

# Tarifs différenciés des remontées mécaniques et principe d'égalité des usagers d'un service public industriel et commercial

## Lire les commentaires de :

### Marwa Mzati

Différenciation tarifaire d'un service public des remontées mécaniques : l'altération de la « préférence locale » au profit de l'égalité formelle

## DÉCISION DE JUSTICE

---

TA Grenoble – N° 2204981 – Préfet de la Savoie – 19 décembre 2024 – C+ [↗](#)

## INDEX

---

### Mots-clés

Remontées mécaniques, Forfait de ski, Tarifs, Tarification du service public, Services publics communaux, Service public industriel et commercial, Principe d'égalité, Principe d'égalité des usagers devant le service public

### Rubriques

Institutions et collectivités publiques

Résumé Note d'avocat Note d'avocat

## Résumé

<sup>1</sup> Le principe d'égalité des usagers devant le service public fait obstacle à l'instauration d'un tarif préférentiel pour les résidents et les personnes travaillant sur la commune s'agissant d'un service public et commercial.

<sup>2</sup> Une délibération du conseil municipal portant sur la tarification d'un service public industriel et commercial ne peut pas fixer des tarifs selon que les usagers résident ou non, ou travaillent ou non, dans la commune.

<sup>3</sup> Le tribunal administratif a été saisi d'un déferé préfectoral contre une délibération par laquelle le conseil municipal de la commune de Bourg-Saint-Maurice a approuvé le tarif des remontées mécaniques à destination de la clientèle locale pour la saison 2022-2023.

<sup>4</sup> Le préfet de la Savoie a invoqué la méconnaissance du principe d'égalité des usagers devant le service public.

<sup>5</sup> Le tribunal administratif de Grenoble a rappelé que la tarification d'un service public industriel et commercial, tel que le service des remontées mécaniques, peut, sans porter atteinte au principe d'égalité des usagers du service, prévoir des tarifs différents selon les catégories d'usagers, à la condition que ces différences soient justifiées par des considérations d'intérêt général en rapport avec l'exploitation du service ou fondées sur des différences objectives de situation des usagers concernés.

<sup>6</sup> Il a jugé qu'en l'espèce ni la qualité de contribuable local ni celle de personne travaillant dans la station ne sont constitutives, au regard du régime d'exploitation des remontées mécaniques, normalement financées par les seules redevances des usagers, d'une différence de situation justifiant qu'il soit dérogé au principe d'égalité d'accès à ce service.

<sup>7</sup> Par suite, le tribunal administratif a censuré la délibération déferée.

<sup>8</sup> Cf. CE, 12 juillet 1995, *Commune de Maintenon*, [n°147947](#), A ; CAA Lyon, 13 avril 2000, *Commune de Saint-Sorlin-d'Arves*, [n°96LY02472](#), C+

*01-04-03, Actes, Validité des actes administratifs, Principes généraux du droit*

# Note d'avocat

## Pas de tour de « pass'pass » au principe d'égalité pour les « gens du pays »

**Antoine de Griève**

Élève-avocat, ancien étudiant du master 2 droit public fondamental de l'université Jean-Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.9921](https://doi.org/10.35562/alyoda.9921)

<sup>1</sup> *Par une délibération du 30 juin 2022, le conseil municipal de la commune de Bourg-Saint-Maurice a mis en place une tarification spécifique des remontées mécaniques pour les « gens du pays ». Face à cette remise en cause du principe d'égalité des usagers des SPIC, la préfecture a déféré ladite délibération auprès du tribunal administratif de Grenoble, lui permettant une nouvelle fois d'affirmer le caractère strict du principe d'égalité face au concept de « gens du pays ».*

<sup>2</sup> Défini comme l'une des « lois » du service public par Louis Rolland en 1928<sup>[1]</sup>, le principe d'égalité des usagers devant le service public est au point de jonction des notions spécifiques du droit administratif français telles que l'égalité, le service public ou encore l'intérêt général.

<sup>3</sup> Comme tout concept majeur du droit administratif, il est le fruit de la jurisprudence qui l'a affirmé comme un principe général du droit puis en a défini les principaux contours<sup>[2]</sup> précisés au gré des situations d'espèce qui lui ont été soumises.

<sup>4</sup> Ce principe est en quelque sorte l'expression la plus aboutie de la construction du droit administratif français, cherchant à appliquer cette « exigence tutrice »<sup>[3]</sup> du principe d'égalité au concept administrativiste par excellence du service public.

<sup>5</sup> Mais l'application d'un tel principe n'est pas sans difficulté, puisqu'elle nécessite de s'appliquer à des situations nécessairement différentes, posant la question délicate des adaptations.

<sup>6</sup> La décision du 19 décembre 2024 du tribunal administratif de Grenoble en est une nouvelle illustration concernant le service public industriel et commercial des remontées mécaniques.

<sup>7</sup> En effet, par une délibération du 30 juin 2022, le conseil municipal de la commune de Bourg-Saint-Maurice a fixé une tarification spécifique pour la clientèle locale des remontées mécaniques, le fameux « Pass'pass »<sup>[4]</sup> et donc distincte des autres usagers.

8 Il s'agissait pour la commune de permettre aux « gens du pays » de bénéficier de tarifs préférentiels, notamment pour les personnes disposant de la qualité de résident fiscal depuis plus ou moins de cinq ans ou celles d'employés de la station et de travailleurs indépendants.

9 Contestant la légalité d'une telle délibération, le préfet de la Savoie a saisi le tribunal administratif de Grenoble par la voie du déféré<sup>[5]</sup>, soulevant tout d'abord que la notion d'employés de la station et de travailleurs indépendants était insuffisamment précise et surtout que la délibération contestée créait une rupture d'égalité entre les usagers du service public des remontées mécaniques.

10 Le tribunal administratif devait dès lors se prononcer sur la possibilité et les conditions dans lesquelles une personne publique peut déterminer un tarif spécifique pour les contribuables locaux dans l'utilisation d'un service public industriel et commercial.

11 Après avoir écarté le moyen de légalité externe tenant au défaut de qualité à agir de la secrétaire générale de la préfecture qui disposait bien d'une délégation de signature à cet égard, le juge a rappelé les conditions relatives aux adaptations du principe d'égalité des usagers (I) avant de constater l'invalidité d'un traitement différencié reposant sur la qualité de contribuable local (II).

## I. Les conditions d'adaptation du principe d'égalité des usagers

12 Dans cette décision, le tribunal administratif de Grenoble étudie minutieusement la délibération déférée, soulignant tout d'abord la qualification précise des usagers comme préalable nécessaire (A) puis en rappelant les fondements d'éventuelles adaptations du principe d'égalité des usagers (B).

### A. La qualification précise des usagers visés comme préalable nécessaire

13 Analysant le premier moyen soulevé par le préfet de la Savoie dans son déféré tenant à l'insuffisance des termes employés dans la délibération, le tribunal administratif de Grenoble a en effet retenu que « la station » ne désignait « aucune entité juridique ou personnalité morale » mais également que « la notion de travailleurs indépendants est susceptible de désigner une multitude de situations sans lien nécessaire avec le service public industriel et commercial des remontées mécaniques. »<sup>[6]</sup>.

14 Aussi, le juge souligne que cette notion est d'autant plus floue que « les moniteurs de ski et le personnel des remontées mécaniques bénéficient déjà de la gratuité pour accomplir leurs missions

professionnelles. »<sup>[7]</sup>. Le préfet de la Savoie est ainsi fondé à soutenir que la délibération ne définit pas avec une précision suffisante la catégorie des « employés de la station et des travailleurs indépendants »<sup>[8]</sup> qui est dès lors susceptible de s'appliquer de façon aléatoire.

15 Cette exigence de définition des termes employés dans les actes administratifs est à rapprocher du principe de clarté et d'intelligibilité des normes, qui est par ailleurs un objectif à valeur constitutionnelle<sup>[9]</sup>.

16 Le même tribunal administratif de Grenoble avait pu s'illustrer en 2023 quant à l'application de ce principe en annulant une délibération du conseil d'administration de l'université Grenoble-Alpes en écriture inclusive<sup>[10]</sup>.

17 Il s'illustre donc par sa rigueur quant à la formulation des décisions, dans un souci avancé de garantir la lisibilité des décisions administratives nécessaire à la bonne application de la décision en cause.

18 Ce critère préalable étant rappelé, le juge s'est attaché à rappeler les différents fondements permettant de justifier d'éventuels traitements différenciés.

## B. Le rappel des fondements d'éventuelles adaptations au principe d'égalité

19 Le déféré du préfet de la Savoie est l'occasion pour le tribunal administratif de Grenoble de rappeler les conditions dans lesquelles il est possible de porter des adaptations au principe d'égalité des usagers devant le service public.

20 En effet, comme nous avons pu l'évoquer en introduction, le Conseil d'État a pu poser les contours de telles conditions d'adaptations nécessaires au principe d'égalité.

21 La décision de référence du Conseil d'État en la matière est bien évidemment l'arrêt de 1974<sup>[11]</sup> relatif à la tarification spécifique octroyée aux seuls résidents permanents de l'île de Ré pour rejoindre cette dernière grâce au service public des bacs.

22 Dans cette décision, le Conseil d'État dégagait trois circonstances pouvant permettre d'établir une tarification spécifique d'un service public, « qu'elle soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure. »<sup>[12]</sup> Il reconnaissait en l'occurrence l'existence d'une

différence de situation entre les résidents permanents de l'île et ceux qui y résidaient seulement de manière occasionnelle et concluait dès lors à la légalité de la différence de tarification prévue.

23 Ainsi, dès cette décision en quelque sorte fondatrice pour le principe d'égalité des usagers devant le service public, il était question de la situation particulière des services publics locaux et du rapport avec la qualité de résident ou non.

24 Elle ouvrait par ailleurs une porte à l'adaptation du principe d'égalité, l'éventail des « différences de situations appréciables » étant particulièrement large.

25 Ce sont précisément ces contours que le tribunal administratif de Grenoble rappelle dans la décision commentée. Il indique en effet qu'il est possible de prévoir une tarification différente dans le cadre d'un service public industriel et commercial, tel que le service des remontées mécaniques, « sans porter atteinte au principe d'égalité des usagers du service [et] selon les catégories d'usagers, à la condition que ces différences soient justifiées par des considérations d'intérêt général en rapport avec l'exploitation du service ou fondées sur des différences objectives de situation des usagers concernés. »<sup>[13]</sup>.

26 Le critère donc - en dehors d'une considération d'intérêt général en lien avec le service - est celui d'une différence de situations objective justifiant une différence de traitement.

27 Mais la question de l'objectivité reste néanmoins compliquée lorsqu'il s'agit de déterminer une différence de situation à un niveau local : le principe d'égalité prend en effet « une coloration particulière »<sup>[14]</sup>, pour reprendre la formule de Martine Long, lorsqu'il s'agit de confronter le principe d'égalité avec la notion de solidarité locale que représente le concept de « gens du pays ».

28 C'est précisément sur cette question que le tribunal administratif s'est prononcé dans la décision commentée et qu'il convient donc d'analyser.

## II. L'invalidité de la seule qualité de contribuable local comme situation justifiant un traitement différencié

29 Pour aboutir à l'annulation de la délibération déferée prévoyant notamment un traitement différent pour les contribuables locaux, le tribunal administratif souligne notamment le financement du service par la redevance (A), permettant de souligner que le véritable motif de la délibération est une contestation plus politique que juridique (B).

## A. Le critère déterminant du financement par la redevance

30 La question sur laquelle le tribunal administratif de Grenoble s'est prononcé à l'occasion de cette décision n'est pas nouvelle puisque de nombreuses collectivités ont cherché à établir un tarif avantageux pour leurs résidents ou leurs contribuables.

31 En effet, avant même la décision *Denoyez et Chorques*, le Conseil d'État s'était déjà prononcé en 1971 sur un traitement différent des résidents locaux de la commune de Lescun en validant la distribution gratuite aux seuls résidents permanents d'une certaine quantité d'électricité mise à sa disposition par Électricité de France<sup>[15]</sup>. Le critère objectif était alors celui de la permanence ou non de la résidence.

32 Toutefois, dans une décision rendue en 1995 et donc après l'arrêt de 1974, le Conseil d'État s'est prononcé plus particulièrement quant à un service public industriel et commercial, à savoir l'exploitation de parcs de stationnement à proximité d'une gare.

33 Pour exclure une tarification spécifique au profit des résidents permanents, les juges du Palais-Royal ont repris les conditions d'intérêt général et de différence objective et ont écarté le moyen tenant aux charges supplémentaires liées à l'utilisation intensive de la voirie communale par les personnes ne résidant pas dans la commune. Ils soulignent ainsi que cette circonstance est étrangère à la tarification du service rendu, en tant qu'il s'agit d'un service public industriel et commercial<sup>[16]</sup>. Par cette décision, le Conseil d'État indique donc que le critère de la résidence permanente n'est pas de nature à justifier une adaptation concernant la tarification d'un service public industriel et commercial dès lors que le financement dudit service est assuré par les redevances des usagers et en aucun cas grâce aux impôts locaux. Il faut en outre indiquer ici que le code du tourisme impose la gestion du service des remontées mécaniques à travers une régie directe ou d'un SPIC<sup>[17]</sup> et donc nécessairement par une redevance.

34 En application de ce raisonnement, la cour administrative d'appel de Lyon a ainsi retenu cette même solution concernant la tarification différenciée du service public et industriel des remontées mécaniques de la commune de Saint-Sorlin-d'Arves. La cour avait en effet considéré que le statut de contribuable des résidents permanents et le fait que ces derniers participent à « la qualité d'accueil » de la station n'était aucunement de nature à justifier une « discrimination » tarifaire entre résidents permanents et autres usagers.<sup>[18]</sup>

35 Plus encore, la cour administrative d'appel de Bordeaux<sup>[19]</sup> a également sanctionné une telle adaptation des tarifs aux habitants d'une vallée, « titulaires de droits ancestraux », alors même que cette

adaptation était prévue en vertu des clauses réglementaires du contrat de délégation de la gestion des remontées mécaniques. La cour a ainsi annulé une telle rupture d'égalité opérée par le délégataire, soulignant la nature économique et commerciale du service et ce, quand bien même il s'agissait d'une clause réglementaire. [20]

36 Ainsi, le raisonnement retenu par le tribunal administratif de Grenoble dans la décision commentée n'est guère surprenant mais permet de souligner, une nouvelle fois, le critère déterminant de la redevance. En effet, pour aboutir à l'annulation de la délibération déferée, le tribunal a souligné le financement par les « seules redevances », écartant les moyens relatifs au financement du déficit du budget annexe des remontées mécaniques mais également celui des sujétions particulières qui seraient imposées aux habitants comme dans l'arrêt *Commune de Maintenon* précédemment cité.

37 De manière plus fondamentale, la question soulevée à travers ces différentes espèces est celle de la confrontation entre l'intérêt public local que représente le concept de « gens du pays » et l'intérêt général qu'incarne le principe d'égalité des usagers du service public.

## B. Le concept de « gens du pays » comme revendication d'une solidarité d'intérêt public local

38 La décision commentée est surtout l'occasion de mettre en évidence la tension entre l'intérêt public local et l'intérêt général inhérent à la définition même du service public.

39 Il faut en effet garder à l'esprit que, selon les termes éloquents de François Bourrachot, « même industriel et commercial, le service reste un service public. » [21]

40 A l'inverse, il faut rappeler que les communes disposent, notamment en application du principe du libre-administration prévu à l'article 72 de la constitution, d'une clause de compétence générale leur permettant de délibérer sur l'ensemble des « affaires de la commune ». [22]

41 Il en ressort notamment la notion d'intérêt public local [23], justifiant la compétence et donc l'intervention de la collectivité, dont font partie les remontées mécaniques. [24]

42 Dans ce contexte, le concept de « gens du pays » pour distinguer les usagers entre ceux qui sont administrés et ceux qui ne le sont pas, a été très utilisé par les différentes communes ou autres collectivités territoriales pour défendre l'idée d'un « lien de solidarité locale », proche du particularisme local. [25]

43 Or, cette revendication ne peut aucunement être reconnue par le juge, garant de l'unité de l'Etat<sup>[26]</sup>, malgré les évolutions récentes de la législation vers une différenciation territoriale, qui ne fait en réalité ni plus ni moins qu'appliquer la jurisprudence, cette fois-ci constitutionnelle, du principe d'égalité.<sup>[27]</sup> Il s'agit plutôt de développer la libre-administration des collectivités dans le cadre du principe d'égalité tel que défini par le Conseil constitutionnel<sup>[28]</sup>.

44 Il faut cependant comprendre les revendications de ces collectivités territoriales, en colère contre la vie de plus en plus chère pour leurs administrés du fait du tourisme,<sup>[29]</sup> et qui considèrent ce type de délibérations comme un combat politique contre la Loi Montagne<sup>[30]</sup>. Cette revendication apparaît toutefois paradoxale dès lors que l'activité économique des collectivités repose principalement sur ce tourisme.

45 En outre, il convient de relever que cette nouvelle « bataille » pour les gens du pays est à mettre en rapport avec l'évolution du service public des remontées mécaniques, toujours plus centré sur une dimension commerciale<sup>[31]</sup>, au détriment des locaux qui souhaitent naturellement un rééquilibrage sur la vocation publique de ce service.



## NOTES

---

- [1] Rolland Louis, *Précis de droit administratif*, 1<sup>re</sup> édition, Paris, Dalloz, 1926.
- [2] CE, Section, du 10 mai 1974, [88032 88148](#), publié au recueil Lebon.
- [3] *Principe d'égalité et droit de la non-discrimination* par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, discours du [5 octobre 2015](#).
- [4] Site de la commune de [Bourg-Saint-Maurice](#).
- [5] Sur le fondement de l'article [L. 2131-6](#) du Code général des collectivités territoriales.
- [6] Décision commentée, premier considérant.
- [7] *Idem*.
- [8] *Idem*.
- [9] Cons. const., décision n° [99-421 DC](#), dite *Ponts à péage*, du 16 décembre 1999.
- [10] TA Grenoble, 11 mai 2023, n° [2005367](#).
- [11] CE, Section, 10 mai 1974, n° [88032 88148](#), publié au recueil Lebon.
- [12] TA Grenoble, 11 mai 2023, n° [2005367](#).
- [13] Décision commentée, 5<sup>e</sup> considérant.
- [14] PELISSIER G., « Les problèmes juridiques liés à la tarification des services publics locaux. Le principe d'égalité en droit public », Paris, LGDJ, Coll. Systèmes, 1996, p. 213 ; « Principe d'égalité et tarification des services publics locaux », *op. cit.*, p. 10. Dans le même sens, Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité. Rapport public 1996*, Paris, La Documentation française, 1997, EDCE, n° 48, p. 104-105. Pongérard Hélène, « Égalité et différenciations tarifaires visant à privilégier les "gens du pays" », *RFDA*, 2002, p. 352.
- [15] CE, [29 janvier 1971](#), *Commune de Lescun*, recueil Lebon.
- [16] [CE, 12 juillet 1995](#), *Commune de Maintenon*, n°[147947](#), A.
- [17] [Article L. 342-13 du code du tourisme](#)
- [18] [CAA Lyon, 13 avril 2000](#), *Commune de Saint-Sorlin-d'Arves*, n°[96LY02472](#), C+
- [19] [Cour administrative d'appel de Bordeaux, 3ème chambre \(formation à 3\), 13 novembre 2007](#), n°[06BX01607](#), recueil Lebon
- [20] Notamment en application de [Conseil d'Etat, Assemblée, n° 138536, 10 juillet 1996](#)
- [21] François BOURRACHOT, Une commune ne peut pratiquer au profit de ses résidents permanents des tarifs préférentiels pour le service des remontées mécaniques de ski -AJDA 2000. 849
- [22] En vertu du fameux [article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales](#)
- [23] Voir en ce sens Jean-Claude DOUENCE, Chapitre 3 - Services publics locaux : création et suppression, Encyclopédie des collectivités locales / Coll. loc., février 2012

[24] CAA de Lyon, 1ère chambre, du 20 mai 1999, n° 95LY00795, mentionné aux tables du recueil Lebon

[25] Hélène PONGÉRARD, *op. cit.*

[26] Voir en ce sens HAQUET Arnaud « Le Conseil constitutionnel garant du caractère unitaire de l'État ? », Titre VII [en ligne], n° 9, La décentralisation, octobre 2022.

[27] Voir en ce sens Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat relatif à la différenciation territoriale, Par Mme Françoise GATEL et M. Max BRISSON

[28] Voir en ce sens MILLER Sébastien. « Décentralisation et principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », Titre VII [en ligne], n° 9, La décentralisation, octobre 2022

[29] « Bourg-Saint-Maurice attaqué par l'État pour ses forfaits de ski à tarifs réduits », Le Parisien, 24 septembre 2022

[30] « Forfaits de ski à prix réduits : comment Bourg Saint-Maurice/ Les Arcs espère encore faire jurisprudence », La Tribune AURA, 22 septembre 2022

[31] Philippe YOLKA, *Domaines skiables : vous avez dit « service public » ?* AJDA 2024. 1081

# Note d'avocat

## Différenciation tarifaire d'un service public des remontées mécaniques : l'altération de la « préférence locale » au profit de l'égalité formelle

**Marwa Mzati**

Avocate au barreau de Lyon, docteure en droit public, université Lumière Lyon 2

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.9932](https://doi.org/10.35562/alyoda.9932)

<sup>1</sup> « *L'application nuancée du principe d'égalité a permis que soient élaborées certaines différenciations entre les usagers de services publics. La matière tarifaire paraît ainsi justifier le relevé des différences de situations, non pas à l'égard des coûts, mais bien des prix du service public. Ces approches modifient substantiellement la teneur du principe d'égalité, dans ses applications concrètes devant et dans le service public, sans pour autant le transformer fondamentalement sur le plan juridique* » (GUGLIELMI (G. J.), KOUBI (G.), LONG (M.), *Droit du service public*, Paris, Montchrestien, 2016, p. 532).

<sup>2</sup> Le principe d'égalité, qualifié fréquemment de « *principe gigogne* » (MICLO (J-F) « Le principe d'égalité et la constitutionnalité des lois », *AJDA*, 1982, p. 115), est l'un des principes fondamentaux de la trilogie traditionnelle des règles régissant le service public (lois dites de Rolland : égalité, continuité et adaptabilité). Corollaire du principe d'égalité devant la loi – consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 et garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 – principe à valeur constitutionnelle (CC, n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, Loi sur les ponts à péage ; CC, n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, Loi de finances pour 1974 ; CC, n° 79-107 du 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales et départementales ; CC n° 2001-446 DC du 27 juin 2001, Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse), l'égalité « *régit le fonctionnement des services publics* » comme l'affirme l'arrêt *Société des concerts du Conservatoire* (CE, Section 9 mars 1951, n° 92004, au recueil Lebon). Bien qu'il ne soit nullement propre au service public, le principe d'égalité devant le service public a été élevé par la jurisprudence administrative au rang de principe général de droit : Voir aussi CE, Assemblée 1<sup>er</sup> avril 1938, « *L'alcool dénaturé de Coubert* », *RDP*, 1939, p. 487 ; CE, 29 décembre 1911, recueil Lebon p. 1265 ; CE, 10 février 1928, *Chambre syndicale des propriétaires marseillais*,

recueil Lebon p. 222 ; CE, 6 mai 1931, recueil Lebon p. 477), et constitue ainsi une norme de référence pour les juges constitutionnel et administratif.

3

Appliqué au service public, ce principe traduit l'idée d'une égalité de traitement ou d'accès des usagers qui suppose que lorsque ceux-ci se trouvent dans la même situation, relevant de la même catégorie, ils doivent être soumis aux mêmes règles régissant le service concerné (CE, Assemblée, 28 mars 1997, *Sté Baxter*, n<sup>os</sup> [179049](#), [179050](#), [179054](#) au recueil Lebon). Or, l'acceptation formelle de l'égalité semble paraître rédhibitoire dans ses applications concrètes. La prise en considération de la variété des réalités économiques et sociales a pu, à tout le moins en partie, justifier un glissement vers l'acceptation rawlsienne de l'égalité selon laquelle « *une société juste n'est pas une société indifférenciée* » (Cf. *Théorie de la justice*, John RAWLS, 1971). On retrouve ici une coloration plus subjective qui correspond aux réalités sociales impliquant une prise en compte des inégalités « *de fait* » et rompant ainsi avec la notion de « *l'usager abstrait* » pour laisser une place à l'usager « *situé* » conçu non seulement « *par son appartenance à un type abstrait, mais par les particularités qu'il doit à la situation dans laquelle il se trouve placé* » (BURDEAU (G.), *Les libertés publiques*, LGDJ, 4<sup>e</sup> éd, 1972, p. 17-18). La matière tarifaire s'inscrit parfaitement dans cette nouvelle approche renouvelée de l'égalité.

4

À ce titre, il est possible d'inférer que la multiplication de mesures de différenciation, marquant une adhésion à l'idée d'une égalité réelle et concrète, n'exclut toutefois pas l'obligation pour le juge administratif de demeurer vigilant quant à la nature et le bien-fondé de telles discriminations. Ce dernier demeure, depuis longtemps, prudent et parfois rétif à la systématisation d'une telle approche. Ainsi, la matière tarifaire s'inscrit dans une appréhension fine de situations concrètes pouvant justifier des adaptations à l'application uniforme de la règle juridique. Le jugement rendu par le tribunal administratif de Grenoble en est une illustration en tant qu'il enserme cette fois-ci la modélisation tarifaire à partir de la prise en compte de faits, réfutant ainsi le droit à une égalité concrète en faveur des usagers situés mais « *mal identifiés* ».

5

Dans les faits, la commune de Bourg-Saint-Maurice a, par une délibération du 30 juin 2022, décidé une tarification différenciée des forfaits de remontées mécaniques au profit « *des gens du pays* », en retenant le critère du résident fiscal depuis plus ou moins de cinq ans, ou de celui « *d'employés de la station et de travailleurs indépendants* ». Le maintien d'une telle différenciation semble révélateur de l'oscillation de la commune entre deux solutions : accepter la fin de ces tarifs (notamment suite aux différentes positions des chambres régionales des comptes et à la circulaire du préfet de la Savoie du [5 juillet 2022](#)) et cogérer avec l'État leur

remplacement par « *des systèmes de contournement complexes voir à leur tour illégaux* », ou, toujours selon la délibération attaquée, « *s'opposer à leur disparition en invoquant des arguments de bon sens qui parlent aux gens [...] et des arguments juridiques* ». Sur le plan juridique, la commune n'a malheureusement pas su convaincre.

<sup>6</sup> Usant de la possibilité prévue par l'article L. 2131-6 du Code général des collectivités territoriales, le préfet de la Savoie a déféré ladite délibération devant le juge administratif à fin d'annulation, en estimant que celle-ci méconnaissait le principe d'égalité devant un service public industriel et commercial. Plus précisément, le préfet alléguait que la notion « *d'employés de la station et de travailleurs indépendants* » en elle-même ne saurait justifier une catégorie d'usagers se retrouvant dans une situation similaire en lien avec le service concerné et que la nature industrielle et commerciale du service concerné ne permettrait pas d'instaurer une différenciation tarifaire fondée sur le critère de la résidence ou du lieu d'emploi.

<sup>7</sup> À cet égard, il est à noter que, dans le cadre de son contrôle en matière d'égalité et sous l'influence du juge européen, le juge administratif est tenu de vérifier non seulement l'existence des justifications d'un traitement différencié et la différence de situations au regard du service concerné, mais aussi l'adéquation de ce traitement et la qualification dont il fait l'objet, c'est-à-dire son ampleur et son étendue. Il devra porter son attention sur les disproportions manifestes entre le traitement différencié et les différences de situations ou sur les motifs d'intérêt général (CE, 10 juillet 1981, *Syndicat Union pour la promotion des professions comptables libérales*, n<sup>os</sup> 11065 11777 11785, recueil Lebon ; CE, Assemblée, 28 juin 2002, n° 220361, au recueil Lebon ; CE, 30 mai 2007, n° 251144 au recueil Lebon). L'étendue du contrôle du juge ne semble toutefois pas rendre caduque l'approche de l'adaptation de la règle aux faits. C'est peut-être ce dernier point qui explique pourquoi la primeur sera donnée à l'égalité formelle.

<sup>8</sup> La première difficulté soulevée par la présente affaire consistait à savoir si la qualité d'employés de la station et de travailleurs indépendants était de nature à caractériser l'existence d'une catégorie différente d'usagers pouvant justifier une différenciation tarifaire à leur profit sans méconnaître le principe d'égalité devant le service public (I). Dans la négative, la seconde question revenait à déterminer si le critère de différenciation par la qualité du contribuable, résident permanent, était possible, notamment au regard du régime d'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial (II). Or, ce n'est pas la voie qu'a empruntée le juge. Ainsi se justifie, en l'espèce, à une grille de lecture limitée au fonctionnement des services publics, la restriction du champ de possibilités différentialistes.

# I. Si le critère de « situations différentes » peut sembler des plus naturels pour justifier une différenciation tarifaire, l'indétermination de catégories d'usagers pourrait faire obstacle à une telle dérogation

<sup>9</sup> Ainsi qu'il a été dit, le contentieux du principe de l'égalité met en exergue un contrôle *in concreto* exercé par le juge sur la situation du requérant et la nature des mesures adoptées. Sans opter pour « *un droit de la différence* », l'admission d'une différenciation tarifaire fondée sur le critère de « *situations différentes* » concourt ainsi à la promotion d'une égalité façonnée à partir du concret.

<sup>10</sup> La notion de « *situations différentes* » n'est pas clairement définie par les textes législatifs, la jurisprudence a apporté quelques précisions. Dans sa décision du 12 juillet 1979 le Conseil constitutionnel a considéré que « *si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à des situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes* » (CC, n° 79-107 du 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales et départementales). Cette formule a été complétée ultérieurement par une autre décision du 16 janvier 1982 : (CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, Loi relative de nationalisation) : « *mais il ne peut en être ainsi que lorsque cette non-identité est justifiée par la différence de situation et n'est pas incompatible avec la finalité de la loi* ». En ce sens, l'égalité du traitement suppose un traitement identique des situations identiques et, inversement, un traitement différent des situations différentes. Il en résulte donc que si une catégorie d'usagers se trouve, par rapport à une autre catégorie, dans une situation différente, rien n'exclurait l'application de règles différentes. Il semble bien, à travers cette définition, que lorsque le législateur - ceci vaut aussi pour l'administration - établit une différenciation, celle-ci ne doit pas se justifier seulement par rapport aux différentes catégories qu'il établit, mais il doit distinguer, si des situations différentes existent, les catégories des personnes concernées par de telles situations. Bien que marquante, cette exception n'est qu'une veine « *exceptionnelle* » soumise à un contrôle rigoureux du juge. Ce dernier demeure vigilant quant à l'existence d'une différence de situations en écartant, le plus souvent, un tel motif. La justification permise par les circonstances n'octroie nullement un blanc-seing aux autorités locales pour régler différemment des situations différentes ni à ce qu'elles dérogent au principe de l'égalité de manière systématique. (CAA, Lyon 13 avril

2000, *C<sup>ne</sup> de Saint-Sorlin-d'Arves*, n° 96LY02472 ; CAA Versailles, 2 février 2006, *Syndicat d'équipement et d'aménagement des pays de France et de l'Aulnoy*, n° 04VE02928).

11

En matière tarifaire, la ligne jurisprudentielle trouve sa source dans la décision de principe *Denoyez et Chorques* (CE, Section, 10 mai 1974, n<sup>os</sup> 88032, 88148, recueil Lebon) par laquelle, la haute juridiction administrative s'est prononcée sur le tarif réduit au profit des habitants de l'île de Ré en fixant trois critères permettant de justifier une telle différenciation : « *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 situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure* ». Sur ce fondement, une différenciation tarifaire doit être fondée sur une série d'éléments objectifs ou sur un motif d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service concerné. Comme l'a rappelé ultérieurement le Conseil d'État, « *la différence de traitement qui résulte de cette différence de situation devra toujours être en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit* » et ne pas être « *manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier* » (CE, Assemblée, 11 avril 2012, *GISTI*, n° 322326, au recueil Lebon). Ainsi, des différenciations tarifaires pouvaient être admises par le juge administratif sur le fondement des critères objectifs tels que le lien avec la personne publique responsable du service concerné, le domicile, le lieu du travail, la zone géographique... (CE 9 mars 1998, n° 158334, au recueil Lebon ; CE, 20 janvier 1989, *CCAS de La Rochelle*, n° 95863, au recueil Lebon, CE, 18 mars 1994, n° 140870 au recueil Lebon ; CE, 16 février 1996, *Syndicat de la copropriété de la résidence La Balme*, n° 141485, au recueil Lebon ; TA Versailles 10 avril, 1998 n° 97654...). Dans d'autres cas, par exemple en matière de redevance pour enlèvement des ordures ménagères, le juge administratif a jugé illégal le critère de calcul de la redevance fondé sur le montant des impôts locaux acquittés par les contribuables de la commune (CE, 8 juillet 1991, *C<sup>ne</sup> de L'Écaille*, n° 77622, au recueil Lebon). De même, est illégale une différenciation tarifaire entre anciens et nouveaux élèves d'une école de musique (CE, 2 décembre 1987, *C<sup>ne</sup> de Romainville*, n° 71028, au recueil Lebon). Pour résumer, la détermination d'une catégorie d'usagers doit, nécessairement, se fonder sur des critères objectifs. Cela dit, il était question dans le présent jugement de savoir si les employés de la station et les travailleurs indépendants pouvaient constituer une catégorie d'usagers à laquelle il serait possible d'appliquer un tarif différencié.

12

En l'espèce, la commune de Bourg-Saint-Maurice a fixé le prix du forfait à tarif réduit pour les « *employés de la station et les travailleurs indépendants* ». Ce critère était voué au rejet dès lors que l'imprécision des notions employées ne permettait pas d'identifier une quelconque catégorie d'usagers, à laquelle il serait possible d'appliquer une dérogation tarifaire. Pour répondre à ce moyen, le juge administratif a considéré, dans un premier temps, que la station « *ne désigne aucune entité juridique ou personnalité morale* ». Autrement dit, la station ne dispose d'aucun statut juridique qui lui est propre, seule la collectivité organisatrice du service public des remontées mécaniques ou l'exploitant, en cas de gestion déléguée, pouvaient être considérés comme employeurs. Sur ce point, il convenait aussi de différencier la station de la collectivité compétente, qui est la seule compétente pour fixer les tarifs. Pour autant, à bien lire la circulaire du préfet, force est de constater qu'il avait été déjà précisé que « *les personnes intervenant dans le fonctionnement du domaine skiable (pistes, employés des remontées mécaniques) peuvent avoir, dans le cadre de leurs fonctions, un accès permanent et gratuit aux remontées mécaniques du domaine skiable* ». Pour les salariés des remontées, « *ils peuvent avoir, en dehors de leur service, un accès préférentiel au domaine skiable dans lequel ils exercent* », dans le cadre de la convention du 27 septembre 2019 établie entre DSF et l'ACOSS. De même, les professionnels de la montagne (guides de haute montagne et moniteurs de ski) peuvent bénéficier, s'ils s'impliquent de manière importante dans la vie et le fonctionnement du domaine skiable, d'un tarif préférentiel pour l'exercice de leurs missions professionnelles. Une telle série de dérogations (reprise d'une réponse ministérielle à une question écrite n° 3366 du 28 novembre 2017, publiée au *JOAN* du 3 avril 2018, p. 2803) peut ainsi inviter à la confusion. Dans un second temps, le juge a relevé l'ambiguïté de la notion de « *travailleurs indépendants* » considérant qu'une telle notion est susceptible de désigner une multitude de situations sans lien nécessaire avec le service public industriel et commercial des remontées mécaniques. Pour résumer, la catégorie d'usagers devait être fixée au regard du service rendu. Le lien avec le service concerné est un élément indispensable pour justifier une différenciation tarifaire. Ainsi, la commune n'a pas pu valablement identifier la catégorie des travailleurs indépendants et des employés de la station, ni le lien avec le service public des remontées mécaniques. Faisant preuve d'une interprétation restrictive des critères établis par la commune en n'y voyant aucune justification permettant d'admettre une telle différenciation, le tribunal a jugé que la délibération contestée ne définissait pas avec une précision suffisante la catégorie des « *employés de la station et des travailleurs indépendants qui est dès lors susceptible de s'appliquer de façon aléatoire* ». La motivation est amplement suffisante : les différences de situations doivent être « *de nature à*

*justifier* » la création d'une catégorie juridique d'usagers. Dit autrement, si différence de situations existait, cela n'implique pas nécessairement l'existence de catégories différentes d'usagers.

## II. L'inopérance du critère du contribuable local, un obstacle lié à la nature commerciale et industrielle du service public des remontées mécaniques

<sup>13</sup> Le deuxième moyen soulevé par le préfet de la Savoie pose le problème des différences de traitement fondées sur le critère de la qualité du contribuable local. La problématique n'a rien d'inédit et la difficulté qu'elle pose est bien connue.

<sup>14</sup> Rappelons brièvement qu'une différence de traitement pourrait être tirée non seulement de la différence de situations entre les usagers du service public concerné mais aussi du motif de l'intérêt général, à condition qu'une telle différence soit en rapport avec les conditions d'exploitation du service (CE, 26 juillet 1996, *Association Narbonne liberté 89*, n<sup>os</sup> 130363, 130450, au recueil Lebon ; CE, 13 mai 1994, *C<sup>ne</sup> de Dreux*, n<sup>o</sup> 116549, au recueil Lebon). Cette jurisprudence est inspirée de celle de la jurisprudence constitutionnelle depuis la décision du 12 juillet 1979 (CC, n<sup>o</sup> 79-107 du 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales et départementales) laquelle a fait référence à « *des considérations d'intérêt général* ». Ainsi, le Conseil constitutionnel a précisé dans sa décision du 7 janvier 1988 (CC, n<sup>o</sup> 87-232 DC du 7 janvier 1988, Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole) que « *le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à la légalité pour des raisons d'intérêt général* ». Sur ce point, notons que n'importe quel motif d'intérêt général ne pourrait justifier une différence de traitement. Dans sa décision des 19-20 juillet 1983 (CC, n<sup>o</sup> 83-162 DC des 19-20 juillet 1983, Loi relative à la démocratisation du secteur public), le Conseil constitutionnel a estimé qu'il faut « *un lien nécessaire entre la règle discriminatoire et l'intérêt général poursuivi par l'objet de la loi* ». Et dans la décision du 9 avril 1996, (CC n<sup>o</sup> 96-375 DC du 9 avril 1996, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier), il a précisé qu'il est indispensable que « *les raisons d'intérêt général soient en rapport direct avec l'objet de la loi* ». Quant aux juridictions administratives, il a été admis que des raisons d'intérêt général avec la vocation sociale de certains services publics permettent de justifier une différenciation tarifaire (pour les crèches : CE, 20 janvier 1989, *Centre communal d'action sociale de La Rochelle*, n<sup>o</sup> 89691, au recueil Lebon ; TA Marseille 15 février 1991, *M. R. c/ ville de Marseille* n<sup>o</sup> 88-2979 ; pour les cantines scolaires : CE, 10 février 1993, *Ville de La Rochelle*, n<sup>o</sup> 95863 au recueil Lebon ; pour les

centres de Loisirs : n° 140870, au recueil Lebon). Examiné très souvent en second lieu par le juge administratif, le critère de l'intérêt général n'est qu'un critère « *supplétif* », qui n'est pas de nature à justifier, seul, la création d'une catégorie juridique d'usagers. Il apparaît que la commune défenderesse n'a pas su bâtir un tel raisonnement bien que ses chances de succès paraissent faibles sur ce terrain.

15

À ce titre, il est à noter que la préservation de la cohérence du système fiscal peut être considérée comme un motif d'intérêt général justifiant une différenciation tarifaire s'il n'existe pas un lien direct entre l'avantage tarifaire accordé à une catégorie d'administrés et les impôts versés par ces derniers (CJCE, 28 janvier 1992, n° C -204/90 et n° C -300/90). La Cour de justice des Communautés européennes a jugé qu'une discrimination tarifaire fondée sur le critère de résidence était contraire au principe d'égalité lorsque aucune raison d'intérêt général n'était susceptible de la justifier (CJCE, 16 janvier 2003, n° C -20388/01). Quant au juge administratif, ce dernier a admis des discriminations tarifaires en fonction du lieu de résidence en ce qui concerne les services publics locaux (à caractère administratif) facultatifs (CE, 5 octobre 1984, n° 47875, au recueil Lebon). En effet, du fait de leur qualité de contribuables locaux, les résidents peuvent bénéficier d'un tarif réduit dans la mesure où celui-ci constitue la contrepartie de la prise en charge du service par le budget de la collectivité. En revanche, l'on se trouve face à un écueil juridique si la question se pose à l'égard d'un service public à caractère industriel et commercial. Le mode de financement des SPIC devient alors une limite véritable à l'admission d'une telle exception.

16

En l'espèce, la problématique concerne le service public des remontées mécaniques de la station des Arcs de la commune de Bourg-Saint-Maurice. La loi montagne de 1985 qualifie les remontées mécaniques de service public industriel et commercial (article 47 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 codifié à l'article L. 342-13 du Code de tourisme), qualification reprise ensuite par la jurisprudence (TC, 7 décembre 1998, n° C-03126, TC 24 février, 2003, *X. c. Société Deux-Alpes loisirs*, n° 03340, CE, 19 février 2009, n° 293020). Quant au mode de financement d'un service public industriel et commercial, celui-ci tire ses ressources principalement des redevances perçues auprès des usagers pour un montant correspondant au coût réel de l'exploitation de son activité et dans le respect du principe d'égalité des usagers devant le service public. En outre, conformément aux dispositions de l'article L. 2224-1 du Code général des collectivités territoriales, les budgets annexes des SPIC doivent être votés en équilibre : « *Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ». L'article L. 2224-2 du même code fait interdiction aux communes de

prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC : « *Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1* ». Il en résulte donc que, contrairement aux services publics administratifs, un SPIC ne peut pas être financé par l'impôt. En l'occurrence, si la qualité de contribuable local est susceptible de constituer une différence de situation lorsqu'un équipement public est financé par le budget communal, il en va différemment pour le service public industriel et commercial, soumis à l'obligation de l'équilibre budgétaire et financé par les redevances des usagers et non pas par le produit d'impôt des contribuables. En effet, la fixation de tarifs différents entre résidents et non-résidents a été jugée comme n'étant justifiée par aucune considération d'intérêt général en rapport avec l'exploitation d'un service public industriel et commercial ni par des différences objectives de situations des usagers concernés, en tenant compte des conditions d'utilisation du service concerné (CE, 12 juillet 1995, *Commune de Maintenon*, n° 147947, au recueil Lebon). Sur ce point, le tribunal administratif de Grenoble se faisait l'écho d'un précédent arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon, celui de la *Commune de Saint-Sorlin-d'Arves* (CAA Lyon, 13 avril 2000, n° 96LY02472) dans lequel la cour avait jugé que « *le seul fait que les résidents permanents sont contribuables à titre principal dans la commune n'est pas constitutif, en ce qui concerne l'accès au service des remontées mécaniques, d'une différence de situation justifiant une exception au principe d'égalité qui régit l'accès au service public ; que si la commune fait valoir que ses habitants sont en contact avec les clients de la station de sports d'hiver et contribuent à la qualité de l'accueil qui leur est réservé et à l'essor commercial de la station, ces motifs ne répondent pas à une nécessité de nature à justifier une discrimination dans les tarifs des forfaits ; que les discriminations ainsi opérées notamment entre les résidents permanents de la commune et les autres usagers du service de remontées mécaniques sont contraires au principe d'égalité entre les usagers d'un service public* ». S'inspirant de l'arrêt de la cour, le tribunal administratif de Grenoble a écarté l'hypothèse d'une différenciation tarifaire sur le fondement du lieu de résidence et du motif de l'intérêt général. Le juge a estimé que la qualité de contribuable local n'est pas constitutive d'une différence de situation justifiant qu'il soit dérogé au principe de l'égalité d'accès à ce service. En l'espèce, la commune aurait pu raisonner de manière plus orthodoxe. Sa thèse reposait sur le coût de la vie dans les secteurs touristiques plutôt que sur le coût d'exploitation d'un SPIC, sur le coût de l'immobilier, sur l'enclavement et les difficultés de transports, sur le mode de financement. Ces hypothèses demeuraient fragiles et infondées et ne résistaient pas à l'application restrictive par le juge des dérogations au principe de l'égalité.