

Ph. Auberger, rapport devant le 67e Congrès de l'A.M.F, Départements et communes septembre 1984, p. 57.

Rapport Jamet sur les finances départementales, rendu au 1er Ministre le 22 avril 2010.

Rapport Pierre Richard, « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », Décembre 2006.

Rapport sur les relations entre l'État et les collectivités locales, dit rapport Lambert, décembre 2007.
Rapport sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, dit rapport Belot, du 17 juin 2009.
Une ambition pour 10 ans, Jacques ATTALI, 2010, mesure fondamentale n°19.

Autres sources institutionnelles :

Circulaire du 25 janvier 2012 relative à la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité, NOR : IOCB1202426C
Jean-Marc Sauvé, Quelle tarification pour les services liés à l'usage d'infrastructures ?, Discours prononcé le mercredi 16 décembre 2009 lors des entretiens du Conseil d'État.
Ministère du Budget - Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale - 2007 : Axe n°3 : Vers la recherche de la performance

Ouvrages :

Alexis de TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution, 1856. Cité dans Droit public général, Michel de Villiers et Thibaut de Berranger (dir), Litec, 2009, p.209.
Annie GRUBER, La décentralisation et les institutions administratives, , Armand Colin, 1996.
Aristote, Éthique à Nicomaque : Paris, Flammarion, 1992, V, III, p. 142. Cité par Édouard Dubout, JurisClasseur Libertés > Fasc. 500 : Principe d'égalité et droit de la non-discrimination.
Bertrand FAURE, Droits des collectivités territoriales, Dalloz, 2009.
Geneviève Koubi et Gilles J. Guglielmi (dir.), La gratuité, une question de droit ?, L'Harmattan, 2003.
J. Longatte et P. Vanhove, Economie Générale, Dunod.
J. Morand-Deviller, Droit Administratif, Montchrestien, 2009.
J.E Stiglitz., Principes d'économie moderne, DeBoeck, 1999.
Jean-Paul Valette, Droit des services publics, Ellipes, 2006.
Martine Long (dir.), Le financement des services publics locaux, LGDJ, 2010.
Martine Long, La tarification des services publics locaux, LGDJ, 2001.
Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Sirey, 1919.
P.M. Gaudemet, Finances publiques, Montchrestien, 1975, T.2.
R. Muzellec, M. Conan, Finances Locales, Dalloz, 2011.
René Chapus, Droit administratif général, Montchrestien, 2001, p. 620.
Robert Hertzog, Recherches sur la gratuité ou la non-gratuité des services publics, Thèse, Strasbourg, 1972.
Stéphane Braconnier, Droits des Services Publics, Thémis, 2003.

Victor Chomentowski, JurisClasseur Collectivités territoriales Fasc. 2650 : Tarification des services publics locaux.

Articles :

25 ans de décentralisation, bilan et perspectives, des sénateurs témoignent, La Gazette, 21 janvier 2008, cahier détachable, p.203.

Carole NIVARD, L'ambivalence du traitement jurisprudentiel de la sécurité juridique, Droit Administratif n° 2, Février 2010, étude 3

Cinquante questions sur la tarification des services publics locaux, Le courrier des maires et des élus locaux, cahier n°51, janvier 2012.

Claire VIAL, Affaire Arcelor : la Cour de justice répond au Conseil d'État, Environnement n° 3, Mars 2009, comm. 25

Denys SIMON, Le principe de confiance légitime est-il soluble dans la sécurité juridique ?

E. Lebot et P. Laurent, Fiscalité locale et autonomie financières des collectivités, octobre 2000. Etude citée par Martine Long, La tarification des services publics locaux, LGDJ, 2001, p.11.

Geneviève Koubi et Gilles J. Guglielmi, La simplification tarifaire au prisme du principe d'égalité et du droit de la consommation, AJDA 2002, p. 976.

Geneviève KOUBI, La décomposition de la notion de gratuité en droit administratif français, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 24, 10 Juin 2003, 1556 p. 769.

Gilles J. Guglielmi, Contrats avec les usagers, AJDA 2001 p. 893.

Guillaume Lazzarin, L'application du droit de la consommation aux services publics - Les contradictions de la jurisprudence Société des eaux du Nord, RFDA 2011 p. 591

J. Carbajo, Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public, AJDA 1981, p.176. Cité par Martine Long.

J. Rivero, Les notions d'égalité et de non-discrimination en droit public français in Travaux de l'Association H. Capitant, Les notions d'égalité et discrimination en droit interne et en droit international : Journées de Luxembourg [31 mai – 4 juin 1961], t. XIV, Dalloz, 1965, p. 350. Cité par Édouard Dubout, JurisClasseur Libertés > Fasc. 500 : Principe d'égalité et droit de la non-discrimination.

J.Chevallier, Figures de l'usager, in collection CURAPP, disponible sur http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/, consulté le 26 mars 2012.

J.Chevallier, Les droits du consommateur usager des services publics, in Droit Social, 1975, p.75.

Jean-David Dreyfus, Les redevances pour services rendus peuvent être calculées en prenant en compte le chiffre d'affaires, AJDA 2009 p. 2480.

Jean-Luc Bœuf et Eric Dussoubs, Trois propositions pour une meilleure gestion de la dette locale, note de l'Institut Montaigne, mars 2010, p.3.

Jean-Marc Belorgey, Stéphane Gervasoni et Christian Lambert, Actualité du droit communautaire, AJDA 2001, p.377.

José Cohen, Quel sens donner à une politique tarifaire des communes ?, Politiques et management public, vol. 2 n° 4, 1984. Numéro spécial «Les communes et le management». pp.39-69.

Julien Boucher, Béatrice Bourgeois-Machureau, Redevances pour service rendu : l'assouplissement de la règle du plafonnement par le coût, AJDA 2007 p. 1807.

Le gel des dotations est confirmé pour trois ans, La Gazette, 4 octobre 2010, p.14.

Marcel Waline, note dans Revue de droit public, 1951, p.343.

Maurice Marchand et Henry Tulkens, Quel sens donner aux tarifs publics ?, Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, septembre 1979.

Natacha SAUPHANOR-BROUILLAUD, L'intégration du droit des clauses abusives dans le corps des normes soumis au contrôle du juge administratif, La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 3, 17 Janvier 2002, 124.

Olivier Leroy, Quelles perspectives pour les collectivités locales après la réforme fiscale de 2010 ?, Les Cahiers de la Fonction Publique, mai 2011, p.18.

Philippe Terneyre, Nouvelle détermination du montant des redevances pour service rendu, RFDA 2007 p. 1278.

PLF 2011, les directeurs financiers face à la rigueur, La Gazette, 20 septembre 2010, p.10.

Robert Hertzog, Le prix du service public, AJDA, 1997, p.55.

Robert Hertzog, Thierry Schmitt et Guy Siat, Grands services publics locaux, Annuaire des collectivités locales. Tome 5, 1985. p.261.

Sylvande Perdu, Le juge administratif et la protection des consommateurs, AJDA 2004 p. 481.

Yves Gaudemet, note sous CE 21 octobre 1988, RDP, 1989, p.1464, cité par Martine Long.

Yves LUCHAIRE, Quel avenir pour le département ?, La Semaine Juridique édition Administration et Collectivités Territoriales, n°30-34, 25 juillet 2011, p.18.

Conclusions de rapporteurs publics :

Bruno Lasserre sur CE, 25 juin 2006, Caisse des écoles de St Gratien.

Christophe Devys sur Conseil d'Etat, 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique, RFDA 2007 p. 1269.

F. Dieu sur TA 28 avr. 2006, Jean-Marc Buti, BJCP n° 49, p. 438, spéc. p. 439.

Jacques Chardeau, sur CE, 21 nov. 1958. Cité par Elise Untermaier, Que reste-t-il de la distinction des redevances pour service rendu et des redevances pour occupation du domaine public ? AJDA 2010 p. 1062.

Jacques-Henri Stahl sur Conseil d'Etat, Section, 29 décembre 1997, Commune de Gennevilliers ; Commune de Nanterre, RFDA 1998 p. 539.

Jean-Denis Combrexelle sur CE Ass., 30 octobre 1996, Mme Wajs et M. Monnier

M. M. Poiares Maduro (avocat général) sur CJCE, 16 déc. 2008, aff. C-127/07, Sté Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., présentées le 21 mai 2008.

Stix-Hackl (avocat général) sur CJCE, 16 janvier 2003, n°C-388/01, Commission c/ République italienne, présentées le 10 octobre 2002.

.

Plan des annexes :

- N°1 : Délibération relative à l'augmentation des tarifs des transports scolaires.
- N°2 : Article de presse relative à l'augmentation (exemple).
- N°3 : Conclusions du rapporteur public, M. Armand.
- N°4 : Jugement du TA de Rouen du 27 mars 2012.
- N°5 : TA Châlons-sur-Marne, 2 décembre 1986.
- N°6 : Recueil des tarifs de la ville de Nice (extrait).
- N°7 : Article de la Semaine Juridique du 25 juin 2012 relatif à l'affaire FCPE c/ Département de Seine-Maritime

(1)

Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, modifiée, donnant au Département la compétence d'autorité organisatrice des transports collectifs de voyageurs d'intérêt départemental,
Vu sa délibération du 15 juin 2006 approuvant le schéma départemental des transports,
Vu sa délibération du 19 juin 2008 fixant le tarif des transports scolaires,

Considérant l'importante augmentation du coût du transport auquel le Département doit faire face et le résultat très négatif du renouvellement des marchés publics de transports, notamment scolaires (+10% en moyenne...),

Décide :

- de fixer ainsi qu'il suit les nouveaux tarifs annuels pour les transports scolaires :
  - pour les élèves fréquentant les écoles maternelles et primaires et établissements de cycle équivalent, et pour tous les demi-pensionnaires 60€/année scolaire,
  - pour les élèves fréquentant les collèges, les lycées et établissements de cycle équivalent 130 €/année scolaire,
  - à compter du 3ème enfant transporté par le Département, rattaché au foyer fiscal, 30 €/année scolaire et par enfant, quel que soit l'établissement fréquenté,

- d'appliquer ces nouveaux tarifs dès la rentrée scolaire 2011/2012

- de donner délégation à la Commission Permanente pour définir des tarifs multimodaux permettant aux élèves, qui y sont obligés pour se rendre à leur établissement scolaire, d'emprunter avec un seul titre de transport le réseau de transport départemental et un réseau urbain.

<u>Politique routière départementale</u>

Vu sa délibération du Conseil Général du 13 décembre 2005 décidant la prise en charge de l'intégralité des dépenses liées à la mise en place de la signalisation horizontale sur une route départementale en agglomération pour les communes de moins de 10 000 habitants et pour les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale dont la population moyenne, par commune, est inférieure à 10 000 habitants,

Considérant les pouvoirs de police et de circulation des maires et la légitimité en conséquence de leur intervention en la matière,

Décide d'abroger partiellement, à compter du 1er janvier 2012, la délibération susvisée pour sa partie correspondant à la signalisation horizontale en agglomération. En vertu des pouvoirs de police et de circulation du Maire, le Département n'assurera plus le marquage en agglomération.

Vu la délibération du 30 mars 2010 relative aux modalités d'attribution des aides départementales à la voirie communale et aux travaux d'accompagnement en traversée d'agglomération,

Considérant le partage des responsabilités en traversée d'agglomération

Décide d'abroger partiellement la délibération susvisée en supprimant l'aide aux travaux d'accompagnement en traversée d'agglomération sur route départementale ou d'aménagement de carrefours situés en agglomération à compter du 1er juillet 2011.

Mardi 30 août 2011

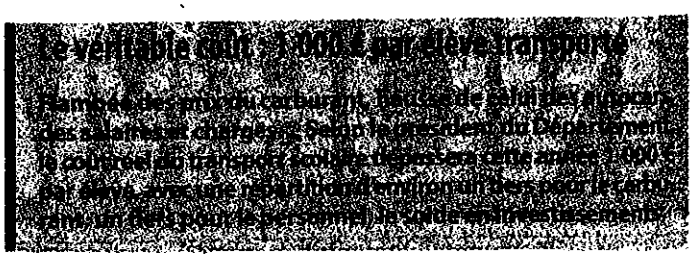
▶ **Colère** : les familles et les élus de Seine-Maritime voient

La facture du transport scolaire dérape

leur contribution passer de 30 à 130 €

Pascal Martin
Chef de file de l'opposition départementale

« Il y avait à coup sûr, sur un budget tel que celui de la Seine-Maritime, d'autres économies à faire pour ne pas impacter le pouvoir d'achat des ménages en cette période particulièrement difficile. »



Pris de court et furieux, le président de la fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) de la Seine-Maritime, qui revendique 6 500 adhérents, 27 500 bulletins de vote et 1 150 élus dans les établissements scolaires, ne mâche pas ses mots.

En cause, la flambée de la participation réclamée par le Département pour le transport scolaire, qui bondit de 30 à 130 € par enfant. « *Certaines familles ne pourront pas payer et se trouveront d'autant plus en difficulté que le coût des fournitures scolaires a augmenté de 7 %*, s'enflamme Sébastien Léger. *Pour nous, il est clair que cette rentrée sera l'une des plus difficiles de ces dix dernières années, non seulement pour cette raison, mais aussi sur le plan pédagogique avec les fermetures de classes et la suppression de réseaux d'aide.* »

« Nous ferons tout pour casser cette délibération ! »

Décidé à faire casser cette délibération votée à la veille des vacances par la majorité socialiste du conseil général, contre l'avis de l'opposition qui s'est prononcé contre et en dépit de la désapprobation des élus communistes qui se sont abstenus, le « patron » de la FCPE en Seine-Maritime se dit prêt à en appeler au tribunal administratif, à organiser une manifestation, voire à inviter les élus du département à boycotter la réunion des maires, le samedi 10 septembre au Zénith de Rouen. « *Auparavant, on cherche une date pour rencontrer Didier Marie* », tempère-t-il.

« *Nous sommes toujours dans l'attente d'un rendez-vous avec le président du Département* », appuie Pascal Martin, le chef de file du groupe d'opposition, Alternance 76, encouragé par le président de l'association des maires, Denis Merville. « *J'ai reçu à ma permanence des gens qui ne comprennent pas cette décision brutale, en plein été, et se demandent comment ils vont financer cette dépense supplémentaire* », dit l'un. « *Surtout, j'ai été saisi par des élus et présidents de syndicats intercommunaux, dans l'incapacité d'absorber cette augmentation phénoménale, décidée le 28 juin alors que les budgets des communes et des syndicats de transport scolaire sont votés en février-mars* », enchérit le second.

Ainsi, dans le canton de Saint-Romain-de-Colbosc où environ 600 jeunes bénéficient de ce service, le surcoût sera de 60 000 €... Pour un budget voté au printemps dernier de 25 000 € !

« *Comment faire pour payer ?* », s'interroge Christian Suronne, le maire d'Auffay et président du syndicat du collège, qui se trouve sensiblement dans la même situation. Trois voies se présentent à lui : faire supporter au syndicat les 60 000 € de surcoût en faisant appel aux communes, puiser dans les provisions faites pour la rénovation de la salle de sports du collège, ou demander une participation aux familles qui, jusqu'à présent, ne payaient rien. « *Je suis plutôt favorable à cette dernière solution, mais elle générerait un gros travail de secrétariat pour éditer les titres et récupérer l'argent. Et on aura des impayés, c'est certain !* », s'exclame l'élu, décontenancé, estimant que « *le Département avait peut-être d'autres économies à faire* ».

C'est également l'avis de Pascal Martin. Et celui de Denis Merville, fustigeant « *des dépenses d'administration beaucoup trop lourdes pour des politiques facultatives, alors que l'accès à l'éducation fait partie des missions prioritaires du conseil général* ».

FRANCK BOITELLE

+ 5 A 8,33 % DANS L'EURE

Dans le département de l'Eure, des négociations serrées, voire tendues avec les sociétés de transport, il y a deux ans, ont permis de limiter les augmentations de tarifs.
Ainsi les familles verront leur note progresser, selon les cas, de 5 à 8,33 %, pour s'élever à un maximum de 105 €, contre 100 € l'an passé.
Les élèves qui payaient 60 € à la rentrée 2010-2011, paieront cette fois 65 €.
La gratuité est accordée aux enfants dont les parents sont allocataires du Revenu de Solidarité Active (RSA) à la date de l'inscription.
Dans l'Eure, le budget global du transport scolaire s'établit à 33 M€, pour 35 000 élèves transportés dont 7 000 sur des lignes régulières et 28 000 dans des réseaux spéciaux.
Ainsi, plus de 400 véhicules sont quotidiennement déployés sur les 750 circuits de ramassage scolaires.
En outre, 700 élèves handicapés (950 en Seine-Maritime) sont transportés grâce à 200 circuits spéciaux.

D. Marie, président du Département

« Pas une décision facile »

2/2

Interpellé par l'opposition et les parents d'élèves, le président de la Seine-Maritime s'explique.

Pourquoi une hausse aussi importante et brutale ?

■ « A un contexte budgétaire difficile provoqué par le gouvernement, qui a décidé d'asphyxier les Départements, s'est ajoutée l'évolution du coût des transports. Nous nous attendions à une augmentation de 2 M€, notamment à cause de la flambée du coût du gazole et des nouvelles exigences en termes de sécurité. Elle est finalement de 5M€ ! Sachez qu'entre 2005 et aujourd'hui, le budget alloué aux transports a augmenté de 73 % passant de 27 M€ à 47 M€. A la rentrée, tous les cars seront équipés de ceinture de sécurité. D'autres, accessibles aux enfants handicapés, commenceront à être mis en circulation. »

Cette décision était-elle inévitable ?

■ « Oui, même si elle n'était pas facile à prendre. Ceci étant, nous sommes aujourd'hui dans les prix moyens appliqués dans les autres départements de plus d'un million d'habitants, ainsi que dans les grandes agglomérations. Au Havre, c'est 225 €, à Dieppe, 130 €... »

Pourquoi n'avoir pas averti plus tôt ?

■ « Certains syndicats de transport ont réagi très vite et ont d'ores et déjà décidé de prendre en charge tout ou partie du coût du transport restant à la charge des familles. Je les ai prévenus juste après avoir pris connaissance des montants des marchés, le 25 mai et à nouveau au lendemain du vote en assemblée plénière. J'ai également écrit aux familles des enfants qui ne bénéficiaient pas de la gratuité. »

N'y a-t-il pas contradiction avec la politique du Département en faveur de l'éducation et du pouvoir d'achat des familles ?

■ « La situation budgétaire nous oblige à faire des choix qui nous permettent de maintenir nos actions engagées. Parmi celles-ci, nous avons donné la priorité à l'éducation. Cette année, dans les collèges, nous maintenons un niveau de dotations élevées tant en fonctionnement avec 31,8 M€, qu'en investissement (57,3 M€). Cette rentrée verra aussi l'ouverture de deux collèges, pour 46 M€ d'investissement. Nous lançons aussi une expérimentation d'espaces numériques de travail. Et n'oublions pas le Pass'Sport 76, le chéquier du Pass'culture 76 et les bourses à l'enseignement qui ont aidé 7 087 collégiens l'année dernière pour un montant de 921 387 €. Le Département est le partenaire des familles mais il ne peut le faire qu'à la hauteur de ses moyens. »

Quelle réponse aux demandes de rendez-vous sur le sujet ?

■ « Je recevrai comme chaque année les associations de parents d'élèves qui en feront la demande. »

(3)

N°1102131, 1102482

M. et Mme Stéphane .....
CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DES ECOLES PUBLIQUES DE SEINE-MARITIME (FCPE 76)

Mlle de Bouttemont
Rapporteur

M. Armand
Rapporteur public

Audience du 29 novembre 2011

Merci Mme la Présidente
Mme la Présidente, Mme et M. les Conseillers

En vertu de l'article 29 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, codifié à l'article L. 3111-7 du code des transports par une ordonnance du 28 octobre 2010, « les transports scolaires sont des services réguliers publics. Le département a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports (...) ». Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil général du département de la Seine-Maritime a décidé, par une délibération en date du 28 juin 2011, de modifier les tarifs des transports scolaires dont il assure la gestion en fixant, à compter de la rentrée scolaire 2011/2012, la participation annuelle des familles, qui était auparavant de 30 euros en application d'une précédente délibération du 19 juin 2008, à 60 euros pour les élèves fréquentant les écoles maternelles et primaires et à 130 euros pour les élèves fréquentant les collèges et les lycées, la participation de 30 euros étant cependant maintenue à compter du 3ème enfant de la famille transporté par le département. Selon les termes de la délibération, cette augmentation tarifaire est justifiée par l'augmentation du coût du transport auquel le département doit faire face et le résultat très négatif du renouvellement des marchés publics de transports, notamment scolaires (+ 10 % en moyenne...). M. et Mme Stéphane qui ont deux enfants scolarisés dans un lycée et un collège du département, et le CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DES ECOLES PUBLIQUES DE SEINE-MARITIME (FCPE 76), qui, précisons-le, a intérêt à agir dès lors que la modification des tarifs des transports scolaires est en rapport avec le but défendu par cette association, vous demandent d'annuler la délibération du 28 juin 2011 en développant des moyens de légalité externe et interne.

I – Sur les conclusions aux fins d'annulation

1°) Sur le terrain de la légalité externe, les requérants soutiennent notamment que la délibération litigieuse a été adoptée à la suite d'une procédure irrégulière dès lors qu'il est constant qu'elle n'a pas été précédée de la consultation du Conseil départemental de l'éducation nationale. Les dispositions susmentionnées de l'article L. 3111-7 du code des transports prévoient que le département, qui a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires, « consulte à leur sujet le conseil départemental de l'éducation nationale ». Ces dispositions sont complétées par le code de l'éducation nationale, dont l'article R. 235-10 rappelle que « le conseil départemental de l'éducation nationale peut

être consulté et émettre des voeux sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans le département », l'article R. 235-11 dudit code précisant que « le conseil départemental de l'éducation est notamment consulté : (...) 2° Au titre des compétences du département : a) Sur l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires (...) ».
Selon nous, il ne fait aucun doute que la définition des tarifs des transports scolaires relève de la compétence du CDEN telle qu'elle est prévue par ces dispositions. Contrairement à ce que soutient le CG de la SM, la politique tarifaire menée par le département en matière de transports scolaires est en effet inhérente à « l'organisation et au fonctionnement » de ces transports. Voyez, en ce sens, CE, 29 décembre 1997, Mme BESSIS, n° 170822, fiché en B, jugeant que des clauses d'un contrat qui ont trait aux tarifs applicables aux usagers sont au nombre des clauses relatives à l'organisation et au fonctionnement des services de distribution d'eau potable et d'assainissement.
A ce titre, l'administration défenderesse ne peut utilement se prévaloir de la circulaire du 10 mai 1984 relative au transfert de compétence en matière de transports scolaires, laquelle n'a pas de caractère réglementaire (CE, 19 juin 1992, Département du Puy-de-Dôme c/ Bouchon, au Recueil), ni de ce que les dispositions de l'article 43 du décret n° 85-891 relatif aux transports de personnes ne prévoient pas expressément que le CDEN doit être consulté en matière de fixation des tarifs, ce silence ne suffisant pas à écarter la compétence de ce conseil qui résulte clairement des dispositions susmentionnées des articles du code des transports et du code de l'éducation nationale.

2°) Vous devrez, cependant, dans un second temps, vous interroger sur la portée du défaut de consultation du CDEN préalablement à l'adoption de la délibération litigieuse.

a/ Vous savez qu'en principe une décision administrative est viciée par la méconnaissance d'une règle de procédure. Il en va notamment ainsi du défaut de consultation d'un organisme préalablement à l'adoption d'une décision, alors même qu'il ne s'agit pas de recueillir un avis conforme (voyez notamment CE, 17 avril 1970, Confédération générale du Travail, n° 77981, fiché en A). Ce principe a d'ailleurs été appliqué par le CE s'agissant du CDEN dans un arrêt du 16 octobre 1995 Ministre de l'éducation nationale et de la culture c/ Commune de Poligny, n° 143940, fiché en B, jugeant qu'il résulte des dispositions de l'article 7 du décret du 21 août 1985 relatif aux conseils de l'éducation nationale dans les départements et les académies, que la consultation du conseil départemental de l'éducation nationale est obligatoire avant toute mesure de suppression ou d'implantation d'emplois d'instituteurs et annulant, pour ce motif, des arrêtés d'implantation et de suppression d'un emploi d'instituteur qui n'avaient pas été soumis à l'avis de ce conseil.

b/ Néanmoins, si la juridiction administrative attache du prix à l'observation des procédures, elle refuse de verser dans un excès de formalisme et considère que seule la méconnaissance d'une formalité substantielle est de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption de la décision. Il ressort de la jurisprudence et des analyses doctrinales que 3 éléments doivent être pris en compte à ce titre :

- Il convient, en premier lieu, d'apprécier **la nature de la question soumise et l'objet de la consultation.** Ainsi, eu égard à la nature des prérogatives données par la loi du 27 décembre 1973 aux commissions départementales d'urbanisme commercial et à leur composition, la consultation préalable de cette commission constitue une formalité substantielle (CE, 19 mai 1995, Société Clamardis, n° 126205, fiché en B). En revanche, le CE a jugé que, compte tenu d'une part, de la nature particulière d'une prestation médicale, et, d'autre part, de l'objet de la

consultation de la Haute autorité de santé tel qu'il résulte des dispositions du code de la sécurité sociale, l'absence de consultation préalable de cette autorité ne présentait pas, en l'espèce, le caractère d'un vice substantiel de nature à entacher d'illégalité la décision contestée (CE, 7 avril 2010, LABORATOIRE PASTEUR CERBA et LABORATOIRE BIOMNIS, n° 325833). Ainsi, il apparaît que le juge administratif se livre à une appréciation *in concreto* en confrontant la nature de la question à l'objet de la consultation et ne considère la consultation comme substantielle que si la question posée, par sa nature, relève véritablement de l'objet en vue duquel cette consultation a été instituée.
Tel nous semble être le cas en l'espèce. En effet, la politique tarifaire du département en matière de transports scolaires est une question sensible dès lors qu'elle impacte directement le budget des familles des enfants qui sont transportés. Or, l'intervention du CDEN a précisément pour objectif de développer la concertation et la coopération, ainsi que l'explique la circulaire du 23 mars 1995 relative à l'amélioration des transports scolaires. Le CDEN constitue un lieu de concertation privilégié où les difficultés rencontrées en matière d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires par les différents acteurs peuvent faire l'objet d'un examen approfondi, dès lors qu'il est composé non seulement de représentants des CT et du personnel éducatif, mais de représentants des usagers dont 7 parents d'élèves. Ainsi, la question litigieuse, qui porte directement, nous l'avons dit, sur l'organisation et le fonctionnement du transport scolaire en augmentant, de manière significative, la participation annuelle des familles au coût de ce transport, devait, selon nous, eu égard à sa nature, être soumise au CDEN qui a pour objet de permettre à ces familles de coopérer, par le biais de la concertation, à la procédure des délibérations prises en la matière. Sous ce premier aspect, il s'agit donc d'une formalité substantielle.

- Néanmoins, il convient, en deuxième de tenir compte de **l'influence qu'est susceptible d'avoir exercé l'absence de consultation du CDEN sur la décision**. En d'autres termes, s'il est démontré avec certitude que le CG du département de la SM aurait pris la même décision en recueillant, comme il y était tenu, l'avis du CDEN, l'inobservation de cette formalité ne sera pas considérée comme un vice substantiel affectant la légalité de la décision litigieuse. Ainsi, le CE a considéré que la méconnaissance de la règle selon laquelle le licenciement d'un salarié protégé ne pouvait intervenir qu'après l'avis du comité d'entreprise exprimé au scrutin secret n'était pas, dans les circonstances de l'espèce, de nature à influencer le sens de la décision prise sur la demande de la société de pouvoir procéder à ce licenciement, dès lors que les membres du comité d'entreprise avaient émis à l'unanimité un avis défavorable au licenciement de l'intéressé (CE, 22 mars 1991, SA Gedial, n° 84280, fiché en B).
Toutefois, il nous semble difficile de transposer ce raisonnement au litige qui vous est soumis et ceci pour 2 raisons. D'une part, contrairement à la jurisprudence citée, le CDEN n'a pas été saisi ou donné son avis dans des conditions irrégulières puisqu'il n'a, à aucun moment, été consulté sur l'augmentation des tarifs des transports scolaires décidée par le département de la SM : la nature du vice à neutraliser, si l'on peut dire, est donc d'une toute autre ampleur. D'autre part, et en tout état ce cause, nous ne sommes absolument pas convaincu que le CG aurait pris la même décision s'il avait consulté au préalable le CDEN. Peut-être, probablement même, une augmentation tarifaire aurait-elle été décidée, encore que le département aurait pu décidé de faire supporter le coût de l'augmentation du transport par l'ensemble de ses administrés, en augmentant leurs impôts, et non seulement par les usagers. Mais, en tout étyat de cause, rien de permet d'établir que le montant de cette augmentation et ses modalités auraient été les mêmes à l'issue de la concertation engagée devant le CDEN. L'absence de consultation de cet organisme est donc de nature à avoir influencé le sens de la décision, ce qui confirme que cette consultation constituait une formalité substantielle dans les circonstances de l'espèce.

- Toutefois, en dernier lieu, vous devez tenir compte, à la condition qu'elle soit établie, de **l'impossibilité** à laquelle a été confrontée l'administration de se conformer à une règle de procédure, qui, dans des circonstances normales, serait jugée substantielle (en ce sens, voyez les jurisprudences CE, 17 avril 1970, Confédération générale du Travail et CE, 19 mai 1995, Société Clamardis, précitées). **L'urgence** à prendre une décision joue, à cet égard, un rôle déterminant. Ainsi, le CE a jugé que « si, par sa décision du 15 septembre 1988, l'inspecteur d'académie de Seine-Saint-Denis a procédé à la fermeture d'une classe à l'école maternelle des Grands pêchers de Montreuil, et affecté à titre provisoire l'institutrice, qui s'y trouvait préalablement en fonction, dans une nouvelle classe ouverte à l'école Nanteuil, ces mesures ont été rendues nécessaires par l'afflux imprévu d'enfants dans cette seconde école au moment de la rentrée scolaire, tandis que les effectifs de l'école des Grands pêchers avaient sensiblement diminué ; que, pour permettre l'accueil des enfants lors de la rentrée scolaire dans des conditions satisfaisantes, il ne lui a pas été possible de procéder préalablement à la consultation du comité technique paritaire compétent, et du conseil départemental de l'éducation nationale ; que, dans les circonstances de l'espèce, l'absence de ces consultations préalables n'a pas entaché d'irrégularité » la décision attaquée (CE, 4 février 1994, Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports c/ SGEN-CFDT-93, n° 116323, fiche en B). Ainsi qu'il ressort des conclusions rendues par le CG Vigouroux, la solution retenue par cet arrêt s'explique par les circonstances très particulières de l'espèce puisque la continuité du SP était menacée et qu'il y avait dès lors urgence à prendre, à titre provisoire, la décision.
Ces circonstances ne nous semblent pas réunies en l'espèce et ne permettent donc pas de neutraliser le vice dont est entachée la délibération du 28 juin 2011 qui, précisons-le, ne présente pas un caractère provisoire.

*D'une part, en effet, si le département de la SM fait état de la charge financière induite par l'augmentation du coût des transports scolaires, il n'établit pas, ni même n'allègue d'ailleurs, que la continuité même du SP de transports scolaires se serait trouvée menacée en l'absence d'augmentation de la participation financière réclamée aux familles.

*D'autre part, nous ne parvenons pas, malgré tous nos efforts, à déceler dans le dossier l'urgence à prendre la délibération attaquée. Certes, le département de la SM fait valoir que c'est à l'issue de l'ouverture de plis portant sur l'attribution des marchés de transports publics, qui est intervenue le 21 juin 2011, qu'il a pris conscience de l'augmentation du coût desdits transports et qu'il n'était pas possible de réunir la CDEN en temps utile dès lors que les parents devaient être informés de l'augmentation des prix litigieuse et pouvoir éventuellement renoncer à cette offre de transport avant la rentrée scolaire du mois de septembre. Mais plusieurs éléments du dossier tendent à attester que cette augmentation des prix était prévisible. En effet, il ressort des pièces du dossier, et des écritures mêmes de la partie défenderesse, que le département de la SM, qui a lancé les 1ers appels d'offre de transports scolaires en juillet 2010, a pu observer dès le mois d'avril 2011 une grande distorsion entre son estimation du coût du service des transports et les offres remises par les candidats. L'augmentation des tarifs, engendrée également par l'inflation du prix du carburant, apparaissait donc déjà très probable, du moins dans son principe si ce n'est dans son montant. Le département de la SM a donc décidé d'abandonner la délégation de SP comme mode de gestion en faveur d'une exploitation dans le cadre de marchés publics. Or, si le département fait état de ce que ce n'est qu'à l'ouverture définitive des plis qu'il été contraint de prendre acte du coût représenté par le renouvellement de ces marchés, il ressort des pièces du dossier que les premiers plis ont été ouverts dès le 21 mai 2011. Il nous semble donc qu'à cette date, le CG de la SM étant en mesure de prendre les dispositions nécessaires afin d'organiser la

tenue du CDEN, lequel se réunit au moins deux fois par an et est convoqué dans un délai de 15 jours. En outre, et à supposer même que le département n'ait pris conscience de l'augmentation du coût des transports qu'à la date de l'ouverture définitive des plis, le 21 juin 2011, il ne démontre pas qu'il était dans l'impossibilité, nonobstant les vacances scolaires, d'organiser les opérations de convocation du CDEN et d'information des parents avant la rentrée scolaire du mois de septembre 2011. Enfin, si tel était le cas, rien ne s'opposait, nous semble-t-il, à ce que le CG diffère sa décision d'augmenter le tarif des transports scolaires, en cours d'année scolaire, par exemple au 1er janvier 2012, en maintenant le précédent tarif de 30 euros de septembre à décembre 2011 (il suffisait pour cela de réclamer aux parents une somme de 12 euros correspondant aux 4/10ème de l'année scolaire et de fixer de nouveaux tarifs pour les 6 mois restants, soit pour un enfant scolarisé au collège ou lycée 78 euros). Ou encore, autre solution, mais nous nous en arrêterons là pour ne pas donner le sentiment de faire œuvre d'administrateur, le département avait la possibilité de différer l'augmentation à la rentrée scolaire 2012, quitte à ce qu'elle soit plus importante pour couvrir une partie du déficit engendré sur le budget d'exploitation de l'année 2011.

En résumé, nous ne pensons pas, ou du moins ce n'est pas établi, que le CG du département de la SM ait été dans l'impossibilité de consulter la CDEN préalablement à l'adoption de la délibération litigieuse. Il ne l'a d'ailleurs pas plus consulté postérieurement, ce qui aurait permis aux parents d'élèves, sinon de s'opposer à la décision, du moins de mieux en comprendre les motifs, grâce à l'intervention du CDEN, qui a été précisément institué à cette fin et qui permet, grâce à un processus de coopération et de concertation, de garantir aux familles, sans qu'elles aient un droit acquis au maintien de la tarification applicable, une certaine sécurité juridique et de maintenir ainsi leur confiance légitime envers l'administration.

En conclusion, il nous semble donc qu'en l'espèce, pour reprendre la formule de l'arrêt récent du CE, Ass., 23 décembre 2011, M. Danthony, n° 335033, fiché en A, AJDA 6 février 2012, p. 195), l'absence de consultation du CDEN a exercé une influence sur le sens de la décision prise d'augmenter les tarifs des transports scolaires et a privé les parents usagers de la garantie afférente à cette consultation, et qu'elle est par conséquent de nature à entacher d'illégalité cette décision. Nous vous proposons par conséquent de juger que la délibération du 28 juin 2011 par laquelle le CG du département de la SM a décidé de modifier les tarifs de ses transports scolaires dès la rentrée 2011 a été adoptée à la suite d'une procédure irrégulière et de l'annuler pour ce motif.

II – Sur la limitation dans le temps des effets de l'annulation

Vous savez que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu, mais aussi depuis la jurisprudence ASSOCIATION AC ! (CE, 11 mai 2004, n° 255886, fiché en A), « que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il

lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ».

En l'espèce, nous vous proposons de faire application de cette jurisprudence pour moduler les effets dans le temps de l'annulation de la délibération du 28 juin 2011.

Certes, la seule circonstance que la rétroactivité de l'annulation pourrait avoir une incidence négative pour les finances publiques du Conseil général du département de la SM et entraîner des complications pour ses services administratifs chargés d'en tirer les conséquences ne peut, par elle-même, suffire à caractériser une situation de nature à justifier que vous fassiez usage de votre pouvoir de modulation dans le temps des effets de cette annulation (CE, ASSOCIATION AC !, précité ; CE, 17 décembre 2010, SFIB, ASSOCIATION UFC QUE CHOISIR et autres, SA RUE DU COMMERCE, ns 310195, 310543, 310547).

Cependant, il ressort des pièces du dossier et des mesures d'instruction que vous avez diligentées, que la disparition rétroactive de la délibération attaquée ferait revivre des délibérations antérieures, et notamment la dernière en date du 19 juin 2008, du CG de la SM fixant les tarifs de ses transports scolaires, dont la légalité serait susceptible d'être contestée pour le même motif tiré de l'absence de consultation du Conseil départemental de l'éducation nationale. Dès lors, cette annulation pourrait provoquer de multiples demandes de remboursement de la part des usagers des transports scolaires excipant de l'illégalité de la réglementaire tarifaire qui leur a été appliquée depuis de nombreuses années, et dont la généralisation serait à l'origine des plus graves incertitudes quant à la pérennité même de ce service public (voyez, en ce sens, CE, 17 décembre 2010, précité). Tenant compte, en outre, tant de la nature du moyen d'annulation retenu que de ce qu'aucun des autres moyens soulevés ne peut, selon nous, être accueilli (voyez CE, 23 décembre 2011, Danthony, précité), il nous semble, par conséquent, qu'une annulation rétroactive de la délibération du 28 juin 2011 aurait, dans les circonstances de l'affaire, des conséquences manifestement excessives. Dans ces conditions, nous vous proposons de ne prononcer l'annulation de cette délibération qu'à compter du 30 juin 2012. cette solution nous paraît juste dans la mesure où elle permet de garantir à la fois le principe de légalité, en permettant à l'administration de réparer une irrégularité de procédure préjudiciable aux droits des parents usagers, et le principe de sécurité juridique en préservant la continuité du SP de transports scolaires du département. Nous sommes donc parfaitement dans les canons de la jurisprudence Association AC !

PCMNC nous concluons à l'annulation de la délibération du 28 juin 2011 par laquelle le CG du département de la SM a décidé de modifier les tarifs de ses transports scolaires à la rentrée 2011, à ce que cette annulation ne prenne effet qu'au 30 juin 2012 et enfin à la mise à la charge du département de la SM d'une somme de 1 000 euros pour chacune des requêtes en application des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.

SG 1102131, 1102482

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE ROUEN

N°1102131, 1102482

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. et Mme

CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DES ECOLES PUBLIQUES DE LA SEINE-MARITIME- FCPE 76

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rouen,

Mlle de Bouttemont
Rapporteur

(4ème chambre)

M. Armand
Rapporteur public

Audience du 13 mars 2012
Lecture du 27 mars 2012

PCJA : 135-03-02-01-04
Code publication : C+

Vu I°) sous le numéro 1102131 la requête, enregistrée le 4 août 2011, présentée pour M. et Mme demeurant), par Me Enard-Bazire ; M. et Mme demandent au Tribunal :

- d'annuler la délibération n° 2.18 du 28 juin 2011 prise par le département de la Seine-Maritime en tant qu'elle fixe les tarifs annuels applicables aux transports scolaires à compter de la rentrée 2011-2012 ;

- de mettre à la charge du département de la Seine-Maritime le paiement d'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Ils soutiennent que la délibération contestée est entachée d'illégalité, en ce qu'elle vise la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, laquelle a été abrogée par l'ordonnance n° 2010-1307 du 20 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports ; qu'elle a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière, dès lors qu'en raison de l'impact de l'augmentation, le département de la Seine-Maritime aurait dû consulter le conseil départemental de l'éducation nationale conformément aux dispositions de l'article L. 3111-7 du code des transports ; que la décision contestée porte gravement atteinte au principe de sécurité juridique, en fixant à 130 euros la participation annuelle des familles, alors qu'un montant de 30 euros leur avait été

annoncé pour l'année scolaire ; que cette augmentation de 330 % est disproportionnée et ne peut être justifiée par l'augmentation du coût du transport évaluée à seulement 10 % ; que la décision contestée porte atteinte au principe d'égalité d'accès au service public, d'une part, en ce qu'elle ne permet pas aux familles les plus démunies d'avoir accès aux services publics et d'autre part, en ce qu'elle opère une distinction entre les élèves de primaire et maternelle et ceux des collèges et lycées ;

Vu la décision attaquée ;

Vu l'ordonnance en date du 8 septembre 2011 fixant la clôture d'instruction au 20 octobre 2011 à 12 heures, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 18 octobre 2011, présenté pour le département de la Seine-Maritime représenté par son président dûment habilité à cet effet, par Me Gillet qui conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que les erreurs et omissions affectant les visas d'une décision sont sans influence sur sa légalité ; qu'en outre l'erreur relevée par les requérants ne présente pas un caractère substantiel ; que le moyen tiré du défaut de saisine du conseil départemental de l'éducation nationale doit être écarté, dès lors qu'aucune disposition législative ou règlementaire ne prévoit la consultation de cet organisme en matière de politique tarifaire, laquelle n'est pas une composante de l'organisation et du fonctionnement des transports ; qu'en tout état de cause, l'absence de consultation d'un organisme n'entache pas d'irrégularité la décision prise en cas d'une situation d'urgence, laquelle est établie en l'espèce ; que le principe de sécurité juridique n'a pas été méconnu, dès lors que les usagers d'un service public ne peuvent se prévaloir de droit acquis au maintien d'une disposition réglementaire ; que les requérants ne sont pas davantage fondés à soutenir que les nouveaux tarifs seraient disproportionnés et dépourvus de justification sérieuse, dès lors que leur augmentation, qui ne couvre qu'une faible proportion du coût de revient réel du service rendu aux usagers, est justifiée par l'évolution du coût du carburant, l'augmentation du prix d'acquisition des autocars ainsi que par le coût des nouveaux contrats de transports dans un contexte budgétaire difficile ; que la délibération contestée n'a pas méconnu le principe d'égalité, dès lors que, d'une part, des facilités de paiement sont proposées aux familles et que les communes peuvent participer à la prise en charge partielle de ces dépenses et que d'autre part, il existe des différences objectives de distance et de rythme scolaire entre les élèves des écoles maternelles et primaires et ceux des collèges et lycées justifiant des tarifs différents ;

Vu l'ordonnance de réouverture d'instruction en date du 2 novembre 2011 ;

Vu le nouveau mémoire enregistré le 17 novembre 2011 pour M. et Mme [illegible] par Me Enard-Bazire qui concluent aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Ils soutiennent, en outre, que le mémoire en défense présenté par le département de la Seine-Maritime est irrégulier, faute d'être accompagné de l'avis conforme de la commission permanente habilitant son président à ester en justice ; que la délibération contestée viole le principe européen de confiance légitime ; que les motifs de la délibération contestée sont erronés,

From: To:Me CAMPERGUE/GILLET 27/03/2012 14:27 #269 P.004/012

dès lors que les modalités financières de renouvellement des marchés de transports scolaires sont conformes aux estimations des services départementaux lesquelles ont été établies à la fin de l'année 2010 ; que l'augmentation des tarifs des transports scolaires résulte d'une mauvaise appréciation de la situation par l'administration départementale, laquelle a pris en compte la totalité des transports organisés par ses services ;

Vu le nouveau mémoire enregistré le 7 décembre 2011 pour le département de la Seine-Maritime par Me Gillet qui conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens ;

Il fait valoir, en outre, que contrairement à ce qui est soutenu, les services réguliers publics sont en quasi-totalité des services de transports scolaires ; qu'en raison du lancement de nouveaux marchés, la procédure de passation des marchés s'est échelonnée du 21 juillet 2010 au 24 juin 2011 pour les derniers lots ; que si l'augmentation des dépenses n'a pas été constatée lors de la consultation relative aux quatorze premiers lots, l'estimation des dépenses a été largement dépassée pour la seconde consultation sur les lots restants dont la date limite de remise des offres a été fixée au 25 mai 2011 ; que le principe d'égalité est strictement appliqué, dès lors que des tarifs initiaux fixés sont égaux ; que la délibération autorisant le président du conseil général à ester en justice a été produite le 18 octobre 2011 ; que le principe de confiance légitime n'est pas applicable en droit français ;

Vu le nouveau mémoire enregistré le 26 décembre 2011 pour M. et Mme ; par Me Enard-Bazire qui concluent, à titre principal, aux mêmes fins que leur requête par les mêmes moyens ; ils concluent en outre, à titre subsidiaire, à ce qu'il soit fait injonction au département de la Seine-Maritime d'exécuter la délibération du 28 juin 2011 en définissant, sous astreinte, un tarif multimodal applicable aux élèves n'habitant pas dans le périmètre de la CREA ;

Ils soutiennent que le président du conseil général a méconnu l'obligation d'exécuter les délibérations du conseil général qui lui incombe conformément aux dispositions de l'article L. 3221-1 du code général des collectivités territoriales ; que le conseil général ne pouvait déléguer la fixation des tarifs multimodaux d'un service public obligatoire à la commission permanente ;

Vu le nouveau mémoire enregistré le 17 janvier 2012 pour le département de la Seine-Maritime par Me Gillet qui conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens ;

Il soutient, en outre, que le moyen tiré de l'inexécution de la délibération du 28 juin 2011 relatif à l'existence de tarifs multimodaux est sans incidence sur le présent litige ; que le conseil général, qui a pu légalement donner délégation à la commission permanente pour définir les tarifs multimodaux, n'a aucune obligation de mettre en place de tels tarifs, tant en termes de montant que de délai de mise en œuvre ; que les conclusions aux fins d'injonction sont irrecevables, dès lors qu'elles ne sont pas présentées à titre de conséquence de l'annulation de la décision contestée ; que la délibération contestée ne peut être annulée qu'en tant qu'elle porte sur la fixation des tarifs annuels des transports scolaires ;

Vu les pièces dont il résulte que par lettre en date du 18 janvier 2012 les parties ont été invitées à indiquer au tribunal quelles seraient les conséquences d'une annulation rétroactive de la délibération attaquée ;

Vu le mémoire enregistré le 24 janvier 2012 pour M. et Mme , par Me Enard-Bazire qui conclut aux mêmes fins et soutient en outre qu'une annulation rétroactive n'emporterait pas de conséquences manifestement excessives pour le département ; qu'il ne peut être dérogé que de manière exceptionnelle au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses ; que l'annulation rétroactive de la décision attaquée ne saurait porter atteinte au principe de continuité des service public des transports scolaires, dès lors que le litige est circonscrit aux seuls tarifs ; que le département de la Seine-Maritime ne saurait invoquer des difficultés financières liées à une éventuelle annulation de la délibération litigieuse ; que la notion de but d'intérêt général ne saurait être limitée au seul enjeu financier au regard des budgets en cause ; qu'ils ont été placés dans une situation financière difficile et ont accompli en temps utile les démarches envisageables ;

Vu le mémoire enregistré le 1er février 2012 pour le département de la Seine-Maritime, par Me Gillet qui, d'une part, reprend ses conclusions aux fins de rejet de la requête par les mêmes moyens et, d'autre part, soutient qu'une annulation rétroactive de la délibération attaquée emporterait des conséquences manifestement excessives ;

Il soutient, en outre, qu'en application des dispositions de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011, l'absence de consultation du conseil départemental de l'éducation nationale est sans incidence sur la légalité de la délibération attaquée, dès lors que ce manquement n'a ni eu d'influence sur le sens de la délibération attaquée ni affecté la compétence de l'auteur de l'acte ; que la décision attaquée a été prise au regard d'un ensemble de faits extérieurs qui s'imposent à lui ; que l'annulation rétroactive de la délibération du 28 juin 2011 fixant les tarifs des transports scolaires entraînerait de graves difficultés administratives et budgétaires pour le département, notamment un déséquilibre de près de 3 millions d'euros ; qu'il convient de tenir compte tant de la nature du moyen d'annulation retenu que de ce qu'aucun des autres moyens soulevés ne peut être accueilli ; que si le département devait reprendre une décision en consultant au préalable le CDEN, il prendrait la même décision compte tenu des motifs déjà évoqués ; que l'annulation rétroactive de la délibération litigieuse conduirait à une grave incertitude sur la situation juridique applicable, dès lors qu'elle ferait revivre de précédentes décisions, elles-aussi illégales pour le même motif ; que l'application de l'ancienne grille tarifaire entraînerait des tarifs plus onéreux que ceux figurant dans la délibération attaquée ; que l'annulation éventuelle de la délibération litigieuse conduirait à une violation du principe de sécurité juridique des collectivités territoriales, dès lors qu'elle aurait une incidence grave sur la légalité des délibérations prises par d'autres collectivités territoriales et par voie de conséquence sur les bénéficiaires de cette prise en charge, dès lors que les conventions de délégation de compétence ont été conclues pour une durée de quatre ans avec cent quarante et une autorités organisatrices déléguées ; que l'annulation éventuelle de la délibération litigieuse aurait une incidence directe sur la légalité du budget de 2012 en remettant en cause son équilibre réel du fait de l'absence d'une importante recette ; qu'il est demandé en outre de reporter les effets de l'annulation à la fin de l'année scolaire, soit au 1er juillet 2012 afin qu'une nouvelle délibération soit prise avant cette date et après consultation préalable du CDEN ;

From: To:Me CAMPERGUE/GILLET 27/03/2012 14:28 #269 P.006/012

Vu le nouveau mémoire enregistré le 12 mars 2012 présenté pour le département de la Seine-Maritime par Me Gillet ;

Vu II°), sous le numéro 1102482, la requête, enregistrée le 5 septembre 2011, présentée pour le CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME- FCPE 76, dont le siège est 15 rue Fontenelle - BP187 à Rouen (76000), par Me Enard-Bazire ; le CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME- FCPE 76 demande au Tribunal pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n° 1102131 :

- d'annuler la délibération n° 2.18 du 28 juin 2011 prise par le département de la Seine-Maritime en tant qu'elle a fixé les tarifs annuels applicables aux transports scolaires à compter de la rentrée 2011-2012;

- de mettre à la charge du département de la Seine-Maritime le paiement d'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient, en outre, qu'il a intérêt à agir contre une décision à caractère règlementaire tendant à empêcher les enfants des familles les plus défavorisées à accéder au service public des transports scolaires ;

Vu la décision attaquée ;

Vu l'ordonnance en date du 8 septembre 2011 fixant la clôture d'instruction au 20 octobre 2011, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 18 octobre 2011, présenté pour le département de la Seine-Maritime représenté par son président dûment habilité à cet effet, par Me Gillet qui conclut au rejet de la requête pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n° 1102131 et à ce que le paiement de la somme de 2 000 euros soit mis à la charge de l'association requérante sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient, en outre, que la requête du CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME- FCPE 76 est irrecevable, dès lors que la délibération contestée, qui détermine les tarifs des transports scolaires, ne concerne pas la qualité du service public de l'enseignement ;

Vu l'ordonnance de réouverture d'instruction en date du 2 novembre 2011 ;

Vu le nouveau mémoire enregistré le 17 novembre 2011 pour le CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME- FCPE 76 par Me Enard-Bazire qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens que ceux exposés sous le n° 1102131 ;

Vu le nouveau mémoire enregistré le 7 décembre 2011 pour le département de la Seine-Maritime par Me Gillet qui conclut aux mêmes fins que précédemment pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n° 1102131 ;

Vu le nouveau mémoire enregistré le 26 décembre 2011 pour le CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME- FCPE 76 par Me Enard-Bazire qui conclut, à titre principal, aux mêmes fins que sa requête pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n° 1102131 ; il conclut en outre à titre subsidiaire à ce qu'il soit fait injonction au département de la Seine-Maritime d'exécuter la délibération du 28 juin 2011 en définissant, sous astreinte, un tarif multimodal applicable aux élèves n'habitant pas dans le périmètre de la CREA ;

Vu le nouveau mémoire enregistré le 17 janvier 2012 pour le département de la Seine-Maritime par Me Gillet qui conclut aux mêmes fins que précédemment pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n° 1102131 ;

Il soutient, en outre, que l'association requérante n'est également pas recevable à demander l'annulation de la délibération attaquée, dès lors que son objet social n'est pas suffisamment précis et circonscrit dans un ressort géographique ;

Vu les pièces dont il résulte que, par courrier en date du 18 janvier 2012 les parties ont été invitées à indiquer au tribunal quelles seraient les conséquences d'une annulation rétroactive de la délibération attaquée ;

Vu le mémoire enregistré le 24 janvier 2012 pour le CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME- FCPE 76, par Me Enard-Bazire qui soutient pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n° 1102131 qu'une annulation rétroactive n'emporterait pas de conséquences manifestement excessives pour le département ;

Vu le mémoire enregistré le 1er février 2012 pour le département de la Seine-Maritime, par Me Gillet, qui, d'une part, conclut aux mêmes fins que précédemment pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n° 1102131 et, d'autre part, soutient pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n° 1102131 qu'une annulation rétroactive de la délibération attaquée emporterait des conséquences manifestement excessives ;

Vu le nouveau mémoire enregistré le 12 mars 2012 présenté pour le département de la Seine-Maritime par Me Gillet ;

Vu les autres pièces du dossier ;
Vu le code de l'éducation ;
Vu le code des transports ;
Vu la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 ;
Vu le code de justice administrative ;

From: To:Me CAMPERGUE/GILLET 27/03/2012 14:28 #269 P.008/012

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 13 mars 2012 :
- le rapport de Mlle de Bouttemont, premier conseiller,
- les conclusions de M. Armand, rapporteur public ;
- et les observations de Me Enard-Bazire avocat, pour M. et Mme et pour le CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME-FCPE 76 et de Me Gillet, avocat, pour le département de la Seine-Maritime ;

Considérant que les requêtes de M. et Mme ; et du CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME- FCPE 76 sont dirigées contre la même décision et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par le département de la Seine-Maritime :

Considérant que le CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME- FCPE 76, qui a notamment pour objet de regrouper l'ensemble des parents d'élèves des établissements publics et laïques d'éducation du département, de formuler en leur nom des vœux sur tout objet concernant les intérêts moraux et matériels de l'enseignement public, des élèves qui le fréquentent, de leurs parents, d'en suivre la réalisation et de veiller à leur application, dispose d'un intérêt à agir pour demander l'annulation de la délibération contestée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

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

Considérant qu'aux termes du premier et du deuxième alinéa de l'article L. 3111-7 du code des transports : « Les transports scolaires sont des services réguliers publics. Le département a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports. Il consulte à leur sujet le conseil départemental de l'éducation nationale. » ; qu'aux termes de l'article R. 235-11 du code de l'éducation nationale : « Le conseil départemental de l'éducation est notamment consulté : (...) 2° Au titre des compétences du département : a) Sur l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires. » ;

Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le département de la Seine-Maritime est tenu de consulter pour toute question relative au fonctionnement et à l'organisation du services des transports scolaires, le conseil départemental de l'éducation nationale ; que la fixation des tarifs applicables aux usagers relève par nature des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du service ; qu'ainsi et alors même que le département de la Seine-Maritime est seul compétent pour fixer définitivement les tarifs des transports scolaires, il devait, néanmoins, avant de prendre la délibération contestée, saisir pour avis le conseil départemental de l'éducation nationale ; qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération contestée n'a pas été prise après avis préalable du conseil départemental de l'éducation nationale ; qu'elle a dès lors, été prise selon une procédure entachée d'irrégularité ;

Considérant que l'article 70 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit dispose que : « Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision » ; que ces dispositions énoncent, s'agissant des irrégularités commises lors de la consultation d'un organisme, une règle qui s'inspire du principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ;

Considérant qu'en l'espèce, la consultation du conseil départemental de l'éducation nationale, qui a pour objet d'assurer un dialogue entre les élus, le personnel éducatif et les parents d'élèves, constitue une garantie accordée aux intéressés ; qu'alors même que le département de la Seine-Maritime fait état d'éléments objectifs contraignants pour la fixation des tarifs en cause, il n'est toutefois pas établi, de manière certaine, que la consultation de cet organisme n'aurait eu aucune influence sur la décision de l'administration notamment sur le montant de l'augmentation ou sur ses modalités ; que dans ces conditions, une telle omission, qui a privé les parents d'élèves, le personnel éducatif et les collectivités d'une garantie, a constitué une irrégularité de nature à entacher la légalité de la délibération attaquée ;

Considérant, enfin, qu'en se bornant à soutenir que l'ouverture des derniers plis de l'appel d'offre effectué auprès des sociétés de transport collectif a été reportée à la fin du mois de juin 2011, le département de la Seine-Maritime n'établit pas, dans les circonstances de l'espèce et alors que les membres du conseil départemental de l'éducation nationale pouvaient être convoqués en urgence, l'impossibilité de procéder dans de brefs délais à la réunion de cette commission ; qu'il ne fait pas davantage état d'éléments impératifs justifiant de l'urgence à prendre la décision contestée sans solliciter l'avis du conseil départemental de l'éducation nationale ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, que M. et Mme __ ainsi que le CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME-FCPE 76 sont fondés à soutenir que la délibération attaquée a été prise au terme d'une procédure irrégulière et à en demander, pour ce motif, l'annulation ;

Sur les conséquences de l'illégalité de la délibération attaquée :

En ce qui concerne l'office du juge :

Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en

From: To:Me CAMPERGUE/GILLET 27/03/2012 14:29 #269 P.010/012

vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

En ce qui concerne l'application de ces principes à la délibération attaquée :

Considérant que, si la seule circonstance que la rétroactivité de l'annulation pourrait avoir des conséquences graves sur l'équilibre du budget du département ne peut, par elle-même, suffire à caractériser une situation de nature à justifier que le juge fasse usage de son pouvoir de modulation dans le temps des effets de cette annulation, il ressort toutefois des pièces du dossier que la disparition rétroactive de la décision attaquée, en faisant revivre les délibérations antérieures prises par le département de la Seine-Maritime dont la légalité serait susceptible d'être contestée pour le même motif, serait à l'origine des plus graves incertitudes quant à la situation et aux droits de la collectivité publique, des parents d'élèves ainsi que des cent quarante et une autorités organisatrices déléguées ayant signé des conventions de transport avec le département ; que la rétroactivité de cette annulation pourrait provoquer des demandes de remboursement ou de versements complémentaires dont la généralisation serait susceptible d'affecter profondément la continuité du service public des transports scolaires ; qu'ainsi, dans les circonstances de l'espèce, eu égard, d'une part, aux conséquences de la rétroactivité de l'annulation de la délibération attaquée, qui produirait des effets manifestement excessifs en raison du risque de mise en cause des nombreux actes individuels et contractuels pris sur son fondement, d'autre part, de la nécessité de permettre au département de la Seine-Maritime de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la continuité du service public, et compte tenu tant de la nature du moyen d'annulation retenu que de ce qu'aucun des autres moyens soulevés ne peut être accueilli, il y a lieu de prévoir que l'annulation prononcée par la présente décision ne prendra effet qu'à compter du 5 juillet 2012, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre des actes pris sur son fondement ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge du CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME-FCPE 76, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement de la somme que demande le département de la Seine-Maritime au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, en application de ces dispositions. de mettre à la charge du département de la Seine-Maritime le versement à M. et Mme _____, d'une part, et au CONSEIL DEPARTEMENTAL DES

PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME- FCPE 76, d'autre part, d'une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : La délibération du 28 juin 2011 est annulée à compter du 5 juillet 2012, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur son fondement.

Article 2 : Le département de la Seine-Maritime versera respectivement à M. et Mme d'une part et au CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME- FCPE 76 d'autre part, une somme de mille cinq cents euros (1500 euros) chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions du département de la Seine-Maritime tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. et Mme Stéphane . au CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PARENTS D'ELEVES DE LA SEINE-MARITIME-FCPE 76 et au département de la Seine-Maritime.

Délibéré après l'audience du 13 mars 2012, à laquelle siégeaient :

Mme Grand d'Esnon, président,
M. Leduc et Mlle de Bouttemont, premiers conseillers.

Lu en audience publique le 27 mars 2012.

Le rapporteur, Le président,

M. de BOUTTEMONT J. GRAND d'ESNON

Le greffier,

M. BONVOISIN

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Maritime en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

From: To:Me CAMPERGUE/GILLET 27/03/2012 14:29 #269 P.012/012

risque de doubles votes ; elle n'en est pas moins curieuse.

En achevant ce bref commentaire, une conclusion s'impose : il faudrait refondre en un texte unique les dispositions désormais applicables aux régions, et notamment au fonctionnement du conseil régional. Leur enchevêtrement rend leur maniement malaisé : le texte de base demeure la loi du 5 juillet 1972, très profondément modifiée ; s'y ajoutent le titre 3 de la loi du 2 mars 1982 et, comme il fait de fréquents renvois aux règles de fonctionnement du conseil général, certains articles du titre 2, de la même loi, sans compter de multiples dispositions tirées de la loi du 10 août 1871. C'est beaucoup ; c'est trop !

Jacques Moreau

58 - TRANSPORTS SCOLAIRES. — Financement du service. — Absence d'obligation pour la commune. — Participation aux frais des usagers. — Etats exécutoires. — Opposition rejetée. — Loi du 22 juillet 1983. — Compétence transférée aux départements. — Participation aux dépenses du ramassage scolaire. — Absence d'obligation pour la commune.

Tribunal administratif de Châlons-sur-Marne. — 2 décembre 1986

MM. Stortz, rapp. ; Prétot, c. du g. ; Me Schildlowsky, av.

Aff. : M. Raclot c/ Commune de Marcilly-Plesnoy, T.P.G. de la Haute-Marne

Sur l'opposition aux états exécutoires en date des 22 novembre 1984 et 2 octobre 1985 :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté ;

Considérant qu'à l'appui de son opposition aux états exécutoires émis au titre des années scolaires 1982-1983 et 1983-1984 par la commune de Marcilly-Plesnoy et relatifs à la participation aux frais de transports scolaires de ses deux enfants à l'école de la commune de Neuilly-L'Evêque M. Raclot allègue la méconnaissance par la commune de Marcilly-Plesnoy de l'obligation qui lui serait imposée de financer un tel service ; que, contrairement à ces allégations, il ne résulte pas des dispositions du décret du 4 mai 1973, relatif à l'organisation des services spéciaux de transports publics routiers réservés aux élèves, applicable aux années scolaires considérées, qu'une telle obligation incombe à la commune alors même que, comme en l'espèce, la commune ne comporterait ni cantine scolaire, ni école maternelle ; que, par suite, les oppositions faites par M. Raclot aux états exécutoires des 22 novembre 1984 et 2 octobre 1985 doivent être rejetées, sans que puisse être utilement invoquée la circonstance que le maire de Marcilly-Plesnoy ait autorisé le requérant à inscrire ses deux enfants à l'école de la commune de Neuilly-L'Evêque, cette circonstance étant sans influence sur le bien-fondé desdits états exécutoires ;

Sur les conclusions tendant à la condamnation de la commune à verser à M. Raclot une participation aux frais de transport scolaire à l'école maternelle qu'il a supportés au titre de l'année 1984-1985 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 29, alinéa 2, de la loi du 22 juillet 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat : « Les départements ont la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports. Ils consultent à leur sujet le Conseil de l'éducation nationale. Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles techniques auxquelles doivent répondre les transports scolaires. » ; qu'aux termes de l'alinéa 2 de l'article 30 de la même loi : « Pendant un délai de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur des dispositions du présent article la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires pourra continuer à être exercée par les personnes morales énumérées ci-dessus et qui la détiennent à la date de promulgation de la présente loi. » ;

Considérant qu'il résulte des dispositions sus-rappelées que l'organisation et la responsabilité des transports scolaires relèvent de la compétence des départements ; que les communes, même si la faculté leur en est offerte pour une durée de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 30 de la loi du 22 juillet 1983, ne sont pas tenues de continuer à exercer cette compétence ; que, par ailleurs, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux communes de participer aux dépenses de ramassage scolaire exposées par les familles ; que, par suite, les conclusions de la requête tendant à la condamnation de la commune de Marcilly-Plesnoy à verser à M. Raclot une participation aux frais de transports scolaires qu'il a supportés au titre de l'année 1984-1985 doivent être rejetées ;

Décide :

Art. 1er : La requête de M. Raclot est rejetée.

Observations

Le jugement lu, le 2 décembre 1986, par le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne met l'accent sur le particularisme que revêt, avant comme après la décentralisation, l'organisation des transports scolaires (cf. André de Laubadère, *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J., t. 3, 3e éd. 1978, n° 481 et ss. ; J.-P. Beraud, *Les transports scolaires*, R.D.P. 1978, p. 443 ; J. Hourticq, *Le ramassage scolaire*, Rev. adm. 1966, p. 64).

Demeurant à Marcilly-Plesnoy (Haute-Marne), le requérant a placé l'un de ses enfants à l'école d'une commune voisine. Pour les années scolaires 1982-1983 et 1983-1984, il a recouru à cette fin aux services du car de ramassage affrété par la commune. Celui-ci ayant été supprimé à la rentrée 1984, il a dû assurer par ses propres moyens les déplacements de son enfant. Enregistrée en 1986, sa requête se présentait à la fois comme une opposition formée à l'encontre des titres exécutoires délivrés par le maire de Marcilly-Plesnoy en vue du recouvrement de la participation du requérant pour chacune des deux années 1982-1983 et 1983-1984 et comme une demande de condamnation de la commune au paiement d'une indemnité représentant la participation aux frais exposés en 1985-1986 en l'absence de service public. Sans s'appesantir sur l'irrecevabilité de certaines de ces conclusions le tribunal a, conformément aux conclusions de son commissaire du gouvernement, rejeté au fond la requête sur les deux points.

S'agissant de l'opposition aux états exécutoires, le juge a été conduit à faire application des dispositions du décret n° 72-462 du 4 mai 1973, relatif aux transports scolaires, applicables jusqu'à la fin de l'année scolaire 1983-1984. Si, semblable en cela aux dispositions antérieurement applicables (cf. C.E. 13 juillet 1965, *Ministre de l'Education nationale*, A.J.D.A. 1965, p. 612, concl. Guy Braibant), ce texte autorise les collectivités publiques à subventionner les transports scolaires — sous réserve de ne pas opérer de discriminations illégales (T.A. Montpellier 9 juillet 1984, *André et autres*, Leb. tables, p. 641) —, il prévoit explicitement, dans son article 11, la participation des usagers au coût du service ; la requête ne pouvait donc qu'être rejetée sur ce point, fondée implicitement sur un principe de gratuité du service public qui, à la différence de la police administrative (cf. C.E. 5 décembre 1984, *Ville de Versailles c/ M. Devaux*, A.J.D.A. 1985, p. 104, obs. J. Chapuisat ; Rev. fr. dr. adm. 1985,

p. 522, note Xavier Prétot ; le Quotidien juridique 30 avril 1985, p. 2, note Frank Moderne), ne revêt qu'une portée tout à fait exceptionnelle (cf. R. Hertzog, *Recherches sur la gratuité ou la non-gratuité des services publics*, th. Strasbourg, 1972 ; Monique Willemin et J.-L. Pothet, *La gratuité du service public à l'égard de ses usagers* in *Sur les services publics*, Economica 1982, p. 15).

Pour l'année 1984-1985, le problème se posait dans des termes différents : sur le plan législatif, les transports scolaires sont devenus des transports intérieurs publics au sens de la loi d'orientation du 30 décembre 1982 (chron. Denis Broussolle, A.J.D.A. 1983, p. 236) ; par ailleurs, reprenant et synthétisant les dispositions antérieures, les lois de décentralisation, notamment les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983, ainsi que le décret n° 84-322 du 3 mai 1984 pris pour leur application, ont fait du département (sauf dans les périmètres urbains) le principal responsable des transports scolaires, sauf à lui confier par convention l'exécution du service aux communes, aux établissements d'enseignement ou encore aux associations de parents d'élèves (cf. Andrée Coudevylle, *Les transports scolaires et la loi du 22 juillet 1983* in *Les nouvelles compétences locales*, Economica 1985, p. 393). L'article 30 de la loi du 7 janvier 1983 autorise certes les collectivités qui, telle la commune de Marcilly-Plesnoy, intervenaient en la matière à poursuivre, provisoirement au moins, leur intervention, mais il ne s'agit là que d'une faculté. Dans ces conditions, l'organisation des transports scolaires n'étant pas au nombre des compétences de la commune, aucun texte n'imposant à celle-ci d'instituer une aide aux familles à raison des charges de ramassage scolaire, le requérant n'était pas fondé à solliciter la condamnation de la commune de Marcilly-Plesnoy au paiement d'une quelconque indemnité.

Xavier Prétot

Compétence

59 - EXPROPRIATION. — Rétrocession (Code de l'Expropriation, art. L 12-6). — Compétence judiciaire. — Modalités d'exécution de la rétrocession. — Refus de signer l'acte de rétrocession.

Tribunal des conflits. — 12 janvier 1987

Mme Bauchet, rapp. ; M. Charbonnier, c. du g. ; M° Parmentier, av.

Aff. : Préfet, commissaire de la République du département de l'Aveyron c/ T.G.I. Millau ; Epx Fatras c/ Etat. — Req. n° 2445 bis

. . . . . .

Considérant que l'Etat ayant, en 1983, accepté de rétrocéder aux époux Fatras en application de l'article L. 12-6 du Code de l'Expropriation 41 hectares 45 ares 52 centiares sur les 64 hectares 21 ares 12 centiares que lui avaient cédés, en 1978, les intéressés, un acte de rétrocession a été signé par les époux Fatras et le directeur des services fiscaux du département de l'Aveyron ; que le préfet de ce département a refusé de procéder à la signature de cet acte ; que les époux Fatras ont alors saisi le tribunal de grande instance de Millau d'une action tendant à ce que le tribunal, d'une part, condamne le préfet à signer sans délai l'acte de rétrocession, d'autre part, ordonne la publication à la conservation des hypothèques de Millau de cet acte authentique, condamne enfin le préfet à leur payer la somme de 120 000 francs au titre de dommages et intérêts et de 6 000 francs en application des dispositions de l'article 700 du Nouveau Code de Procédure civile ; que, par son jugement du 27 mars 1986, le tribunal s'est reconnu compétent pour connaître des deux premiers chefs de conclusions et incompétent pour connaître du troisième ; que l'arrêté du 15 avril 1986 du préfet, commissaire de la République du département de l'Aveyron, doit dès lors être regardé comme ayant élevé le conflit dans l'instance pendante devant le tribunal de grande instance de Millau uniquement sur la partie du jugement qui déclare la juridiction judiciaire compétente pour connaître des deux premiers chefs de conclusions ;

Considérant que ces deux premiers chefs de conclusions sont relatifs aux modalités d'exécution de la rétrocession ; qu'il n'appartient qu'aux juridictions de l'ordre judiciaire d'en connaître ; que, dès lors, c'est à tort que, par l'arrêté sus-analysé du 15 avril 1986, le préfet, commissaire de la République du département de l'Aveyron, a élevé le conflit ; que cet arrêté doit être annulé ;

Décide :

Art. 1er : L'arrêté de conflit pris le 15 avril 1986 par le préfet, commissaire de la République du département de l'Aveyron, est annulé.

Observations

Le contentieux de la rétrocession des biens expropriés (Code de l'Expropriation, art. L. 12-6 : « Si les immeubles expropriés [...] n'ont pas reçu dans le délai de cinq ans la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de trente ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique ») est pour l'essentiel de la compétence des juridictions judiciaires (cf. R. Hostiou, *Code de l'Expropriation* commenté et annoté, Litec 1986, p. 28 et ss. ; Jean-Marie Auby et Roland Drago, *Traité de contentieux administratif*, L.G.D.J., t. 1, 1986, p. 686 et ss.).

Cette compétence — qui n'est que le reflet de la compétence de principe, sur un fondement textuel, du juge judiciaire en matière d'expropriation — n'est pas totale pour les litiges ayant trait à l'existence même du droit à rétrocession. La jurisprudence admet en effet que doivent être renvoyés au juge administratif les questions tenant à l'interprétation et à la validité des actes administratifs relatifs à l'affectation des biens expropriés (C.E. 10 janvier 1968, *Coutin*, Leb. p. 25 ; Trib. confl. 19 mars 1979, *Dame veuve Tribier*, Leb. p. 565) et, plus largement, la question de savoir si les biens expropriés ont reçu l'affectation adéquate dans le délai adéquat (C.E. 7 décembre 1949, *Azoulay*, Leb. p. 729 ; 16 février 1951, *Dlle Lautier*, Leb. p. 736 ; C.E. 16 décembre 1960, *Ville de Brest*, Leb. p. 712 ; 25 octobre 1972, *Tabard*, Leb. p. 680 ; C.E. 7 juillet 1978, *Ville d'Hyères*, Droit et ville 1979, n° 7, p. 327, note Fernand Bouyssou ; Cass. com. 13 mai 1956, J.C.P. 1956.II.9273 ; C.A. Paris 14 juin 1960, C.J.E.G. 1961.15, note P. Virolle), du moins dès l'instant où cet élément fait l'objet d'une contestation sérieuse (C.A. Lyon 18 décembre 1950, S. 1951.II.101 ; C.A. Rennes 16 mai 1984, *Crts Berrec*, Rev. jud. Ouest 1984, n° 3, p. 85, note René Hostiou).

En revanche, la compétence judiciaire est exclusive comme le rappelle la décision ci-dessus reproduite, pour ce qui concerne « les modalités d'exécution des rétrocessions » (v. aussi par exemple C.E. 9 décembre 1977, *Dlle Aubaud*, Leb. p. 495 ; C.E. 23 avril 1982, *Combaz*, Leb. p. 157 ; T.G.I. La Rochelle 18 décembre 1984, *Bordagec*, G.P. 29-30 janvier 1986, p. 13, note J.-F. L.). Le juge administratif se refuse à connaître des recours contre un rejet de demande de rétrocession (C.E. 30 janvier 1948, *Le-*

2012

Recueil des tarifs des [illegible] publics de la ville de [illegible]

Annexe 6 la délibération du [illegible] décembre 2011

NICE CÔTE D'AZUR
Ville de Nice

6

NICE COTE AZUR
Ville de Nice

TABLE DES MATIÈRES

RÉGLEMENTATION DES ESPACES 3
PUBLICITÉ EXTÉRIEURE 3
DROITS DE VOIRIE 4
TOILETTES ET DOUCHES PUBLIQUES DELEGUEES TARIFS AU TAUX DE TVA DE 19,6% 11

SERVICES À LA POPULATION 13
CIMETIERES 13
CREMATORIUM DE NICE COTE D'AZUR 17
COMMUNICATION DES LISTES ELECTORALES 18

POLICE MUNICIPALE 19
MISE À DISPOSITION AGENT DE PERSONNEL ET DE MATERIEL 19
FOURRIERE AUTOMOBILE 21

ANIMATION ET LOISIRS 23
CONCERTS 23
CENTRES ANIMATIONS ET LOISIRS ET CYBER ESPACES 23

JEUNESSE 31
ACCUEIL DE LOISIRS SANS HÉBERGEMENT 31

ÉDUCATION ET RESTAURATION SCOLAIRE 31
CENTRES DE VACANCES ET GARDERIES 31
RESTAURATION SCOLAIRE 32

EVENEMENTIEL 33
THÉATRE DE VERDURE, THÉATRE LINO VENTURA ET SALLE GRAPELLI 33
SALLE "NIKAIA" 37
NICE JAZZ FESTIVAL 58

PARC PHOENIX 60
DROIT D'ENTRÉE ET LOCATION 60

ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS 65
COPIE DE DOCUMENTS ADMINISTRATIFS FOURNIS AUX USAGERS 65

LOGEMENT ET RÉNOVATION URBAINE 66
AIRE D ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE 66

VIE ASSOCIATIVE 67
ESPACE ASSOCIATIONS 67

FISCALITÉ LOCALE 69
TAXE DE SÉJOUR 69

DÉLÉGATIONS DE SERVICES PUBLICS 70
STUDIOS RIVIERA: SITE DE "LA VICTORINE" 70
CASINO RUHL 75
CASINO DU PALAIS DE LA MEDITERRANEE 77
PALAIS DES CONGRES DES ARTS ET DES EXPOSITIONS / ACROPOLIS 80

ACHATS ET LOGISTIQUE 112
RESTAURANTS MUNICIPAUX 112
PHOTOCOPIEURS 113

CÂBLE 114
DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DU CÂBLE 114

RÉGULATION DU TRAFIC 120
STATIONNEMENT PAYANT SUR VOIRIE 120
STATIONNEMENT PAYANT HORS VOIRIE 120
ASCENSEURS DU CHÂTEAU 122

ENVIRONNEMENT MER ET LITTORAL 122
MAISON DE L'ENVIRONNEMENT 122
PLAGES SOUS-CONCEDEES 123
BASES NAUTIQUES DE NICE (EN COURS DE NEGOCIATION) 130

PERMIS DE CONSTRUIRE 135
DUPLICATA DE PLANS 135

FORÊTS COMMUNALES 135
CESSION DES MENUS PRODUITS FORESTIERS 135

COMMUNICATION ET AUDIOVISUEL 135
CESSIONS DE DROITS 135

CENTRE UNIVERSITAIRE MÉDITERRANÉEN 136
MISE A DISPOSITION DE SALLES 136
CONCERTS 141

ACTION SOCIALE PETITE ENFANCE ET HANDICAP 142
ACCUEIL OCCASIONNEL ET REGULIER POUR ENFANT - DE 6 ANS ET DE - DE 4 ANS 142

SANTÉ PUBLIQUE 146
FOURRIÈRE POUR ANIMAUX 146
VACCINATIONS INTERNATIONALES 146

SPORTS 148
INSTALLATIONS SPORTIVES 148
CENTRE HIPPIQUE DE NICE 154
CHAMP DE TIR DU RAVIN DE LARE 160
ECOLES MUNICIPALES DES SPORTS ET CENTRES D'ANIMATION SPORTIVE 161
ANIMATIONS SENIORS 162

THEÂTRE DE L'OPÉRA 165
TARIFS INDIVIDUELS ET COLLECTIVITES 165
MISE À DISPOSITION DE LOCAUX, DE MATÉRIEL ET DE PERSONNEL 169

CINEMA 172
CINEMATHEQUE 172
OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC : TOURNAGES, SERIES TELEVISEES, DOCUMENTAIRES ... 176

CULTURE 177
CONSERVATOIRE À RAYONNEMENT RÉGIONAL 177
SALLES DE SPECTALES 181
MUSÉES DE NICE 183
ECOLES ARTISTIQUES 188
THÉÂTRES 190
BIBLIOTHÈQUES 192
MUSIQUE 194
CENTRE DU PATRIMOINE 195
REGIE AUTONOME DES COMPTOIRS DE VENTE DANS LES MUSÉES DE NICE 196

N° LIGNE	LIBELLÉ	BASE LÉGALE	SERVICE NON ASSUJETTI OU RÉGIE TARIFS 2011	SERVICE NON ASSUJETTI OU RÉGIE TARIFS 2012	SERVICE ASSUJETTI TARIFS 2011 HT	SERVICE ASSUJETTI TARIFS 2011 TTC	SERVICE ASSUJETTI TARIFS 2012 HT	SERVICE ASSUJETTI TARIFS 2012 TTC	TX TVA 2012
2	**RÉGLEMENTATION DES ESPACES**								
3	*OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC AUX FINS D EXPLOITATION PUBLICITAIRE*								
4	**CONVENTION POUR PRÉENSEIGNES**								
5	PRÉENSEIGNES DE 0 A 2,50 M²	DÉLIBÉRATION N°1.3 DU 19 NOVEMBRE 2004	*1 953,00 €*	**1 953,00 €**					
6	PRÉENSEIGNES AU DELÀ DE 2,50 M² JUSQU'A 5 M²	DÉLIBÉRATION N°1.15 DU 16 DÉCEMBRE 2005	*3 255,00 €*	**3 255,00 €**					
7	**SIGNALISATION D INTERET LOCAL AU PROFIT DE CERTAINES ACTIVITES ECONOMIQUES**								
8	FLECHE SIGNALETIQUE FORMAT 1300 X 160 PAR FLECHE ET PAR AN	DÉLIBÉRATION N°11.3 DU 10 NOVEMBRE 2006	*1 800,00 €*	**1 800,00 €**					
9	FLECHE SIGNALETIQUE FORMAT 1300 X 280 PAR FLECHE ET PAR AN	DÉLIBÉRATION N°11.3 DU 10 NOVEMBRE 2006	*2 600,00 €*	**2 600,00 €**					
10	*TAXE LOCALE SUR LA PUBLICITÉ EXTÉRIEURE PAR M² ET PAR AN*								
11	**TAXE SUR LA PUBLICITÉ FRAPPANT LES AFFICHES, RÉCLAMES ET ENSEIGNES LUMINEUSES (NE CONCERNENT QUE LES DISPOSITIFS PUBLICITAIRES VISÉS AU D DE L ARTICLE L.2333-16 NOUVEAU DU CGCT (CONTRATS EN COURS))**								
12	1 ÈRE CATÉGORIE - AFFICHE SUR PAPIER ORDINAIRE, IMPRIMEE OU MANUSCRITE /M²	DÉLIBÉRATION N° 1.26 DU 17 OCTOBRE 2008	*1,60 €*	**1,60 €**					
13	3 ÈME CATÉGORIE - AFFICHES PEINTES ET TOUTES LES AFFICHES AUTRES QUE SUR PAPIER (= OU< À 50 M²) /M²	DÉLIBÉRATION N° 1.26 DU 17 OCTOBRE 2008	*6,40 €*	**6,40 €**					
14	4 ÈME CATÉGORIE - AFFICHES, RECLAMES ET ENSEIGNES LUMINEUSES (PAR AN) (DE 1 À 50 M²) / M²	DÉLIBÉRATION N° 1.26 DU 17 OCTOBRE 2008	*25,60 €*	**25,60 €**					
15	**DISPOSITIFS PUBLICITAIRES PAR M² ET PAR AN**								
16	**DISPOSITIFS PUBLICITAIRES NON NUMÉRIQUES PAR M² ET PAR AN**								
17	DISPOSITIFS PUBLICITAIRES DONT L'AFFICHAGE SE FAIT AU MOYEN D'UN PROCEDE NON NUMERIQUE SUPERFICIE INFERIEURE OU EGAL A 50M²	DÉLIBÉRATION N° 1.26 DU 17 OCTOBRE 2008	*32,00 €*	**31,00 €**					
18	DISPOSITIFS PUBLICITAIRES DONT L'AFFICHAGE SE FAIT AU MOYEN D'UN PROCEDE NON NUMERIQUE SUPERFICIE SUPERIEURE OU EGAL A 50M²	DÉLIBÉRATION N° 1.26 DU 17 OCTOBRE 2008	*50,00 €*	**55,00 €**					
19	**DISPOSITIFS PUBLICITAIRES NUMÉRIQUES PAR M² ET PAR AN**								
20	DISPOSITIFS PUBLICITAIRES DONT L'AFFICHAGE SE FAIT AU MOYEN D'UN PROCEDE NUMERIQUE SUPERFICIE INFERIEURE OU EGAL A 50M²	DÉLIBÉRATION N° 1.26 DU 17 OCTOBRE 2008	*68,00 €*	**79,00 €**					
21	DISPOSITIFS PUBLICITAIRES DONT L'AFFICHAGE SE FAIT AU MOYEN D'UN PROCEDE NUMERIQUE SUPERFICIE SUPERIEURE OU EGAL A 50M²	DÉLIBÉRATION N° 1.26 DU 17 OCTOBRE 2008	*122,00 €*	**151,00 €**					

N°7

LA Semaine JURIDIQUE

La pertinence de la sélection, la fiabilité des analyses

Administrations et collectivités territoriales

25 JUIN 2012, HEBDOMADAIRE, N° 25 - ISSN 1637-5114

Directeurs scientifiques :
Jacques BÉGUIN
Didier JEAN-PIERRE
Florian LINDITCH
Philippe BILLET
Hélène PAULIAT
Michel VERPEAUX

Rédacteur en chef :
Anne PELCRAN

2211 **ENVIRONNEMENT**

Publicité extérieure : entre affichage écologique et pragmatisme économique

Étude par Marcel MORITZ

2210 **DOMAINE / PATRIMOINE**

Le caractère juste et préalable de l'indemnisation d'expropriation

Exigence sanctionnée par le juge constitutionnel

Cons. const., 6 avr. 2012, n° 2011-226 QPC, commentaire par Hélène PAULIAT

Également cette semaine

2221 **Services publics** - L'augmentation des tarifs des transports scolaires (TA Rouen, 27 mars 2011, concl. G. ARMAND, note B. FLEURY)

2224 **Urbanisme** - Maintien de la théorie du propriétaire apparent ? (CAA Bordeaux, 15 mars 2012, comm. D. GILLIG)

2212 **Étrangers** - Droit à un recours effectif et procédure d'asile prioritaire : la pratique des autorités françaises sous les fourches caudines de la Cour de Strasbourg (CEDH, 2 févr. 2012, I. M. c/ France, comm. G. MARTI)

LexisNexis®

2221 La FCPE, le conseil général et le conseil départemental de l'éducation nationale : passe d'armes sur la portée d'un avis consultatif

L'absence de consultation préalable du conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN), prévue aux articles L. 3111-7 du Code des transports et R. 235-11 du Code de l'éducation nationale, constitue une irrégularité susceptible d'avoir exercé une influence sur la décision prise par un département d'augmenter les tarifs des transports scolaires dont il assure la gestion et a privé les parents d'élèves, le personnel éducatif et les collectivités intéressés d'une garantie. Si cette irrégularité entache d'illégalité la décision attaquée, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de différer les effets de son annulation qui est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets.

TA Rouen, 27 mars 2011, n° 1102131 et 1102482, Favre c/ Conseil départemental des parents d'élèves des écoles publiques de Seine-Maritime (FCPE 76)

(...)

• Considérant que les requêtes de M. et Mme Favre et du conseil départemental des parents d'élèves de la Seine-Maritime – FCPE 76 sont dirigées contre la même décision et ont fait objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par le département de la Seine-Maritime :

• Considérant que le conseil départemental des parents d'élèves de la Seine-Maritime – FCPE 76, qui a notamment pour objet de regrouper l'ensemble des parents d'élèves des établissements publics et laïques d'éducation du département, de formuler en leur nom des vœux sur tout objet concernant les intérêts moraux et matériels de l'enseignement public, des élèves qui le fréquentent, de leurs parents, d'en suivre la réalisation et de veiller à leur application, dispose d'un intérêt à agir pour demander l'annulation de la délibération contestée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

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

• Considérant qu'aux termes du premier et du deuxième alinéa de l'article L. 3111-7 du Code des transports : « *Les transports scolaires sont des services réguliers publics. Le département a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports. Il consulte à leur sujet le conseil départemental de l'éducation nationale* » ; qu'aux termes de l'article R. 235-11 du Code de l'éducation nationale : « *Le conseil départemental de l'éducation est notamment consulté : (...) 2° Au titre des compétences du département : a) Sur l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires* » ;

• Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le département de la Seine-Maritime est tenu de consulter pour toute question relative au fonctionnement et à l'organisation du service des transports scolaires, le conseil départemental de l'éducation nationale ; que la fixation des tarifs applicables aux usagers relève par nature des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du service ; qu'ainsi et alors même que le département de la Seine-Maritime est seul compétent pour fixer définitivement les tarifs des transports scolaires, il devait, néanmoins, avant de prendre la délibération contestée, saisir pour avis le conseil départemental de l'éducation nationale ; qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération contestée n'a pas été prise après avis préalable du conseil départemental de l'éducation nationale ; qu'elle a dès lors, été prise selon une procédure entachée d'irrégularité ;

• Considérant que l'article 70 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit dispose que « *Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision* » ; que ces dispositions énoncent, s'agissant des irrégularités commises lors de la consultation d'un organisme, une règle qui s'inspire du principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ;

• Considérant qu'en l'espèce, la consultation du conseil départemental de l'éducation nationale, qui a pour objet d'assurer un dialogue entre les élus, le personnel éducatif et les parents d'élèves, constitue une garantie accordée aux intéressés ; qu'alors même que le département de la Seine-Maritime fait état d'éléments objectifs contraignants pour la fixation des tarifs en cause, il n'est toutefois pas établi, de manière certaine, que la consultation de cet organisme n'aurait eu aucune influence sur la décision de l'administration notamment sur le montant de l'augmentation ou sur ses modalités ; que dans ces conditions, une telle omission, qui a privé les parents d'élèves, le personnel éducatif et les collectivités d'une garantie, a constitué une irrégularité de nature à entacher la légalité de la délibération attaquée ;

• Considérant, enfin, qu'en se bornant à soutenir que l'ouverture des derniers plis de l'appel d'offre effectué auprès des sociétés de transport collectif a été reportée à la fin du mois de juin 2011, le département de la Seine-Maritime n'établit pas, dans les circonstances de l'espèce et alors que les membres du conseil départemental de l'éducation nationale pouvaient être convoqués en urgence, l'impossibilité de procéder dans de brefs délais à la réunion de cette commission ; qu'il ne fait pas davantage état d'éléments impératifs justifiant de l'urgence à prendre la décision contestée sans solliciter l'avis du conseil départemental de l'éducation nationale ;

• Considérant qu'il résulte de ce qui précède, que M. et Mme Favre ainsi que le conseil départemental des parents d'élèves de la Seine-Maritime – FCPE 76 sont fondés à soutenir que la délibération attaquée a été prise au terme d'une procédure irrégulière et à en demander, pour ce motif, l'annulation ;

Sur les conséquences de l'illégalité de la délibération attaquée :

En ce qui concerne l'office du juge :

• Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparait que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif – après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause – de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

En ce qui concerne l'application de ces principes à la délibération attaquée :

• Considérant que, si la seule circonstance que la rétroactivité de l'annulation pourrait avoir des conséquences graves sur l'équilibre du budget du département ne peut, par elle-même, suffire à caractériser une situation de nature à justifier que le juge fasse usage de son pouvoir de modulation dans le temps des effets de cette annulation, il ressort toutefois des pièces du dossier que la disparition rétroactive de la décision attaquée, en faisant revivre les délibérations antérieures prises par le département de la Seine-Maritime dont la légalité serait susceptible d'être contestée pour le même motif, serait à l'origine des plus graves incertitudes quant à la situation et aux droits de la collectivité publique, des parents d'élèves ainsi que des cent quarante et une autorités organisatrices déléguées ayant signé des conventions de transport avec le département ; que la rétroactivité de cette annulation pourrait provoquer des demandes de remboursement ou de versements complémentaires dont la généralisation serait susceptible d'affecter profondément la continuité du service public des transports scolaires ; qu'ainsi, dans les circonstances de l'espèce, eu égard, d'une part, aux conséquences de la rétroactivité de l'annulation de la délibération attaquée, qui produirait des effets manifestement excessifs en raison du risque de mise en cause des nombreux actes individuels et contractuels pris sur son fondement, d'autre part, de la nécessité de permettre au département de la Seine-Maritime de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la continuité du service public, et compte tenu tant de la nature du moyen d'annulation retenu que de ce qu'aucun des autres moyens soulevés ne peut être accueilli, il y a lieu de prévoir que l'annulation prononcée par la présente décision ne prendra effet qu'à compter du 5 juillet 2012, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre des actes pris sur son fondement ; (...)

CONCLUSIONS

En vertu de l'article 29 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, codifié à l'article L. 3111-7 du Code des transports par une ordonnance du 28 octobre 2010, « *les transports scolaires sont des services réguliers publics. Le département a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports (...)* ». Sur le fondement de ces dispositions, le conseil général du département de la Seine-Maritime a décidé, par une délibération en date du 28 juin 2011, de modifier les tarifs des transports scolaires dont il assure la gestion en fixant, à compter de la rentrée scolaire 2011/2012, la participation annuelle des familles, qui était auparavant de 30 € en application d'une précédente délibération du 19 juin 2008, à 60 euros pour les élèves fréquentant les écoles maternelles et primaires et à 130 € pour les élèves fréquentant les collèges et les lycées, la participation de 30 € étant cependant maintenue à compter du 3e enfant de la famille transporté par le département. Selon les termes de la délibération, cette augmentation tarifaire est justifiée par l'augmentation du coût du transport auquel le département doit faire face et le résultat très négatif du renouvellement des marchés publics de transports, notamment scolaires (+ 10 % en moyenne...). M. et Mme Stéphane Favre, qui ont deux enfants scolarisés dans un lycée et un collège du département, et le conseil départemental des parents d'élèves des écoles publiques de Seine-Maritime (FCPE 76), qui, précisons-le, a intérêt à agir dès lors que la modification des tarifs des transports scolaires est en rapport avec le but défendu par cette association, vous demandent d'annuler la délibération du 28 juin 2011 en développant des moyens de légalité externe et interne.

1. Sur les conclusions aux fins d'annulation

1°) Sur le terrain de la légalité externe, les requérants soutiennent notamment que la délibération litigieuse a été adoptée à la suite d'une procédure irrégulière dès lors qu'il est constant qu'elle n'a pas été précédée de la consultation du Conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN). Les dispositions susmentionnées de l'article L. 3111-7 du Code des transports prévoient que le département, qui a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires, « consulte à leur sujet le conseil départemental de l'éducation nationale ». Ces dispositions sont complétées par le Code de l'éducation nationale, dont l'article R. 235-10 rappelle que « *le conseil départemental de l'éducation nationale peut être consulté et émettre des vœux sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans le département* », l'article R. 235-11 dudit code précisant que « *le conseil départemental de l'éducation est notamment consulté : (...) 2° Au titre des compétences du département : a) Sur l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires (...)* ».

Selon nous, il ne fait aucun doute que la définition des tarifs des transports scolaires relève de la compétence du CDEN telle qu'elle est prévue par ces dispositions. Contrairement à ce que soutient le conseil général de la Seine-Maritime, la politique tarifaire menée par le département en matière de transports scolaires est en effet inhérente à « *l'organisation et au fonctionnement* » de ces transports (V., en ce sens, *CE, 29 déc. 1997, n° 170822, Bessis : JurisData n° 1997-051429 ; Rec. CE 1997, tables p. 936*, jugeant que des clauses d'un contrat qui ont trait aux tarifs applicables aux usagers sont au nombre des clauses relatives à l'organisation et au fonctionnement des services de distribution d'eau potable et d'assainissement).

À ce titre, l'administration défenderesse ne peut utilement se prévaloir de la circulaire du 10 mai 1984 relative au transfert de compétence en matière de transports scolaires, laquelle n'a pas de caractère réglementaire (*CE, 19 juin 1992, Département du Puy-de-Dôme c/ Bouchon : Rec. CE 1992, p. 237*), ni de ce que les dispositions de l'article 43 du décret n° 85-891 relatif aux transports de personnes ne prévoient pas expressément que le CDEN doit être consulté en matière de fixation des tarifs, ce silence ne suffisant pas à écarter la compétence de ce conseil qui résulte clairement des dispositions susmentionnées des articles du Code des transports et du Code de l'éducation nationale.

2°) Vous devrez, cependant, dans un second temps, vous interroger sur la portée du défaut de consultation du CDEN préalablement à l'adoption de la délibération litigieuse.

a) Vous savez qu'en principe une décision administrative est viciée par la méconnaissance d'une règle de procédure. Il en va notamment ainsi du défaut de consultation d'un organisme préalablement à l'adoption d'une décision, alors même qu'il ne s'agit pas de recueillir un avis conforme (V. notamment *CE, 17 avr. 1970, n° 77981, Confédération générale du Travail : Rec. CE 1970, p. 254*). Ce principe a d'ailleurs été appliqué par le Conseil d'État s'agissant du CDEN dans un arrêt du 16 octobre 1995 (*CE, 16 oct. 1995, n° 143940, Min. Éducation nationale et culture c/ Commune de Poligny : JurisData n° 1995-049364 ; Rec. CE 1995, tables p. 814*), jugeant qu'il résulte des dispositions de l'article 7 du décret du 21 août 1985 relatif aux conseils de l'éducation nationale dans les départements et les académies, que la consultation du conseil départemental de l'éducation nationale est obligatoire *avant* toute mesure de suppression ou d'implantation d'emplois d'instituteurs et annulant, pour ce motif, des arrêtés d'implantation et de suppression d'un emploi d'instituteur qui n'avaient pas été soumis à l'avis de ce conseil.

b) Néanmoins, si la juridiction administrative attache du prix à l'observation des procédures, elle refuse de verser dans un excès de formalisme et considère que seule la méconnaissance d'une formalité substantielle est de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption de la décision. Il ressort de la jurisprudence et des analyses doctrinales que trois éléments doivent être pris en compte à ce titre :

– Il convient, en premier lieu, d'apprécier *la nature de la question soumise et l'objet de la consultation.* Ainsi, eu égard à la *nature des prérogatives* données par la loi du 27 décembre 1973 aux commissions départementales d'urbanisme commercial et à leur composition, la consultation préalable de cette commission constitue une formalité substantielle (*CE, 19 mai 1995, n° 126205, Sté Clamardis : Rec. CE 1995, p. 625*). En revanche, le Conseil d'État a jugé que, compte tenu d'une part, de la *nature particulière* d'une prestation médicale, et, d'autre part, *de l'objet* de la consultation de la Haute Autorité de santé tel qu'il résulte des dispositions du Code de la sécurité sociale, l'absence de consultation préalable de cette autorité ne présentait pas, *en l'espèce,* le caractère d'un vice substantiel de nature à entacher d'illégalité la décision contestée (*CE, 7 avr. 2010, n° 325833, Laboratoire Pasteur Cerba : JurisData n° 2010-003559 ; Rec. CE 2010, tables, p. 611*). Ainsi, il apparaît que le juge administratif se livre à une appréciation *in concreto* en confrontant la nature de la question à l'objet de la consultation et ne considère la consultation comme substantielle que si la question posée, par sa nature, relève véritablement de l'objet en vue duquel cette consultation a été instituée.

Tel nous semble être le cas en l'espèce. En effet, la politique tarifaire du département en matière de transports scolaires est une question sensible dès lors qu'elle impacte directement le budget des familles des enfants qui sont transportés. Or l'intervention du CDEN a précisément pour objectif de développer la concertation et la coopération, ainsi que l'explique la circulaire du 23 mars 1995 relative à l'amélioration des transports scolaires. Le CDEN constitue un lieu de concertation privilégié où les difficultés rencontrées en matière d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires par les différents acteurs peuvent faire l'objet d'un examen approfondi, dès lors qu'il est composé non seulement de représentants des collectivités territoriales et du personnel éducatif, mais de représentants des usagers dont 7 parents d'élèves. Ainsi, la question litigieuse, qui porte directement, nous l'avons dit, sur l'organisation et le fonctionnement du transport scolaire en augmentant, de manière significative, la participation annuelle des familles au coût de ce transport, devait, selon nous, eu égard à sa nature, être soumise au CDEN qui a pour objet de permettre à ces familles de coopérer, par le biais de la concertation, à la procédure des délibérations prises en la matière. Sous ce premier aspect, il s'agit donc d'une formalité substantielle.

– Néanmoins, il faut, en deuxième lieu, tenir compte de *l'influence qu'est susceptible d'avoir exercé l'absence de consultation du CDEN sur la décision.* En d'autres termes, s'il est démontré avec certitude que le conseil général du département de la Seine-Maritime aurait pris la même décision en recueillant, comme il y était tenu, l'avis du CDEN, l'inobservation de cette formalité ne sera pas considérée comme un vice substantiel affectant la légalité de la décision litigieuse. Ainsi, le Conseil d'État a considéré que la méconnaissance de la règle selon laquelle le licenciement d'un salarié protégé ne pouvait intervenir qu'après l'avis du comité d'entreprise exprimé au scrutin secret n'était pas, *dans les circonstances de l'espèce,* de nature à influencer le sens de la décision prise sur la demande de la société de pouvoir procéder à ce licenciement, dès lors que les membres du comité d'entreprise avaient émis à l'unanimité un avis défavorable au licenciement de l'intéressé (*CE, 22 mars 1991, n° 84280, SA Gedial : JurisData n° 1991-040599, Rec. CE 1991, tables p. 671*).

Toutefois, il nous semble difficile de transposer ce raisonnement au litige qui vous est soumis et ceci pour deux raisons. D'une part, contrairement à la jurisprudence citée, le CDEN n'a pas été saisi ou donné son avis dans des conditions irrégulières puisqu'il n'a, à aucun moment, été consulté sur l'augmentation des tarifs des transports scolaires décidée par le département de la Seine-Maritime : la nature du vice à neutraliser, si l'on peut dire, est donc d'une toute autre ampleur. D'autre part, et en tout état ce cause, nous ne sommes absolument pas convaincu que le conseil général aurait pris la même décision s'il avait consulté au préalable le CDEN. Peut-être, probablement même, une augmentation tarifaire aurait-elle été décidée, encore que le département aurait pu décider de faire supporter le coût de l'augmentation du transport par l'ensemble de ses administrés, en augmentant leurs impôts, et non seulement par les usagers. Mais, pour autant, rien de permet d'établir que le montant de cette augmentation et ses modalités auraient été identiques à l'issue de la concertation engagée devant le CDEN. L'absence de consultation de cet organisme est donc de nature à avoir influencé le sens de la décision, ce qui confirme que cette consultation constituait une formalité substantielle dans les circonstances de l'espèce.

– Toutefois, en dernier lieu, vous devez tenir compte, à la condition qu'elle soit établie, de *l'impossibilité* à laquelle a été confrontée l'administration de se conformer à une règle de procédure, qui, dans des circonstances normales, serait jugée substantielle (V. en ce sens, *CE, 17 avr. 1970, Confédération générale du Travail et CE, 19 mai 1995, Société Clamardis, préc.*). *L'urgence* à prendre une décision joue, à cet égard, un rôle déterminant. Ainsi, le Conseil d'État a jugé que « *si, par sa décision du 15 septembre 1988, l'inspecteur d'académie de Seine-Saint-Denis a procédé à la fermeture d'une classe à l'école maternelle des Grands pêchers de Montreuil, et affecté à* titre provisoire *l'institutrice, qui s'y trouvait préalablement en fonction, dans une nouvelle classe ouverte à l'école Nanteuil, ces mesures ont été rendues nécessaires par l'afflux* imprévu *d'enfants dans cette seconde école au moment de la rentrée scolaire, tandis que les effectifs de l'école des Grands pêchers avaient sensiblement diminué ; que, pour permettre l'accueil des enfants lors de la rentrée scolaire dans des conditions satisfaisantes, il* ne lui a pas été possible *de procéder préalablement à la consultation du comité technique paritaire compétent, et du conseil départemental de l'éducation nationale ; que,* dans les circonstances de l'espèce, *l'absence de ces consultations préalables n'a pas entaché d'irrégularité* » la décision attaquée (*CE, 4 févr. 1994, n° 116323, Min. Éducation nationale, Jeunesse et Sports c/ SGEN-CFDT-93 : JurisData n° 1994-040678 ; Rec. CE 1994, tables p. 751*). Ainsi qu'il ressort des conclusions rendues par le commissaire du Gouvernement Vigouroux, la solution retenue par cet arrêt s'explique par les circonstances très particulières de l'espèce

puisque la continuité du service public était menacée et qu'il y avait dès lors urgence à prendre, à titre provisoire, la décision.

Ces circonstances ne nous semblent pas réunies en l'espèce et ne permettent donc pas de neutraliser le vice dont est entachée la délibération du 28 juin 2011 qui, précisons-le, ne présente pas un caractère provisoire.

D'une part, en effet, si le département de la Seine-Maritime fait état de la charge financière induite par l'augmentation du coût des transports scolaires, il n'établit pas, ni même n'allègue d'ailleurs, que la *continuité même du service public* de transports scolaires se serait trouvée menacée en l'absence d'augmentation de la participation financière réclamée aux familles.

D'autre part, nous ne parvenons pas, malgré tous nos efforts, à déceler dans le dossier *l'urgence* à prendre la délibération attaquée. Certes, le département de la Seine-Maritime fait valoir que c'est à l'issue de l'ouverture de plis portant sur l'attribution des marchés de transports publics, qui est intervenue le 21 juin 2011, qu'il a pris conscience de l'augmentation du coût desdits transports et qu'il n'était pas possible de réunir le CDEN en temps utile dès lors que les parents devaient être informés de l'augmentation des prix litigieuse et pouvoir éventuellement renoncer à cette offre de transport avant la rentrée scolaire du mois de septembre. Mais plusieurs éléments du dossier tendent à attester que cette augmentation des prix était prévisible. En effet, il ressort des pièces du dossier, et des écritures mêmes de la partie défenderesse, que le département de la Seine-Maritime, qui a lancé les premiers appels d'offre de transports scolaires en juillet 2010, a pu observer dès le mois d'avril 2011 une grande distorsion entre son estimation du coût du service des transports et les offres remises par les candidats. L'augmentation des tarifs, engendrée également par l'inflation du prix du carburant, apparaissait donc déjà très probable, du moins dans son principe si ce n'est dans son montant. Le département de la Seine-Maritime a donc décidé d'abandonner la délégation de SP comme mode de gestion en faveur d'une exploitation dans le cadre de marchés publics. Or, si le département fait état de ce que ce n'est qu'à l'ouverture définitive des plis qu'il été contraint de prendre acte du coût représenté par le renouvellement de ces marchés, il ressort des pièces du dossier que les premiers plis ont été ouverts dès le 21 mai 2011. Il nous semble donc qu'à cette date, le conseil général de la Seine-Maritime étant en mesure de prendre les dispositions nécessaires afin d'organiser la tenue du CDEN, lequel se réunit au moins deux fois par an et est convoqué dans un délai de 15 jours. En outre, et à supposer même que le département n'ait pris conscience de l'augmentation du coût des transports qu'à la date de l'ouverture définitive des plis, le 21 juin 2011, il ne démontre pas qu'il était dans l'impossibilité, nonobstant les vacances scolaires, d'organiser les opérations de convocation du CDEN et d'information des parents avant la rentrée scolaire du mois de septembre 2011. Enfin, si tel était le cas, rien ne s'opposait, nous semble-t-il, à ce que le conseil général diffère sa décision d'augmenter le tarif des transports scolaires en cours d'année scolaire, par exemple au 1er janvier 2012, en maintenant le précédent tarif de 30 € de septembre à décembre 2011 (il suffisait pour cela de réclamer aux parents une somme de 12 € correspondant aux 4/10e de l'année scolaire et de fixer de nouveaux tarifs pour les 6 mois restants, soit pour un enfant scolarisé au collège ou lycée 78 €). Ou encore, autre solution, mais nous nous en arrêterons là pour ne pas donner le sentiment de faire œuvre d'administrateur, le département avait la possibilité de différer l'augmentation à la rentrée scolaire 2012, quitte à ce qu'elle soit plus importante pour couvrir une partie du déficit engendré sur le budget d'exploitation de l'année 2011.

En résumé, nous ne pensons pas, ou du moins ce n'est pas établi, que le conseil général du département de la Seine-Maritime ait été dans l'impossibilité de consulter le CDEN préalablement à l'adoption de la délibération litigieuse. Il ne l'a d'ailleurs pas plus consulté postérieurement, ce qui aurait permis aux parents d'élèves, sinon de s'opposer à la décision, du moins de mieux en comprendre les motifs, grâce à l'intervention du CDEN, qui a été précisément institué à cette fin et qui permet, grâce à un processus de coopération et de concertation, de garantir aux familles, sans qu'elles aient un droit acquis au maintien de la tarification applicable, une certaine sécurité juridique et de maintenir ainsi leur confiance légitime envers l'administration.

En conclusion, il nous semble donc qu'en l'espèce, pour reprendre la formule de l'arrêt récent du Conseil d'État (*CE, ass., 23 déc. 2011, n° 335033, Danthony et a. : JurisData n° 2011-029061 ; JCP A 2012, act. 10 ; JCP A 2012, 2089*), l'absence de consultation du CDEN a exercé une influence sur le sens de la décision prise d'augmenter les tarifs des transports scolaires et a privé les parents usagers de la garantie afférente à cette consultation, et qu'elle est par conséquent de nature à entacher d'illégalité cette décision. Nous vous proposons par conséquent de juger que la délibération du 28 juin 2011 par laquelle le conseil général du département de la Seine-Maritime a décidé de modifier les tarifs de ses transports scolaires dès la rentrée 2011 a été adoptée à la suite d'une procédure irrégulière et de l'annuler pour ce motif.

2. Sur la limitation dans le temps des effets de l'annulation

Vous savez que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu, mais aussi depuis la jurisprudence *Association AC !* (*CE, ass., 11 mai 2004, n° 255886 : JurisData n° 2004-066645 ; Rec. CE 2004, p. 197*), « *que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif – après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause – de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine* ».

En l'espèce, nous vous proposons de faire application de cette jurisprudence pour moduler les effets dans le temps de l'annulation de la délibération du 28 juin 2011.

Certes, la seule circonstance que la rétroactivité de l'annulation pourrait avoir une incidence négative pour les finances publiques du conseil général du département de la Seine-Maritime et entraîner des complications pour ses services administratifs chargés d'en tirer les conséquences ne peut, par elle-même, suffire à caractériser une situation de nature à justifier que vous fassiez usage de votre pouvoir de modulation dans le temps des effets de cette annulation (*CE, ass., 11 mai 2004, n° 255886, Association AC !, préc. – CE, 17 déc. 2010, n° 310195, 310543, 310547, SFIB, association UFC Que Choisir et a., SA rue du commerce : JurisData n° 2010-024376*).

Cependant, il ressort des pièces du dossier et des mesures d'instruction que vous avez diligentées, que la disparition rétroactive de la délibération attaquée ferait revivre des délibérations antérieures, et notamment la dernière en date du 19 juin 2008, du conseil général de la Seine-Maritime fixant les tarifs de ses transports scolaires, dont la légalité serait susceptible d'être contestée pour le même motif tiré de l'absence de consultation du CDEN. Dès lors, cette annulation pourrait provoquer de multiples demandes de remboursement de la part des usagers des transports scolaires excipant de l'illégalité de la réglementation tarifaire qui leur a été appliquée depuis de nombreuses années, et dont la généralisation serait à l'origine des plus graves incertitudes quant à la pérennité même de ce service public (V., en ce sens, *CE, 17 déc. 2010, préc.*). Tenant compte, en outre, tant de la nature du moyen d'annulation retenu que de ce qu'aucun des autres moyens soulevés ne peut, selon nous, être accueilli (V. *CE, 23 déc. 2011, Danthony, préc.*), il nous semble, par conséquent, qu'une annulation rétroactive de la délibération du 28 juin 2011 aurait, dans les circonstances de l'affaire, des conséquences manifestement excessives. Dans ces conditions, nous vous proposons de ne prononcer l'annulation de cette délibération qu'à compter du 30 juin 2012 Cette solution nous paraît juste dans la mesure où elle permet de garantir à la fois le principe de légalité, en permettant à l'administration de réparer une irrégularité de procédure préjudiciable aux droits des parents usagers, et le principe de sécurité juridique en préservant la continuité du service public de transports scolaires du département. Nous sommes donc parfaitement dans les canons de la jurisprudence *Association AC !*

Par ces motifs nous concluons à l'annulation de la délibération du 28 juin 2011 par laquelle le conseil général du département de la Seine-Maritime a décidé de modifier les tarifs de ses transports scolaires à la rentrée 2011, à ce que cette annulation ne prenne effet qu'au 30 juin 2012 et enfin à la mise à la charge du département de la Seine-Maritime d'une somme de 1 000 € pour chacune des requêtes en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Çode de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.

Gilles ARMAND,
rapporteur public

NOTE

Un rien attise la curiosité du juriste ; ici un communiqué de presse de la Fédération des conseils des parents d'élèves des écoles publiques de la Seine-Maritime (FCPE 76) en date du 27 mars 2012 et rageusement intitulé *Hausse des tarifs des transports scolaires : annulation de la délibération du conseil général !* Au titre évocateur, faisait suite un texte surprenant où l'on apprenait que « *dans le cadre de la défense des intérêts et du pouvoir d'achat des parents d'élèves* », la FCPE avait obtenu du tribunal administratif de Rouen l'annulation d'une délibération du conseil général de Seine-Maritime instituant une hausse généralisée des tarifs de transports scolaires. Pour un juriste biberonné aux principes de la Ve République, il paraissait difficilement concevable que le pouvoir d'achat – aussi légitime soit ce souci – constitue un moyen de droit propre à annuler le choix d'une assemblée élue. Il nous semblait que, jusqu'à présent, ces problématiques se soldaient dans les urnes plutôt que dans les prétoires, même s'il est vrai que les corps intermédiaires ont parfois tendance à confondre défense des intérêts collectifs ou catégoriels et souveraineté démocratique. C'est là un autre sujet. Revenons donc aux faits.

1. Les faits

Par une délibération du 28 juin 2011, le conseil général de Seine-Maritime a décidé de modifier les tarifs des transports scolaires dont les départements assurent la gestion depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. De 30 € annuels, la participation des familles subissait une augmentation sensible applicable dès la rentrée 2011-2012 : 60 € pour les élèves des écoles maternelles et primaires et 130 € pour les collégiens et les lycéens.

La FCPE 76 et quelques parents d'élèves ont demandé l'annulation rétroactive de cette délibération en invoquant l'omission, dans la procédure d'adoption de la délibération, de la consultation du conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN). Composé de représentants des collectivités locales, des personnels des établissements d'enseignement et de formation des usagers (parents d'élèves, association...), le conseil est consulté sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans le département.

S'en est alors suivi un échange nourri d'une dizaine de mémoires invoquant et répondant à de nombreux moyens de légalité interne et externe.

Le tribunal administratif de Rouen, après avoir reconnu l'intérêt à agir de la FCPE en s'appuyant sur son objet, n'en a retenu qu'un pour conclure effectivement à l'annulation de la délibération litigieuse. Pour le juge administratif, l'articulation des dispositions des articles L. 3111-7 du Code des transports (« *Les transports scolaires sont des services réguliers publics. Le département a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports. Il consulte à leur sujet le conseil départemental de l'éducation nationale* ») et R. 235-11 du Code de l'éducation nationale (« *Le conseil départemental de l'éducation est notamment consulté [...] 2°) au titre des compétences du département : a) sur l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires* ») imposait au conseil général la consultation préalable dudit conseil départemental. Considérant en l'espèce cette obligation comme une formalité substantielle, dont le défaut est propre à justifier l'illégalité de la délibération, le juge administratif n'est pas allé plus loin dans l'examen des autres arguments. Les conclusions du rapporteur M. Armand, (aimablement transmises et reproduite *supra*), éclairent remarquablement cette position. Ainsi, même si la portée d'un avis consultatif constitue le cœur de cette décision, on s'arrêtera d'abord sur d'autres moyens avancés par le requérant et susceptibles d'intéressés les collectivités.

2. De quelques moyens soulevés par la FCPE

La place manque ici – et le tribunal ne s'y est pas arrêté – pour évoquer les principes de sécurité juridique et de confiance légitime, mais certain moyens soulevés par la fédération requérante ne manqueront pas en effet de susciter l'attention des collectivités.

La FCPE estimait ainsi, en premier lieu, que la délibération litigieuse était entachée d'illégalité en ce qu'elle visait un mauvais texte : la loi du 30 décembre 1982 abrogée par l'ordonnance n° 2010-1307 du 20 octobre 2010 relative à la partie législative du Code des transports. L'argument n'avait qu'une portée limitée. En effet, sauf lorsque la loi en dispose autrement, ou en cas de décision individuelle défavorable, les visas ne sont pas obligatoires et n'ont aucune portée juridique propre. Dès lors, l'omission d'un visa ou la mention d'un visa erroné demeure sans influence sur la légalité de l'acte (*CE, sect., 14 juin 1968, n° 70454, 70455, 70456, 70457, Constantin et a. – CE, sect., 28 juin 1974, n° 79743, Charmasson*).

En second lieu, les requérants avançaient l'irrégularité de la défense du département tirée de l'absence d'avis conforme de la commission permanente habilitant son président à ester en justice. On rappellera ici que deux cas de figure existent, tous deux régis par les dispositions de l'article L. 3221-10-1 du CGCT :

– soit le président du conseil général a reçu délégation du conseil général, pour la durée de son mandat, d'intenter au nom de la collectivité, les actions en justice ou de la défendre dans les actions intentées contre elle et il convient alors de joindre à sa défense la délibération concernée ;

– soit le président du conseil général agira sur avis conforme de la commission permanente. Pour des questions de transparence, cette situation est peut être la plus fréquente en pratique. Elle se heurte cependant parfois à la nécessité de produire rapidement (notamment en matière de référé). L'action du président du conseil général repose alors sur l'article L. 3221-10 du CGCT suivant lequel il « *peut faire tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance* ». L'avis conforme délivré ultérieurement confirmera le dépôt du mémoire ou des conclusions et sera transmis.

Quelle que soit la délibération concernée, la situation peut être régularisée jusqu'à la clôture de l'instruction.

Enfin, en dernier lieu les requérants soutenaient que la décision du conseil général portait atteinte au principe d'égalité d'accès au service public, notamment en ce qu'elle opérait une distinction entre les élèves de primaire et maternelle et ceux des collèges et lycées. Le service des transports scolaires constitue sans aucun doute « *un service public départemental dont l'accès est soumis au respect du principe d'égalité entre les usagers* » (*CE, 19 juin 1992, Dpt Puy-de-Dôme c/ Bouchon : AJDA 1992, p. 479, chron. Maugüe et Schwartz*). Mais si ce principe d'égalité (principe général du droit à valeur constitutionnelle : *Cons. const., 27 juin 2001, n° 2001-446 DC, IVG : LPA 28 déc. 2001, p. 21, comm. B. Mathieu, M. Verpeaux*) implique un traitement identique des usagers, il supporte aussi des exceptions parfaitement rappelées par la Haute Juridiction dans une décision récente : « *considérant que l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires [...] présentent le caractère d'un service public dont la gestion est soumise au principe d'égalité entre les usagers ; que la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à divers catégories d'usagers d'un service public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service commande cette mesure ; que seules les différences de situation au regard de l'objet même du service public peuvent légalement justifier, en l'absence de motif d'intérêt général, une différence de traitement entre les usagers de ce service* » (*CE, 4 mai 2011, n° 322901, Sanchez c/ Dpt des Ardennes ; JurisData n° 2011-007725 ; JCP A 2011, 2245, comm. A. Legrand*). En l'espèce, il nous semble que les différences – objectivement qualifiables – de distance et de rythme scolaire entre les différentes catégories d'élèves pouvaient être de nature à fonder un traitement différencié.

3. L'absence d'avis du CDEN

« *Il faut bien se garder de sous-estimer la fonction que remplissent les organes consultatifs* » : voilà un conseil de René Chapus qui aurait pu être médité dans notre affaire (*Droit administratif, Montchrestien, Domat public, tome 1, n° 607*). Après avoir estimé que la fixation des tarifs applicables aux usagers relevaient bien du fonctionnement et de l'organisation du service des transports scolaires au sens de l'article R. 235-11 du Code de l'éducation nationale, le juge administratif fait en effet application du droit commun des avis consultatifs. Il examine ainsi *in concreto* et, conformément à l'article 70 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, si la consultation du CDEN aurait pu influencer la décision prise par le conseil général. Les circonstances particulières conduisent le juge a pensé que tel aurait été effectivement le cas et qu'il n'existe en outre aucun motif – pas même l'urgence – justifiant cette irrégularité dans la procédure. Dès lors, la délibération en cause ne pouvait qu'être annulée. L'intérêt de la décision ne s'arrête pas là. Tirant toutes les conséquences de la jurisprudence *Association AC !* (*CE, 11 mai 2004, n° 255886 : Juris-Data n° 2004-066645 ; Dr. adm. 2004, comm. 115, note Lombard*) qui permet de moduler dans le temps les effets d'une annulation normalement rétroactive (pour un exemple récent, v. *CE, ass., 23 déc. 2011, n° 335033 : JurisData n° 2011-029061 ; JCP A 2012, act. 10*). Le tribunal met en balance les divers intérêts en présence. Il a pu ainsi légitimement démontrer que les conséquences d'une rétroactivité seraient « *à l'origine des plus graves incertitudes quant à la situation et aux droits de la collectivité publique, des parents d'élèves ainsi que des 141 autorités organisatrices déléguées ayant signé des conventions de transport avec le département* ». Ce faisant le juge impose le respect de la procédure pour la rentrée suivante. Le raisonnement séduit. Le pouvoir d'achat retourne aux affres des campagnes électorales et le juriste est rassuré.

Benoît Fleury,
directeur général adjoint des services du conseil général de Vendée, professeur agrégé des facultés de droit

Mots-Clés : *Services publics - Transport scolaire*

La Semaine juridique - Administrations et Collectivités territoriales directement dans votre boîte mail !

INSCRIVEZ-VOUS DÈS MAINTENANT !

Pour recevoir votre revue au format électronique connectez-vous à l'adresse suivante :

www.lexisnexis.fr/nl/e/sja.html

Offre réservée aux abonnés.

Recevez gratuitement chaque semaine votre revue par courrier électronique.

LexisNexis

Informations complémentaires www.lexisnexis.fr • 0821 200 700
(0,112€ puis 0,09€/min à partir d'un poste fixe)

552 029 431 RCS Paris Photo © Profy Art - Fotolia
11YM078 - 10/2011

Table des matières

Partie liminaire : Une année au sein du Département de Seine-Maritime. 8

I/ Le Département, une institution à vocation sociale menée par un trio de gouvernement. 8

II/ Une année à responsabilité à la Direction Juridique et des Marchés du Département. 10

III/ Un contentieux en fil rouge, l'augmentation des tarifs des transports scolaires. 11

La tarification des services publics locaux, entre liberté des assemblées délibérantes et droits des usagers. 15

Partie I – La tarification, une liberté quasi-souveraine de l'assemblée délibérante. 21

Chapitre 1 – Un cadre juridique peu prescriptif. 22

Section 1 – L'absence d'un principe général de gratuité opposable aux collectivités. 22

A/ La gratuité, un principe absent des principes fondateurs du service public. 23

B/ La gratuité, un principe général non-reconnu par le droit positif. 24

C/ La gratuité des services publics obligatoires indivisibles ou non-individualisables. 25

D/ Un glissement prochain vers un principe de prix abordable ? 28

Section 2 – Le principe d'équivalence, limite cardinale de la liberté de choix tarifaire. 28

A/ Le principe d'équivalence, un principe déjà ancien mais nullement révolu. 29

B/ L'équivalence, comme limite supérieure de fixation des tarifs. 29

C/ L'équivalence, comme lien matériel strict entre la prestation et la redevance. 31

D/ L'équivalence, une notion dénaturée. 31

Chapitre 2 : Une liberté à la discrétion de l'assemblée délibérante. 33

Section 1 – Une compétence propre de l'assemblée délibérante. 33

A/ La fixation des tarifs, une compétence prioritairement locale. 33

B/ Une compétence détenue par la seule assemblée délibérante. 34

C/ Une compétence contrôlée activement par l'assemblée délibérante. 34

Section 2 – Une compétence mise à mal par des phénomènes extralégaux. 36

A/ Une méconnaissance de la réalité des coûts du service. 36

B/ Des visions politiques a priori. 37

C/ Des objectifs de tarification multiples. 38

Partie II – Face aux tarifs, des droits des usagers majoritairement en devenir. 40

Chapitre 1 - Un principe traditionnel mais restreint, le principe d'égalité. 41

Section 1 – Une acception traditionnelle, entre ouverture et restrictions. 41

A/ La vision française du principe d'égalité, un droit de différencier mais non un droit à la différenciation sur demande. 41
B/ Une vision s'adaptant aux évolutions économiques et sociales. 42
C/ Une vision nationale discutée, vers la fin des discriminations territoriales et vers un droit à la différenciation ? 44
Section 2 – Le principe d'égalité, remède aux inégalités territoriales ? 48
A/ Un principe éventuel inspiré de l'égalité des citoyens devant la loi. 48
B/ Un principe d'égalité ne jouant qu'au sein des services publics locaux. 49
C/ Un principe d'égalité dans l'impossibilité de jouer au sein même d'un unique territoire. 50
Chapitre 2 – Vers la consécration de droits nouveaux des usagers ? 52
Section 1 – Le principe de sécurité juridique, principe reconnu mais inexploité. 52
A/ Le principe de sécurité juridique, d'un usage implicite à une affirmation explicite. 52
B/ La sécurité juridique objective à la française, une efficacité toute relative. 53
C/ Un principe de sécurité juridique au potentiel contentieux certain. 54
Section 2 – Des principes porteurs d'espoirs pour les usagers ? Le droit de la consommation et le droit à l'information-consultation. 56
A/ Le droit de la consommation, une application aux services publics possible mais restreinte. 56
B/ Le droit de la consommation, à l'orée d'un bouleversement des cadres actuels. 58
C/ Un droit à l'information et à la consultation ou le contrôle politique et contentieux des tarifs par les usagers. 60

Conclusion. 64
Bibliographie générale. 66
Plan des annexes : 71