

N° 359931 - N° 359932
M. Jean-François L... et autres

3^e et 8^e sous-sections. réunies
Séance du 26 mai 2014
Lecture du 11 juin 2014

CONCLUSIONS

Mme Marie-Astrid de Barmon, rapporteur public

Qui, du conseil de Paris ou des caisses des écoles des mairies d'arrondissements de la capitale, est compétent pour fixer les tarifs de la restauration scolaire ? C'est la question que pose l'affaire qui vient d'être appelée.

La première caisse des écoles a semble-t-il vu le jour en 1849 dans le 2^e arrondissement de Paris, où des gardes nationaux ont eu l'idée d'encourager l'instruction des enfants pauvres de leur quartier en constituant un fonds permettant de récompenser le travail des élèves et de venir en aide à leurs familles.

La loi du 10 avril 1867 sur l'enseignement primaire, dite loi Duruy, leur a donné un fondement légal en prévoyant à son article 15 la possibilité pour toute commune de créer par délibération de son conseil municipal une caisse des écoles destinée à encourager et faciliter la fréquentation scolaire par des récompenses accordées aux élèves les plus assidus et des secours distribués aux élèves indigents. Quinze ans plus tard, les caisses des écoles ont été généralisées dans toutes les communes, par l'article 17 de la loi du 28 mars 1882, en même temps que l'enseignement primaire devenait obligatoire.

Vous avez rapidement reconnu aux caisses des écoles le caractère d'établissements publics communaux (28 mai 1903, *Caisse des écoles du 1^{er} arrondissement de Paris*, aux conclusions, publiées au rec. p. 390, du commissaire du gouvernement Romieu¹) dont les conditions d'organisation et de fonctionnement, échappant aux autorités communales, pouvaient être définies par décret (Assemblée, 24 mai 1963, *Fédération nationale des conseils des parents d'élèves des écoles publiques et autres*, n° 52358, rec. p. 321). Elles disposent à ce titre d'une personnalité juridique distincte de celle de la commune (*Caisse des écoles d'Alfortville*, 20 octobre 1976, n° 95452, aux T.).

Sans que cette mission leur soit obligatoirement dévolue, les caisses des écoles peuvent se voir confier par la commune la gestion de la restauration scolaire, service public local administratif (TC, 4 novembre 1991, *Mlle de G...*, n° 2669), dont la fréquentation est facultative (*Association végétarienne de France et autres*, 20 mars 2013, n° 354547)².

¹ S., 1905, 3,33, note Hauriou.

² Le modèle des statuts des caisses des écoles annexé à la circulaire du 29 mars 1882 du ministre de l'instruction publique, commentant la loi du 28 mars 1882, indique à titre d'exemple que les secours aux élèves défavorisés

C'est ainsi que les caisses des écoles créées dans chacun des arrondissements de Paris ont pris en charge l'organisation et la gestion du service public de la restauration dans les écoles maternelles et primaires et les lycées municipaux de leur ressort dès les premières années du XX^e siècle. L'autonomie des caisses des écoles parisiennes en la matière avait été poussée très loin, puisque le conseil municipal leur avait délégué la compétence pour fixer les tarifs des repas, par une délibération de décembre 1961. Jusqu'à la rentrée scolaire 2010, chaque arrondissement déterminait donc librement le prix des repas dans les cantines scolaires.

Dénonçant les inégalités que cette décentralisation engendrait, le conseil de Paris, siégeant en formation de conseil municipal, a adopté, par une délibération des 10 et 11 mai 2010, un barème uniforme imposant huit tarifs de restauration scolaire gradués selon le quotient familial des familles concernées.

Devant la hausse des tarifs qui en résultait pour la majorité des familles de leur arrondissement, les maires des 1^{er}, 5^e, 6^e, 7^e, 8^e, 15^e, 16^e et 17^e arrondissements ont demandé en vain au tribunal administratif de Paris d'annuler cette délibération. Ils n'ont pas davantage obtenu gain de cause en appel. Trois d'entre eux, MM. L..., M... et N..., se pourvoient en cassation, sous le n° 359931, contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 3 avril 2012.

Parallèlement, les maires des 6^e et 8^e arrondissements, en leur qualité de président de la caisse des écoles de leur arrondissement, ont refusé d'appliquer la nouvelle grille tarifaire. Mais la ville de Paris a obtenu du tribunal administratif l'annulation de leurs décisions de refus. La cour administrative d'appel a confirmé la position des premiers juges par un second arrêt du même jour, dont les caisses des écoles concernées vous demandent l'annulation sous le n° 359932.

Vous pourrez joindre ces deux pourvois, qui présentent à juger les mêmes questions de fond.

1. Le premier moyen est le seul qui ne leur soit pas commun. Sous le n° 359931, les requérants font grief à la cour d'avoir méconnu les dispositions de l'article R. 741-2 du code de justice administrative en s'abstenant de viser leur mémoire enregistré au greffe de la cour le 22 février 2011, qui comportait un moyen nouveau auquel la cour n'a pas répondu.

Le greffe de la cour a accusé réception le même jour de trois mémoires identiques produits respectivement pour les maires des 1^{er}, 6^e et 8^e arrondissements, pour la caisse des écoles du 6^e arrondissement et enfin pour celle du 8^e arrondissement. Mais ces mémoires n'ont été versés qu'aux dossiers des instances introduites par les caisses des écoles. L'arrêt concernant MM. L..., M... et N... ne vise ni a fortiori n'analyse le mémoire en question.

Vous jugez toutefois que le défaut de visa et d'analyse d'un mémoire produit comme en l'espèce avant la clôture de l'instruction n'entache d'irrégularité l'arrêt attaqué que lorsqu'il apportait un élément nouveau et que le juge n'y a pas répondu dans ses motifs

peuvent prendre la forme de livres, de fournitures scolaires, mais aussi de distributions de vêtements, de chaussures, et, pendant l'hiver, d'aliments chauds.

(Section, 30 octobre 1964, *B...*, n° 55878, rec. p. 498 ; 2 juin 2006, *C...*, n° 263423 ; aux T. p. 1022).

En l'espèce, dans leur mémoire du 22 février 2011, les requérants soutenaient que le tribunal avait à tort écarté leur moyen tiré de ce que la délibération en litige méconnaissait le principe d'autonomie des caisses des écoles et les dispositions de l'article L. 2511-29 du code général des collectivités territoriales confiant à Paris la présidence des caisses des écoles aux maires d'arrondissement, ce dont ils déduisaient que ces derniers étaient nécessairement compétents pour fixer les tarifs des cantines scolaires.

Mais d'une part, ce moyen est repris en substance, quoique plus confusément, dans leur mémoire en réplique ultérieur. D'autre part, cette argumentation se rattachait au moyen tiré de l'incompétence du conseil de Paris pour déterminer les tarifs de la restauration scolaire. La cour a bien répondu à ce moyen, après avoir cité l'article L. 2511-29 du CGCT. Et même si, à la différence du tribunal administratif, elle ne s'est pas explicitement prononcée sur l'atteinte au principe invoqué d'autonomie des caisses des écoles, nous vous proposons, au prix il est vrai d'un petit effort, de juger qu'elle a implicitement mais nécessairement écarté cette branche du moyen en jugeant que le conseil de Paris tenait de l'article R. 531-52 du code de l'éducation compétence pour fixer les tarifs de la restauration scolaire.

2. Il est ensuite soutenu dans les deux pourvois que la cour a commis une erreur de droit en jugeant régulière la procédure d'adoption de la délibération alors qu'elle n'a pas été précédée de la consultation des comités des caisses des écoles de chaque arrondissement.

Les dispositions des articles R. 212-27, R. 212-30 et R. 212-32 du code de l'éducation invoqués par les requérants, ont pour objet de fixer la composition de ces comités chargés d'administrer les caisses des écoles, d'autoriser leur président à déléguer sa signature et de préciser leurs attributions budgétaires et comptables. Mais ni ces articles du code de l'éducation ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ne subordonnent la modification des modalités de fixation des tarifs de la restauration scolaire à Paris à la consultation préalable des comités des caisses des écoles. Ce moyen ne pourra qu'être écarté.

3. Les requérants soutiennent en troisième lieu que la cour a commis une erreur de droit en se fondant sur les dispositions de l'article R. 531-52 du code de l'éducation pour juger que le conseil de Paris était compétent pour arrêter les tarifs de la restauration scolaire.

L'article R. 531-52 du code de l'éducation prévoit que « *les tarifs de la restauration scolaire fournie aux élèves des écoles maternelles, des écoles élémentaires et des lycées de l'enseignement public sont fixés par la collectivité territoriale qui en a la charge* ». Selon les requérants, ces dispositions ne sont pas applicables à Paris. Ils font valoir qu'il n'a jamais existé un service public municipal unifié de la restauration scolaire à l'échelle de la capitale mais que ce service a dès l'origine été pris en charge par les caisses de chacun des arrondissements, fonctionnant de manière autonome y compris dans la fixation des tarifs. Autrement dit, la ville de Paris ne peut être regardée, du fait de cet héritage historique, comme la collectivité territoriale chargée du service public local de la restauration scolaire au sens de l'article R. 531-52 du code de l'éducation, de sorte que ces dispositions seraient en l'espèce inapplicables.

Il nous faut à ce stade vous rappeler l'origine de l'article R. 531-52 du code de l'éducation. Vous savez que l'article 1^{er} de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, devenu l'article L. 410-2 du code de la consommation, a rétabli la liberté des prix. Son 2^e alinéa précisait qu'un décret en Conseil d'Etat pouvait néanmoins réglementer les prix dans les secteurs en situation de monopole. Vous avez reconnu que les services communaux servant des repas aux élèves de l'enseignement public étaient dans une situation de monopole au sens de ces dispositions et en avez déduit qu'un décret du 11 août 1987 avait pu légalement encadrer les tarifs de la restauration scolaire (*Commune de Ploudalmezeau*, 14 mars 1994, n° 123704 ; *P...*, 10 mars 1997, n° 161089, inédites).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a généralisé l'intervention des collectivités territoriales en matière de restauration scolaire, en l'étendant aux départements et aux régions, chacun pour les établissements dont ils ont la charge. Son article 82 a renvoyé à un décret la détermination des conditions de fixation des tarifs de restauration scolaire. C'est sur ce fondement qu'a été pris le décret³ du 29 juin 2006 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public, dont est issu l'article R. 531-52 du code de l'éducation.

Ainsi, en édictant que ces tarifs « *sont fixés par la collectivité territoriale qui en a la charge* », ces dispositions n'ont fait que consacrer les responsabilités respectives en matière de restauration scolaire des départements pour les collèges, des régions pour les lycées et des communes pour les écoles, par renvoi pour ces dernières à l'article L. 212-4 du code de l'éducation, selon lequel « *la commune a la charge des écoles publiques* ». L'article R. 531-52 du code de l'éducation autorisait bien le pouvoir réglementaire local à fixer les tarifs de la restauration dans les cantines scolaires. Mais il ne règle pas la question qui nous occupe, touchant à la répartition des compétences au sein des communes divisées en arrondissements.

Le pouvoir réglementaire n'a pas ignoré le cas spécifique de Paris, Lyon et Marseille puisqu'il a confié au maire d'arrondissement la présidence de la caisse des écoles de son arrondissement en vertu de l'article L. 2511-29 du CGCT, et celle du comité de cette caisse en application de l'article R. 212-26 du code de l'éducation.

Mais faute de précisions dans les textes sur les compétences dévolues aux caisses des écoles des arrondissements, il ne nous semble pas possible d'en déduire comme les requérants qu'elles seraient habilitées à fixer les tarifs de la restauration scolaire. D'une part, le statut particulier de Paris ne prévoit pas de dérogation sur ce point, de sorte que la ville de Paris nous paraît soumise en la matière aux règles générales applicables aux communes, par l'effet de l'article L. 2511-1 du CGCT. D'autre part, et surtout, il résulte des termes mêmes de l'article R. 212-27 du code de l'éducation que le maire d'arrondissement et les conseillers d'arrondissement qu'il désigne siègent au comité de la caisse en qualité de représentants de la commune. Et la pratique, constante jusqu'à la délibération en litige, qui voulait que l'initiative de fixer les tarifs soit laissée à chaque caisse, sous la présidence du maire d'arrondissement, ne saurait fonder légalement une entorse au droit commun.

Nous pensons donc que le statut de la ville de Paris ne déroge pas à l'article R. 531-52 du code de l'éducation qui confie à la collectivité territoriale elle-même le soin de fixer les tarifs de la restauration scolaire et que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en faisant

³ N° 2006-753.

application de ces dispositions pour juger qu'il revenait à la ville de Paris de fixer le tarif des repas dans les écoles communales.

4. Enfin, il est soutenu qu'en statuant ainsi, la cour a méconnu l'article L. 2511-29 du code général des collectivités territoriales et le principe d'autonomie des établissements publics, dès lors que la présidence de la caisse des écoles, attribuée par ces dispositions au maire d'arrondissement, a nécessairement pour corollaire la compétence pour fixer les tarifs du service public, composante essentielle de l'autonomie de ces établissements publics.

A la différence du précédent, ce moyen n'est pas centré sur la question spécifique - et conflictuelle - du partage des pouvoirs entre la ville de Paris et ses arrondissements. Il renvoie à la problématique plus générale de l'autonomie d'un établissement public local vis-à-vis de sa collectivité de tutelle. Lorsqu'une commune décide de confier à la caisse des écoles la gestion du service public de la restauration scolaire, cette délégation implique-t-elle, eu égard à son statut d'établissement public, que la caisse des écoles soit libre de fixer les tarifs des repas ? Plusieurs arguments plaident en ce sens.

En premier lieu, dès lors que l'autorité compétente choisit de confier l'exercice d'une mission de service public à un établissement public, ce dernier doit en principe disposer d'un minimum d'autonomie. Vous jugez ainsi qu'un établissement dont les modalités de fonctionnement le priveraient de toute autonomie devrait être regardé comme intégré à un service de sa collectivité de tutelle et ne pourrait recevoir la qualification d'établissement public (22 mai 2009, *Elections municipales de Pirae*, n° 322030, aux T.). Et vous veillez à ce que les collectivités n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer leur mission de contrôle en s'immisçant dans les compétences transférées à l'établissement public (s'agissant d'un service départemental d'incendie et de secours, voyez *Département de l'Hérault*, 28 octobre 1992, n° 105979, au rec.).

En deuxième lieu, une conception restrictive de l'autonomie des caisses des écoles paraît en décalage avec le renforcement de leurs compétences voulu par le législateur. L'article 130 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale⁴ a ainsi prévu que leurs compétences peuvent être étendues à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants et qu'elles peuvent constituer des dispositifs de réussite éducative⁵.

Enfin, les caisses des écoles disposent bien, en leur qualité d'établissements publics, de la personnalité morale et de l'autonomie financière comme le rappelait le ministre de l'Intérieur dans sa réponse du 28 mars 2006 à M. Gest, député. Elles ont un budget distinct de celui de la commune et l'aliénation de leur patrimoine relève du comité de la caisse, non du conseil municipal. Elles peuvent passer des marchés publics (23 mars 2012, *Caisse des écoles de Six-Fours-les-Plages*, n° 355439).

Toutefois, nous ne sommes pas convaincue que l'autonomie des caisses des écoles inclut le pouvoir de fixer les tarifs de la restauration scolaire. L'autonomie financière des établissements publics, qui n'est pas un principe au même titre que celui de l'autonomie des

⁴ N° 2005-32.

⁵ Dispositions codifiées au 2° alinéa de l'article L. 212-10 du code de l'éducation, qui généralisent d'ailleurs une formule d'abord prévue pour Paris par l'article 23 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001.

collectivités territoriales, ne peut trouver à s'exercer que dans les limites et sur le fondement des dispositions législatives et réglementaires qui encadrent leur activité. La compétence d'un établissement public pour fixer le tarif des prestations fournies aux usagers du service ne nous semble dès lors pas se présumer ; or l'article R. 531-52 du code de l'éducation n'attribue cette compétence qu'à la commune, non aux caisses des écoles.

Par ailleurs, les caisses des écoles sont des établissements publics très singuliers. Comme le relevait le président Schwartz dans ses conclusions sous la décision d'Assemblée *Association des anciens élèves de l'E.N.A* du 4 juin 1993 (n° 138672, au rec.), à la suite des professeurs Vedel et Delvolvé, c'est la seule exception, flagrante car solitaire, à l'absence de tutelle sans texte qui caractérise les établissements publics. Par votre décision de Section du 13 janvier 1965, *Caisse des écoles du Xème arrondissement de Paris* (n° 58659, rec. p. 27), vous avez admis une tutelle préfectorale sur cet établissement au motif, selon les commentateurs avisés, qu'il n'était qu'une annexe du service public de l'enseignement primaire⁶.

Dans ces conditions, et à défaut pour le pouvoir législatif ou réglementaire d'en avoir disposé autrement, il nous semble que la ville de Paris était compétente pour fixer le tarif de la restauration scolaire.

Si vous nous suivez, vous écarterez le dernier moyen d'erreur de droit et rejetterez les pourvois, ce qui fera obstacle à ce que vous fassiez droit aux conclusions présentées par les requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Par application des mêmes dispositions, vous pourrez en revanche mettre à la charge des requérants une somme globale de 3 000 euros à verser à la ville de Paris.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des pourvois, et à ce qu'une somme totale de 3 000 euros soit mise à la charge de MM. L..., M... et N... et des caisses des écoles des 6^e et 8^e arrondissements de Paris.

⁶ AJDA 1965, p. 97 ; cf également 24 mai 1901, *Sieurs Barens et autres*, p. 508.