



La référence du droit en ligne



---

**Principe d'égalité et école municipale de  
musique (CE, sect., 26/04/1985, Ville de  
Tarbes ; et CE, sect., 29/12/1997,  
Commune de Nanterre)**

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I – Les jurisprudences Ville de Tarbes et Commune de Nanterre : les données du problème .....	5
A – Les écoles municipales de musique constituent des SPA facultatifs .....	5
1 – Les autres services publics locaux .....	5
2 – Les SPA locaux facultatifs .....	5
B – La légalité des discriminations tarifaires en matière de SPA facultatifs : une appréciation complexe .....	6
1 – Les modalités d’application du principe d’égalité.....	6
2 – Les variations en matière SPA communaux facultatifs .....	6
II – Les motifs des discriminations tarifaires concernant les écoles municipales de musique .....	7
A – L’absence de différences de situation.....	7
1 – L’absence de différence de situation lorsque le critère est les ressources.....	7
2 – L’existence d’une différence de situation lorsque le critère est le revenu .....	7
B- L’appréciation de l’existence d’une nécessité d’intérêt général .....	9
1 – La jurisprudence Ville de Tarbes.....	9
2 – La jurisprudence Commune de Nanterre .....	9
CE, sect., 26/04/1985, Ville de Tarbes.....	10
CE, sect., 29/12/1997, Commune de Nanterre .....	11

# Introduction

---

Le service public constitue, à côté de la police administrative, l'une des deux activités de l'Administration. Cette activité est si fondamentale qu'elle a servi, pendant quelques années, de critère de délimitation de la compétence du juge administratif. Ce rôle cardinal prit, cependant, fin en 1921 lorsque le Tribunal des conflits créa la catégorie des services publics industriels et commerciaux (SPIC), majoritairement soumis au droit privé (TC, 22/01/1921, Société commerciale de l'ouest africain). Si les services publics font, désormais, l'objet d'un régime juridique différencié, il importe de relever qu'ils sont, malgré tout, tous soumis à un noyau dur de règle appelé les lois du service public ou les lois de Rolland. Au titre de ces lois, figurent les principes de continuité, d'adaptabilité et d'égalité. C'est ce dernier principe qui est en cause dans les affaires Ville de Tarbes et Commune de Nanterre.

En effet, par une délibération du 8 septembre 1980, le conseil municipal de la ville de Tarbes établit un nouveau barème des droits d'inscription à l'école municipale de musique et fixe des tarifs qui dépendent des ressources des familles. Le préfet des Haute-Pyrénées refuse, le 28 avril 1981, de la déclarer nulle de droit. L'Association des parents d'élèves de l'école de musique demande, alors, au tribunal administratif de Pau d'annuler la décision préfectorale et de déclarer nulle de droit la délibération du conseil municipal. Celui-ci accède à la demande le 26 janvier 1982. La ville de Tarbes demande alors au Conseil d'Etat d'annuler le jugement du tribunal administratif et de rejeter la demande de l'association. Mais, sa requête est rejetée.

L'autre affaire présente des faits similaires. Le conseil municipal fixe, par des délibérations des 7 juin et 10 octobre 1989, les tarifs du conservatoire de musique et de danse pour l'année 1989-1990 en fonction des ressources des familles et du nombre de personnes vivant au foyer. Le préfet des Hauts-de-Seine déferre, alors, ces délibérations devant le tribunal administratif de Paris. Celui-ci annule les délibérations le 17 décembre 1993. La commune de Nanterre fait donc appel devant le Conseil d'Etat qui lui donne raison le 29 décembre 1997.

Ces deux affaires concernent, toutes les deux, les discriminations tarifaires opérées dans les services publics administratifs facultatifs que créent les collectivités locales afin de mieux satisfaire les besoins de la population. La question qui se pose est de savoir si ces discriminations sont, ou non, contraires au principe d'égalité, qui est un principe général du droit (CE, sect., 9/03/1951, *Société des concerts du conservatoire*) et un principe à valeur constitutionnelle (CC, 12/07/1979, *Loi sur les ponts à péage*). On l'aura remarqué, les solutions ne sont pas les mêmes dans les deux cas, ce qui traduit une évolution de la conception du principe d'égalité que se fait le Conseil d'Etat. Pour le comprendre, il importe de déterminer les modalités d'application de ce principe. En effet, la jurisprudence admet des discriminations dans trois cas : d'abord, quand c'est la conséquence nécessaire d'une loi, ensuite, quand existe des différences de situation, et, enfin, quand existe une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet du service. En matière de SPA facultatifs communaux, l'appréciation de ces modalités d'application varie en fonction de l'objet du service (social ou culturel) et du critère de la discrimination employé (domicile ou ressources). Ainsi, lorsque le service public a un caractère culturel et que la discrimination se fonde sur les revenus des familles, le Conseil d'Etat n'admet pas la différence de situation en 1985, mais reconnaît l'existence d'une nécessité d'intérêt général qui tient à ce que les plus pauvres accèdent à l'enseignement de la musique. Ainsi s'explique la différence de solution entre les deux arrêts.

Il convient donc d'analyser, dans une première partie, les données permettant d'apprécier les jurisprudences Ville de Tarbes et Commune de Nanterre, et qui tiennent à la nature du service

public géré et aux modalités d'application du principe d'égalité (I), et d'étudier, dans une seconde partie, les motifs de discrimination utilisés en l'espèce.

# I – Les jurisprudences Ville de Tarbes et Commune de Nanterre : les données du problème

---

Le caractère du service public en cause en l'espèce étant déterminant, il importe, au préalable, d'en déterminer les contours (A), pour comprendre, ensuite, les modalités d'application du principe d'égalité dans le cadre de ces services (B).

## A – Les écoles municipales de musique constituent des SPA facultatifs

Il est possible de distinguer trois catégories de services publics locaux. Le service public en cause en l'espèce relève non des deux premières catégories (1), mais de la troisième (2).

### 1 – Les autres services publics locaux

La première ne pose pas de problème en matière de discriminations tarifaires dans la mesure où aucune contribution n'est exigée de l'utilisateur. On parle, alors, de services publics communaux gratuits et obligatoires. L'on peut citer comme exemple la voirie ou l'école.

La seconde correspond aux services publics communaux payant dont les ressources proviennent des usagers. Ces services, des SPIC la plupart du temps, se rémunèrent sous la forme de prix ou de redevances proportionnelles au service rendu. Il est, dans ces services, tout à fait normal d'opérer des discriminations tarifaires pour tenir compte de l'importance du service rendu et des différences de situation entre les usagers. En revanche, il ne peut, dans la détermination du prix, être tenu compte d'éléments étrangers à la nature de la prestation fournie, tel que l'importance des ressources des usagers.

La troisième catégorie est celle qui nous occupe.

### 2 – Les SPA locaux facultatifs

Il peut s'agir de services publics à objet social comme les crèches ou les cantines, ou de services à objet culturel comme les écoles de musique. Ces services sont dits facultatifs parce qu'ils sont créés à l'initiative des collectivités locales. Ils sont payant, ce qui implique qu'une partie au moins de leurs ressources proviennent des usagers. Ils se distinguent, en revanche, de la seconde catégorie en ce qu'ils sont majoritairement financés par l'impôt local et les subventions publiques. En clair, c'est le contribuable qui finance le plus le service et non l'usage. Le prix payé par ce dernier reste faible.

Dans ces services, les communes ont pris l'habitude d'opérer des discriminations tarifaires en fonction des ressources des familles ou du domicile. Les écoles de musique en font partie. Dans ces services, les modalités d'application du principe d'égalité sont plus complexes qu'à l'habitude.

## B – La légalité des discriminations tarifaires en matière de SPA facultatifs : une appréciation complexe

Il importe, au préalable, de déterminer les modalités d'application du principe d'égalité (1), pour, ensuite, analyser les variations dont il fait l'objet en matière de SPA communaux facultatifs (2).

### 1 – Les modalités d'application du principe d'égalité

Le principe d'égalité exige que, pour un même service rendu, le tarif soit le même pour tous les usagers. La jurisprudence admet, cependant, trois cas où une discrimination tarifaire est possible (CE, sect., 10/05/1974, *Denoyez et Chorques*).

Le premier correspond à l'hypothèse où la discrimination est la conséquence nécessaire d'une loi. En l'espèce, aucune loi n'est à relever, jusqu'en 1997 en tout cas.

La seconde est celle où il existe entre les usagers des différences de situation objectives, appréciables et en rapport avec l'objet du service.

La dernière possibilité de traitement différencié correspond au cas où existe une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet ou les conditions d'exploitation du service et qui justifie la discrimination.

Ces modalités d'application du principe d'égalité font l'objet de variations lorsqu'il s'agit de SPA locaux facultatifs.

### 2 – Les variations en matière SPA communaux facultatifs

Dans ce domaine, le juge administratif combine trois éléments pour déterminer sa décision. Le premier concerne bien sûr le motif de discrimination utilisé : différence de situation ou nécessité d'intérêt général. Le second concerne l'objet du service : social ou culturel. Et, le troisième a trait au critère utilisé pour la différence de traitement : domicile ou revenu. Tous ces éléments se combinent pour donner autant de solutions qu'il y a de combinaison possible. En d'autres termes, lorsqu'il a à juger une différence de traitement concernant de tels services, le juge appréhende les motifs de discrimination utilisés en fonction du critère utilisé et de l'objet du service.

La légalité des discriminations opérées en matière d'école de musique dépend d'une appréciation aussi complexe. Elle peut maintenant être analysée.

# II – Les motifs des discriminations tarifaires concernant les écoles municipales de musique

---

Le Conseil d'Etat maintient sa position s'agissant de l'absence de différence de situation (A). Il reconnaît, en revanche, en 1997, l'existence d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet du service (B).

## A – L'absence de différences de situation

Lorsque le critère utilisé pour justifier la différence de situation est les ressources, comme c'est le cas en l'espèce, le juge n'admet pas la différence de situation (1). Il la reconnaît, en revanche, lorsque le critère utilisé est le domicile (2)

### 1 – L'absence de différence de situation lorsque le critère est les ressources

Trois critères doivent être remplis pour qu'existe une différence de situation : les différences doivent être objectives, appréciables et en rapport avec l'objet du service. Les différences de ressources des familles ne remplissent pas ces critères.

En premier lieu, elles ne sont pas objectives. Une différence est dite objective lorsqu'elle résulte d'éléments rationnels et préétablis. Ce n'est pas le cas de barème dont les seuils sont fixés de façon abstraite et discrétionnaire par les conseil municipaux.

Elles ne sont pas, ensuite, appréciables c'est-à-dire suffisamment nettes, tranchées. Ici, du fait des effets de seuil inhérent aux barèmes, des familles peuvent faire l'objet de traitement très différent alors qu'elle se trouvent dans des tranches très proches.

Enfin, les différences de situation ne sont pas en rapport avec l'objet du service. En effet, les différences de revenu n'ont aucun rapport avec l'enseignement de la musique.

Ce motif ne peut donc pas servir de base aux discriminations tarifaires concernant les écoles de musique dans les deux affaires étudiées. Il n'en va pas de même lorsque le critère utilisé est le domicile.

### 2– L'existence d'une différence de situation lorsque le critère est le revenu

Lorsque le critère de discrimination employé est le domicile, le Conseil d'Etat estime qu'il existe une différence de situation entre les usagers qui justifie une différence de traitement. Il en va, ainsi, s'agissant d'une cantine scolaire municipale, service public social (CE, sect., 5/10/1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*) ou encore d'une école de musique, service public culturel (CE, 2/12/1985, *Commune de Romainville*). En effet, le critère tiré du domicile est objectif et appréciable. En revanche, il n'a pas de rapport avec la restauration ou l'enseignement de la musique. Le Conseil d'Etat remplace, cependant, cet élément par un autre : les modalités de financement de ces services. Dans la mesure où ces services sont majoritairement financés par l'impôt, il est normal que ceux qui paient ces impôts bénéficient de tarifs privilégiés. En contre-partie de la charge

financière que la commune s'impose, le Conseil d'Etat laisse à cette dernière une certaine liberté pour définir les conditions financières d'accès au service.

Si l'appréciation du juge n'a pas changé en ce qui concerne les différences de situation fondées sur les ressources des familles, il n'en va pas de même en ce qui concerne la nécessité d'intérêt général.

## B- L'appréciation de l'existence d'une nécessité d'intérêt général

C'est ici qu'un revirement de jurisprudence a été opéré. En 1985, le juge considère qu'il n'existe aucune nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet ou les conditions d'exploitation du service (2). Il prend la position inverse douze ans plus tard (2).

### 1 – La jurisprudence Ville de Tarbes

Comme on le sait, l'appréciation de l'existence d'une nécessité d'intérêt général est fonction de l'objet du service (culturel ou social) et du critère de discrimination employé (domicile ou ressources). Lorsque l'objet du service est culturel, comme c'est le cas dans l'arrêt Ville de Tarbes et que le critère utilisé est le revenu des familles, le juge estimait qu'il n'y avait pas de nécessités d'intérêt général qui puisse justifier une discrimination fondée sur les ressources des familles.

Il prenait, en revanche, la position inverse lorsqu'il s'agissait d'un service public social et que la critère de discrimination était les ressources (CE, 20/01/1989, *CCAS de la Rochelle*). Cette différence de solution s'explique par l'objet du service : les services publics à objet social paraissent probablement plus « nobles » que ceux à caractère culturels.

Ainsi, en matière de discrimination fondée sur les ressources, la solution variait selon que l'objet du service était social ou culturel. Cette jurisprudence fit l'objet de nombreuses critiques en raison du fait que les activités culturelles jouent de plus en plus un rôle crucial en matière d'insertion sociale. De plus, il était possible de contourner cette jurisprudence par l'allocation de bourses ou de subventions aux élèves en fonction des ressources des familles. Cette jurisprudence fut donc abandonnée.

### 2 – La jurisprudence Commune de Nanterre

Désormais, le juge ne fait plus de différence entre les SPA sociaux et les SPA culturels, et considère qu'il y a une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet du service. Cette dernière peut se caractériser par le fait qu'il est important de permettre à tous les enfants, même ceux issus de couches modestes, d'accéder à l'enseignement de la musique. On notera qu'elle a bien un rapport avec l'objet du service, à savoir l'enseignement de la musique. La différence de tarification est donc jugée légale sur cette base. Le Conseil d'Etat pose cependant comme limite à ces différences de tarification que les droits les plus élevés restent inférieurs au coût par élève du fonctionnement de l'école.

Cette jurisprudence eut un tel succès qu'elle fut reprise par la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Désormais, les différences de tarifs sont légaux parce qu'ils sont la conséquence nécessaire d'une loi.

# 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 ;

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 ;

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.