



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

La légalité des différences de tarifs d'une école de musique

(CE, sect., 26/04/1985, Ville de Tarbes ; CE, sect., 29/12/1997, Commune de Nanterre)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Différences de situations : la position orthodoxe du Conseil d'Etat	4
A – Un motif de différence de traitement	4
B – ... non caractérisé par les différences de revenus.....	5
II - Nécessité d'intérêt général : une évolution bienvenue du Conseil d'Etat.....	6
A – Une admission limitée, hier, aux services publics sociaux	6
B – Une admission tardive pour les services publics culturels	7
CE, sect., 26/04/1985, Ville de Tarbes.....	8
CE, sect., 29/12/1997, Commune de Nanterre	10

INTRODUCTION

Les municipalités jouent un rôle de plus en plus crucial dans la satisfaction des besoins collectifs. Cette fonction les amène, régulièrement, à créer, à côté des services publics obligatoires, divers services publics administratifs à caractère facultatif, tels que des crèches, des cantines ou, encore, des écoles de musique. Afin d'en permettre un accès facilité, il est fréquent qu'elles pratiquent des modulations tarifaires en fonction du domicile ou des revenus des familles. Se pose, alors, la question de la légalité de ces différences de tarifs au regard du principe d'égalité devant le service public. C'est cette question qu'a à trancher le Conseil d'Etat dans les arrêts *Ville de Tarbes* et *Commune de Nanterre*.

Dans la première affaire, le conseil municipal de la ville de Tarbes a fixé, par une délibération du 08/09/1980, le montant des droits d'inscription à l'École nationale de musique de la ville. Le préfet des Hautes-Pyrénées ayant refusé, le 28/04/1981, de déclarer nulle de droit cette délibération, l'association a saisi le Tribunal administratif de Pau pour faire annuler la décision du représentant de l'Etat, ainsi que la délibération elle-même. Celui-ci lui a donné satisfaction par un jugement du 26/01/1982. La ville de Tarbes se pourvoit donc en cassation devant le Conseil d'Etat qui, par un arrêt de section du 26/04/1985, confirme la solution des juges de Pau.

Dans la seconde affaire, le conseil municipal de la commune de Nanterre a adopté, les 07/06/1989 et 10/10/1989, deux délibérations fixant les droits d'inscription au conservatoire municipal de musique et de danse pour l'année 1989 – 1990. Sur déféré du préfet des Hauts-de-Seine, ces deux délibérations ont été annulées par le Tribunal administratif de Paris le 17/12/1993. La commune de Nanterre saisit donc le Conseil d'Etat afin de voir annulé ce jugement et rejeté le déféré du représentant de l'Etat. Par un arrêt de section du 29/12/1997, la Haute juridiction fait droit à sa requête.

Dans l'une et l'autre de ces affaires, les tarifs d'inscription étaient fixés en fonction des ressources des familles et du nombre de personnes vivant au foyer. La question posée au Conseil d'Etat était donc de savoir si ces différences de traitement étaient ou non contraires au principe d'égalité devant le service public (qui est tant un principe général du droit : CE, sect., 9/03/1951, *Société des concerts du conservatoire* ; qu'un principe à valeur constitutionnelle : CC, 12/07/1979, *Loi sur les ponts à péage*). Le Conseil d'Etat admet, en effet, que l'administration puisse pratiquer des tarifs différents lorsque, outre l'hypothèse où la discrimination est la conséquence d'une loi, il existe entre les usagers d'un service public des différences de situation ou qu'une nécessité d'intérêt général le justifie (CE, sect., 10/05/1974, *Denoyez et Chorques*). Ces deux motifs étaient invoqués par la ville de Tarbes en 1985, mais le Conseil d'Etat les avait rejetés tant l'un que l'autre. En revanche, en 1997, la Haute juridiction fait évoluer sa position en admettant qu'il existe une nécessité d'intérêt général à ce que les enfants issus de familles modestes puissent accéder à l'enseignement de la musique.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, le rejet par le Conseil d'Etat du motif tiré des différences de situations (I) et d'analyser, dans une seconde partie, le changement d'approche du juge administratif quant à l'existence d'une nécessité d'intérêt général (II).

I - DIFFERENCES DE SITUATIONS : LA POSITION ORTHODOXE DU CONSEIL D'ETAT

Les différences de situations sont l'un des motifs permettant de traiter différemment les usagers d'un service public (A). Dans l'arrêt *Ville de Tarbes*, le Conseil d'Etat considère que les différences de revenus entre les familles ne sont pas de nature à justifier des différences de droits d'inscription à l'Ecole nationale de musique (B).

A – Un motif de différence de traitement ...

Le principe d'égalité impose de traiter de façon identique les usagers d'un service public lorsque ceux-ci sont dans la même situation. Il n'interdit pas, en revanche, de les traiter différemment lorsqu'ils sont dans des situation différentes. Tel est le premier motif pouvant justifier une différence de traitement posé par l'arrêt *Denoyez et Chorques*.

Pour être regardées comme valides, ces différences de situations n'en doivent, pas moins, présenter certains caractères. Elles doivent, ainsi, être objectives, c'est-à-dire résulter d'éléments rationnels et préétablis. Elles doivent, ensuite, être appréciables c'est-à-dire être suffisamment nettes et tranchées. Elles doivent, enfin, être rapport avec l'objet du service.

Les différences de traitement peuvent concerner tant l'accès au service public que le tarif appliqué. Ainsi, dans la première hypothèse, lorsque le service public ne revêt pas de caractère obligatoire, comme c'est le cas pour une école de musique, une commune peut réserver l'accès à ce service aux personnes qui ont un lien particulier avec la commune et qui, de ce fait, se trouvent dans une situation différente de l'ensemble des autres usagers potentiels du service : ont un tel lien avec la commune tant les personnes qui y ont leur résidence que ceux qui y travaillent ou y sont scolarisés (CE, sect., 13/05/1994, *Commune de Dreux*). S'agissant de la seconde hypothèse, il est possible d'appliquer des tarifs différents aux usagers d'un service public : ainsi, peut-on différencier les tarifs d'un pont à péage selon que les usagers ont ou non leur domicile ou leur lieu de travail dans le département concerné (voir l'arrêt *Denoyez et Chorques*). L'affaire *Ville de Tarbes* concerne cette seconde hypothèse.

B – ... non caractérisé par les différences de revenus

Le Conseil d'Etat considère, dans l'arrêt *Ville de Tarbes*, que les différences de revenus entre les familles ne sont pas constitutives de différences de situation justifiant l'application de tarifs différents. L'examen de ces différences atteste, en effet, qu'elles ne sont pas objectives, appréciables et en rapport avec l'objet du service.

S'agissant de la première condition, les différences de ressources ne peuvent, en effet, être prises en compte que via l'instauration d'un barème et donc de seuils : or, ces derniers sont fixés de façon abstraite et discrétionnaire par les conseils municipaux, de sorte que ces différences ne résultent pas d'éléments rationnels et préétablis. Les différences de revenus n'apparaissent pas, ensuite, appréciables, puisque le barème emporte, forcément, des effets de seuil qui peuvent conduire à traiter différemment des personnes pourtant placées dans des situations très proches. Enfin, il n'existe aucun rapport entre ces différences et l'objet de l'école de musique. Le critère tiré des revenus des familles ne peut donc caractériser une différence de situation à même de justifier la fixation de tarifs différents.

La position du Conseil d'Etat est toute autre lorsque le critère utilisé pour matérialiser la différence de situation est le domicile. Ainsi, la Haute juridiction a-t-elle admise la légalité de tarifs différents selon que les usagers sont ou non domiciliés sur le territoire d'une commune : il en va de la sorte tant pour les services publics sociaux (voir pour une cantine scolaire : CE, sect., 5/10/1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*) que pour les services publics culturels (voir pour une école de musique : CE, 2/12/1987, *Commune de Romainville*). Le critère choisi est, en effet, objectif et appréciable, puisqu'il résulte d'éléments matériels et permet de caractériser des distinctions suffisamment nettes. La condition tenant au lien de la différence de situation avec l'objet du service pouvait, il est vrai, poser un problème, mais il semble que le Conseil d'Etat ait fait prévaloir le fait que, ces services étant majoritairement financés par l'impôt, il apparaissait justifié que les contribuables de la commune bénéficient de tarifs privilégiés.

En l'état actuel de la jurisprudence, ces solutions demeurent inchangées. Tel n'est pas le cas de la position prise par le juge administratif suprême à l'égard du second motif permettant des différences de traitement : l'existence d'une nécessité d'intérêt général.

II - NECESSITE D'INTERET GENERAL : UNE EVOLUTION BIENVENUE DU CONSEIL D'ETAT

Initialement, le Conseil d'Etat refusait d'admettre l'existence d'une nécessité d'intérêt général justifiant que les droits d'inscription aux écoles municipales de musique varient selon les revenus des familles. Il n'acceptait, en effet, cette possibilité que pour les services publics sociaux (A). Il faudra attendre 1997 pour que la Haute juridiction fasse évoluer sa position (B).

A – Une admission limitée, hier, aux services publics sociaux

L'existence d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet ou les conditions d'exploitation du service public est un autre motif prévu par la jurisprudence *Denoyez et Chorques* permettant des différences de traitement entre les usagers. En matière de services publics communaux administratifs à caractère facultatif, l'appréciation du Conseil d'Etat variait, par le passé, selon l'objet du service.

S'agissant des services publics sociaux, le juge administratif admettait sans peine l'existence d'une nécessité d'intérêt général justifiant que les tarifs du service soient fonction des revenus des familles (voir pour une crèche d'un Centre communal d'action sociale : CE, 20/01/1989, *CCAS de la Rochelle*). En revanche, pour les services publics culturels (tels qu'une école de musique), et c'est la solution retenue dans la seconde partie de l'arrêt *Ville de Tarbes*, le juge considérait qu'il « *n'existait aucune nécessité d'intérêt général justifiant, pour la fixation des droits d'inscription, une discrimination fondée sur les seules différences de ressources entre ces usagers* ».

Cette divergence d'appréciation semblait fondée sur le caractère plus vital des services publics sociaux au regard de celui plus anecdotique des services publics culturels ; le Conseil d'Etat mentionne, d'ailleurs, que sa solution est déterminée, notamment, par « *l'objet du service* ». Cependant, depuis 1985, les activités culturelles ont été de plus en plus mobilisées dans les politiques publiques. Elles apparaissent, en effet, comme un élément important de toute politique d'insertion sociale, bien que leurs bienfaits soient, il faut le reconnaître, surestimés et, parfois, source de déresponsabilisation des décideurs publics. Aussi, cette jurisprudence fut abandonnée en 1997.

B – Une admission tardive pour les services publics culturels

Le Conseil d'Etat considère, dans l'arrêt Commune de Nanterre, « qu'eu égard à l'intérêt général qui s'attache à ce que le conservatoire de musique puisse être fréquenté par les élèves qui le souhaitent, sans distinction selon leurs possibilités financières, le conseil municipal de Nanterre a pu, sans méconnaître le principe d'égalité entre les usagers du service public, fixer des droits d'inscription différents selon les ressources des familles ». Ces mots attestent d'un changement d'approche de la Haute juridiction : il est, en effet, cette fois-ci, admis l'importance que tous les enfants, dont ceux issus de familles modestes, puissent accéder à l'enseignement de la musique. Le juge administratif prouve, ainsi, qu'il n'est pas sourd aux problèmes de la société.

La nécessité d'intérêt général invoquée n'en demeure pas moins, formellement, appréciée selon la condition habituellement requise par la jurisprudence, puisqu'elle a un rapport avec l'objet du service, en l'occurrence, ici, l'enseignement de la musique. Le Conseil d'Etat pose, également, à cette évolution la même limite que celle applicable à l'ensemble des services publics communaux administratifs à caractère facultatif : ainsi, les droits les plus élevés doivent rester inférieurs au coût par élève du fonctionnement de l'école.

Avec cet arrêt, le juge administratif aligne le régime des services publics culturels sur celui des services publics sociaux. Cette jurisprudence attirera l'attention du législateur puisque la loi du 29/07/1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions la consacrera en son article 147 qui dispose : « 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. Les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée. Les taux ainsi fixés ne font pas obstacle à l'égal accès de tous les usagers au service ».

CE, SECT., 26/04/1985, VILLE DE TARBES

Requête de la ville de Tarbes tendant : 1° à l'annulation d'un jugement du 26 janvier 1982 du tribunal administratif de Pau, statuant sur la demande de l'association des parents d'élèves, anciens et anciennes élèves de l'Ecole nationale de musique de Tarbes ayant, d'une part, annulé une décision du préfet des Hautes-Pyrénées en date du 28 avril 1981 refusant de déclarer nulle de droit la délibération du conseil municipal du 8 septembre 1980 établissant un nouveau barème des droits d'inscription à l'Ecole nationale de musique de Tarbes et, d'autre part, déclarer nulle de droit cette délibération ; 2° au rejet de la demande présentée devant le Tribunal administratif ;

Vu le code des tribunaux administratifs ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; la loi du 30 décembre 1977 ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par la ville de Tarbes à la demande présentée devant le tribunal administratif :

Considérant qu'aux termes de ses statuts, l'association des parents d'élèves, anciens et anciennes élèves de l'Ecole nationale de musique de Tarbes a pour objet " de conserver ... ou établir des relations amicales entre les parents d'élèves ... et d'affirmer leur étroite solidarité ", ainsi que " de favoriser le développement de l'art musical et chorégraphique " ; que, par suite, elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour contester la délibération du conseil municipal de Tarbes fixant les droits d'inscription à l'Ecole nationale de musique, alors même que les membres de l'association, pris individuellement, n'ont pas le même intérêt à l'annulation de cette délibération ;

Sur la légalité de la délibération du conseil municipal de Tarbes :

Cons. que, par délibération du 8 septembre 1980, le conseil municipal de Tarbes a fixé le montant des droits d'inscription à l'Ecole nationale de musique de Tarbes qui constitue un service public municipal de caractère administratif ; que le montant de ces droits varie, notamment, en fonction d'un " quotient familial " établi compte tenu des ressources des familles des élèves fréquentant l'école et du nombre de personnes vivant au foyer ;

Cons. que la fixation de tarifs différents applicables à diverses catégories d'usagers implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence d'une loi, qu'il existe entre les usagers des différences de situations appréciables ou que cette mesure soit justifiée par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ;

Cons. que, d'une part, les différences de revenus entre les familles des élèves n'étaient pas constitutives, en ce qui concerne l'accès au service public, de différences de situation justifiant des exceptions au principe d'égalité qui régit cet accès ; d'autre part, compte tenu de l'objet du service et de son mode de financement, il n'existait aucune nécessité d'intérêt général justifiant, pour la fixation

des droits d'inscription, une discrimination fondée sur les seules différences de ressources entre ces usagers ; que, par suite, la ville de Tarbes n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a, d'une part, annulé la décision du préfet des Hautes-Pyrénées en date du 28 avril 1981 refusant de déclarer nulle de droit la délibération du conseil municipal en date du 8 septembre 1980 fixant les droits d'inscription à l'Ecole nationale de musique, et, d'autre part, déclaré nulle de droit cette délibération ;

Rejet .

CE, SECT., 29/12/1997, COMMUNE DE NANTERRE

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 1er avril 1994 et 29 juillet 1994 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la commune de Nanterre, représentée par son maire en exercice ; la commune de Nanterre demande que le Conseil d'Etat :
 1°) annule le jugement du 17 décembre 1993 par lequel le tribunal administratif de Paris a, sur déféré du préfet des Hauts-de-Seine, annulé les délibérations des 7 juin et 10 octobre 1989 du conseil municipal fixant les tarifs du conservatoire de musique et de danse pour l'année 1989-1990 ;
 2°) rejette le déféré du préfet des Hauts-de-Seine devant le tribunal administratif de Paris ;
 3°) condamne l'Etat à lui verser la somme de 14 232 F en application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 ;

Vu les autres pièces du dossier ;
 Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
 Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;
 Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :
 - le rapport de M. Hadas-Lebel, Conseiller d'Etat,
 - les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de la commune de Nanterre,
 - les conclusions de M. Stahl, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que, par délibérations des 7 juin et 10 octobre 1989, le conseil municipal de Nanterre a fixé les droits d'inscription au conservatoire municipal de musique en différenciant leur montant en fonction des ressources des familles des élèves et du nombre de personnes vivant au foyer ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le fonctionnement du conservatoire de musique de Nanterre constitue un service public municipal administratif à caractère facultatif ; qu'eu égard à l'intérêt général qui s'attache à ce que le conservatoire de musique puisse être fréquenté par les élèves qui le souhaitent, sans distinction selon leurs possibilités financières, le conseil municipal de Nanterre a pu, sans méconnaître le principe d'égalité entre les usagers du service public, fixer des droits d'inscription différents selon les ressources des familles, dès lors notamment que les droits les plus élevés restent inférieurs au coût par élève du fonctionnement de l'école ; que, par suite, la commune de Nanterre est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif, retenant l'unique moyen du déféré préfectoral tiré de la méconnaissance du principe d'égalité, a annulé les délibérations litigieuses ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 et de condamner l'Etat à verser à la commune requérante la somme de 14 232 F qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :



Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Paris en date du 17 décembre 1993 est annulé.

Article 2 : Le déféré du préfet des Hauts-de-Seine devant le tribunal administratif de Paris est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Nanterre tendant à l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la commune de Nanterre, au préfet des Hauts-de-Seine et au ministre de l'intérieur.