

Equipements publics - Egalité tarifaire et domicile.

QUESTION

Un Syndicat intercommunal (27 communes) est propriétaire d'un équipement de loisirs, dont la gestion sera confiée à un délégataire de service public. Le service public délégué est intercommunal et à caractère industriel et commercial. La commune siège de l'équipement souhaiterait voir ses habitants bénéficier de la gratuité d'accès à l'équipement, au nom de l'historique de cet équipement, naguère communal. Cet avantage est-il légal ?

Solution

Par le Professeur Manuel GROS

A titre préliminaire, on rappellera que les services publics communaux ou intercommunaux sont soumis aux mêmes principes fondamentaux que les autres services publics : primauté de l'intérêt général, continuité, adaptation aux besoins du public, neutralité, égalité des usagers et non rétroactivité. De même, la délégation de service public, quelle que soit sa forme (concession, affermage, ou autres) doit obéir aux principes des services publics.

Au cas particulier se pose la question du principe d'égalité. Or la tarification doit respecter le principe d'égalité des usagers. Ce principe s'applique naturellement aux services publics locaux, qu'ils soient administratifs ou industriels et commerciaux, et la collectivité doit respecter le principe d'égalité des usagers, sous réserve des discriminations imposées par la loi (I), l'intérêt général (II) ou la différence de situation entre les usagers (III) (CE, 6 janv. 1968, Ville d'Elbeuf : Rec. CE, p. 1.).

I- DISCRIMINATIONS AUTORISEES PAR LA LOI :

C'est le cas en matière de bacs et passages d'eau départementaux : la loi du 12 juillet 1979 déclarée conforme à la Constitution par une décision du Conseil

constitutionnel du même jour (AJDA sept. 1979, p. 46). dispose que les conseils généraux peuvent faire bénéficier de tarifs réduits ou même de la gratuité, les usagers des bacs et passages d'eau départementaux qui ont, soit leur domicile, soit leur lieu de travail dans le ou les départements desservis par ces outillages (et non plus seulement les habitants des îles, comme l'avait décidé le Conseil d'Etat dans l'arrêt Denoyez et Chorques.(Cf infra).

Mais il n'existe pas de telle loi générale sur les équipements de loisirs !

II- DISCRIMINATIONS FONDEES SUR L'INTERET GENERAL

L'on admettra des limitations résultant de l'intérêt général: ainsi une discrimination tarifaire peut aussi être justifiée par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service considéré, notamment avec l'objet même de ce service. Ainsi, dans l'arrêt du 18 mars 1994 « Madame Dejonckere et autres »(Petites affiches 4 nov. 1994, page 19 note HAIM) le Conseil d'État a jugé que « compte tenu, d'une part, du mode de financement des centres de loisirs qui font appel dans des proportions significatives aux participations versées par les usagers et, d'autre part, de l'intérêt général qui s'attache à ce que les centres de loisirs puissent être utilisés par tous les parents qui désirent y placer leurs enfants, sans distinction selon les possibilités financières dont dispose chaque foyer, le conseil municipal a pu, sans méconnaître le principe d'égalité des usagers devant le service public, fixer un barème des tarifs variant en fonction des ressources des familles, dès lors que les tarifs les plus élevés demeurent inférieurs au coût de fonctionnement desdits services ».

Mais il s'agit d'une discrimination fondée sur les ressources, toujours admise (CE, 22 janv. 1993, Meyet : Petites affiches 12 juill. 1993, note M. Cliquennois; 10 févr. 1993, Ville de La Rochelle c/ Lacroix, req. n° 95863 : Juris-Data n° 041844)

Or la question posée ne mentionne nullement cette condition de ressource.

III- DISCRIMINATIONS FONDEES SUR LES DIFFERENCES DE SITUATION :

Le principe d'égalité des usagers devant le service public s'oppose à ce que le tarif d'une redevance comporte entre les redevables des discriminations qui ne seraient « pas justifiées par de réelles différences dans leur situation au regard du service d'épuration ou dans la valeur et le coût du service qui leur est ainsi rendu » (CE, 6 janv. 1967, Ville d'Elbeuf : JCP G 1967, II, 15019, concl. Galmot). Dans le célèbre arrêt du 10 mai 1974, « Denoyez et Chorques », le Conseil d'État a précisé que « la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service

rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situations appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure » (CE, sect., 10 mai 1974 : Rec. CE, p. 274; AJDA 1974, p. 298, chron. Franc et Boyon; RD publ. 1974, p. 467, note M. Waline; Rev. adm. 1974, p. 440, note F. Moderne, CE, 10 juin 1988, Sté Bianic c/ SIVOM Morlaix-Saint-Martin des Champs, req. n° 74519, 4 mars 1992, Cne de Romainville, req. n° 91794 : Rec. CE, p. 556).

Or il apparaît nettement que le fait d'habiter la commune siège ne constitue pas a priori véritablement une différence dans la situation au regard du service

Pourtant, certaines jurisprudences semblent admettre que différences de situation puissent résulter de la résidence ou du domicile.

Plus précisément, le Conseil d'Etat admet les discriminations tarifaires fondées sur le domicile, mais dans le strict cadre des services publics communaux. Cela a été le cas pour l'inscription à un service public non obligatoire tel qu'un conservatoire municipal de musique, où la commune peut établir des tarifs différents entre les usagers habitant la commune et ceux résidant dans les communes avoisinantes (CE, 31 mai 1985, Cne La Ciotat, req. n° 55911 : Juris-Data n° 040717). De même, la différence de situation existant entre les administrés de la commune et les autres administrés, justifie une différence dans la fixation des tarifs de location de la salle des fêtes communale (TA Nantes, 12 sept. 1984, Comm. République Mayenne et Cne Chailland : Juris-Data n° 642405; Gaz. Pal. 1985, 1, somm. p. 58.). Dans le même esprit, une commune peut réserver aux personnes y résidant en permanence le bénéfice de la distribution gratuite d'une certaine quantité d'électricité mise à sa disposition par Electricité de France (CE, 29 janv. 1971, Cne de Lescun : Rec. CE, p. 78), ou réserver, aux élèves qui y sont domiciliés, l'application dans la cantine scolaire d'un tarif réduit grâce à la prise en charge partielle du prix des repas par le budget communal (CE, 5 oct. 1984, Préfet, commissaire Rép. dpt Ariège : AJDA 1984, p. 692, chron. gén. jurispr. p. 675. –CE, 5 juill. 1985, Ville d'Albi : Rec. CE, p. 220).

Mais si l'équipement, quand il était éventuellement géré par la commune, c'est-à-dire sous la forme d'un service public communal, pouvait parfaitement, dans le droit fil de cette jurisprudence, instituer la gratuité pour ses habitants, l'équipement, géré désormais par un syndicat intercommunal, (ou un délégué de service public), c'est-à-dire devenu service public intercommunal, ne peut plus faire de situation favorable aux seuls habitants de la commune, même siège de la base !

A la rigueur, le syndicat pourrait imposer la gratuité pour ses habitants (les habitants des communes membres du syndicat), et le paiement pour les non habitants du syndicat, encore que la jurisprudence « Denoyez et Chorques » du 10 mai 1974 trouverait peut-être alors à s'appliquer (refus d'une gratuité pour les habitants de la Charente maritime, le département étant une « circonscription » trop grande).

En conclusion, seule une exonération « habitants » du syndicat serait légale, mais rendrait l'équipement sans grande, surtout dans le cadre d'une gestion par délégation de service public, où une partie substantielle des ressources doivent provenir de l'exploitation.(CE, 15 avr. 1996, Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Cne de Lambesc : Dr. adm. 1996, comm. 355, note J.-B. Auby; RFD adm. 1996, p. 715, concl. Ch. Chantepy; p. 718, note Ph. Terneyre).

.Toutefois, si le syndicat souhaitait impérativement faire une exception pour la commune siège, une piste pourrait être de faire des habitants de la commune des « usagers » permanents et des autres des « occasionnels ». En effet par exemple le tarif des cantines scolaires peut être fixé à un taux moins élevé pour les repas dits « permanents », c'est-à-dire pris par les élèves, soit tous les jours du mois, soit un jour déterminé à l'avance, que pour les autres repas, dits « imprévus ». A raison de la préparation des repas à l'avance, les parents qui ne réservent pas à l'avance les repas de leurs enfants à la cantine font peser sur le service une sujétion particulière, qui justifie qu'un tarif plus élevé que le tarif ordinaire leur soit appliqué (CE, 9 mars 1998, ville de Marignane, req. n° 158334 : Juris-Data n° 050408). On pourrait ainsi artificiellement, à raison de la proximité faire des cartes d'usagers « permanents » aux habitants de la commune siège, mais la solution serait sans garantie en cas de recours d'autres usagers.