



**PRÉFET
DE LA LOIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction de la citoyenneté et de la légalité

Saint-Étienne, le **24 FEV. 2025**

Affaire suivie par : Ophélie BRESSY
Bureau du contrôle de légalité
et de l'intercommunalité
Tél. : 04 77 48 48 54
Courriel : ophelie.bressy@loire.gouv.fr
Réf : 2025/132/OB

Le préfet de la Loire

à

Mesdames et Messieurs les maires

En communication à :
Monsieur le sous-préfet de Montbrison
Monsieur le sous-préfet de Roanne

**CIRCULAIRE CONSULTABLE SUR LE SITE
INTERNET DE LA PRÉFECTURE**

OBJET : Circulaire relative aux problématiques restauration scolaire et périscolaire

Au titre du conseil aux collectivités, vous me soumettez régulièrement des questions relatives au fonctionnement de vos services de restauration scolaire et périscolaire.

La présente circulaire, également disponible sur le site internet de la préfecture de la Loire (<https://www.loire.gouv.fr/Publications/Publications-legales/Circulaires>), m'apparaît nécessaire afin de vous rappeler les règles qui prévalent en la matière.

A titre liminaire, en matière de services publics locaux facultatifs (tels que la restauration scolaire, la garderie périscolaire ou les crèches), les participations demandées aux familles ont la qualité de redevances pour service rendu dont le coût doit être fixé selon la règle de la proportionnalité, et non de la stricte équivalence.

En matière de gestion de crèche par exemple, le juge administratif admet les barèmes de tarifs variant en fonction des ressources des familles (*CE, 20 janvier 1989, CCAS de la Rochelle, n°89691*) qui demeure objectif et rationnel et interdit, à l'inverse, le tarif réduit pour les seuls employés de la ville (*TA Marseille, 15 février 1991, Association « œuvre municipale des crèches de la ville de Marseille »*).

I. Application de tarifs différenciés

Bien que le service de restauration scolaire soit un service public communal facultatif, dès lors que ce service est créé, il est astreint au **principe général d'égal accès des usa-**

gers aux services publics qui interdit de traiter différemment des usagers placés dans une situation comparable.

Néanmoins, ce principe ne s'oppose pas à ce qu'une commune réserve un traitement différent à des usagers placés dans une situation différente au regard de l'accès à un service public.

Selon la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil Constitutionnel, les différences de traitement entre les usagers doivent être justifiées par une différence de situation objective ou par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

Dès lors, une commune peut, sans méconnaître le principe d'égalité entre les usagers du service public, fixer des tarifs différents en se fondant sur des critères jugés légaux par les juridictions administratives, tel que le lieu de domiciliation des enfants (*CE 5 octobre 1984, commissaire de la république de l'Ariège*) pour fixer des droits d'inscriptions différents pour les services publics locaux non obligatoires, **à condition que les tarifs les plus élevés n'excèdent pas le prix de revient du repas dans le cas du service de restauration scolaire.**

II. Refus d'accès aux services de restauration scolaire

Le Conseil d'État a jugé, en matière de restauration scolaire, que la perte de la qualité d'usager d'un service public par un élève « *peut être prononcée, sous le contrôle du juge, dans les cas prévus au règlement du service, notamment lorsque l'usager ne respecte pas les règles d'organisation et de fonctionnement légalement fixées par l'autorité compétente* » (*CE, 4 mars 1983, Association familiale rurale de circuit et de transport des élèves de la région de Meslay-du-Maine, n° 27214 et n° 27215*)

L'accès à ce service peut ainsi être refusé à un élève, dès lors qu'il n'est pas payé.

Ainsi, selon le juge administratif, un maire peut décider de refuser l'accès à la restauration scolaire à un élève dont les parents ne paient pas le service, dès lors que l'absence de paiement par les parents n'est pas justifié (*CAA Bordeaux, 6ème chambre, 22 juin 2020, n° 18BX02135*.) Toutefois, le juge administratif conditionne strictement cette possibilité :

- il convient de s'assurer que le règlement du service prévoit cette faculté d'exclusion en cas de non-paiement du prix. Si le règlement intérieur du service ne le prévoit pas, votre conseil municipal peut le modifier en ce sens ;
- l'intérêt supérieur de l'enfant primant, il vous appartient, avant de prendre une telle décision, de mettre les parents de l'élève en situation de régulariser les impayés et de rapporter la preuve de ces démarches.

Ainsi, le juge administratif veille à ce que les pièces versées au dossier permettent d'établir que la famille n'est pas placée « *dans l'incapacité d'effectuer un quelconque versement* ».

Dans son rapport de 2013 (rappelé dans celui de 2019), le Défenseur des droits avait utilement précisé les démarches à accomplir par la commune en pareil cas :

- 1) envoyer une première lettre de relance aux parents en indiquant les solutions amiables qui peuvent être trouvées ;
- 2) en l'absence de retour à la suite de la première lettre, la commune doit envoyer une

deuxième lettre de relance aux parents réitérant les propositions énoncées dans la première ;

- 3) à l'issue de la deuxième lettre de relance, s'il n'y a toujours pas de réponse des parents et dans un délai précisé dans ce courrier, vous devez inviter les parents à rencontrer le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de la ville ou un organisme s'y apparentant.

Si après ces trois étapes aucune solution n'a été trouvée avec les parents de l'élève et que ces derniers ne sont pas dans l'incapacité d'effectuer un quelconque versement, vous serez alors en droit de produire un titre exécutoire afin de récupérer votre créance et d'exclure l'élève concerné ou de lui refuser l'accès au service de restauration scolaire.

Ce n'est qu'au terme de ce processus et du respect de cette procédure contradictoire que l'exclusion d'un enfant du service de restauration scolaire serait légalement justifiée.

III. Recouvrement forcé

L'article R 2342-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que : *« Les produits des communes (...) sont recouverts (...) en vertu de titres de recettes ou de rôles émis et rendus exécutoires par le maire en ce qui concerne la commune et par l'ordonnateur en ce qui concerne les établissements publics. Les mesures d'exécution forcée pour le recouvrement de ces produits sont effectuées comme en matière de contributions directes. Toutefois, l'ordonnateur autorise ces mesures d'exécution forcée selon les modalités prévues à l'article R 1617-24 (...) ».*

Le titre de recette, qui constitue un état exécutoire, doit être émis par l'ordonnateur principal, donc le maire, seul compétent en ce domaine.

Après son établissement, cet état exécutoire est transmis pour prise en charge au comptable municipal qui, aux termes de l'article L 2343-1 du CGCT, est *« chargé seul (...) d'exécuter les recettes ».*

En application de l'article L 1617-5 du CGCT, une fois pris en charge, l'état exécutoire est notifié *« sous pli simple ou par voie électronique »* par le comptable au débiteur et *« lorsque le redevable n'a pas effectué le versement qui lui était demandé à la date limite de paiement, le comptable public compétent lui adresse la mise en demeure de payer prévue à l'article L. 257 du livre des procédures fiscales avant la notification du premier acte d'exécution forcée devant donner lieu à des frais. ».*

À défaut de paiement, la créance peut alors, avec l'autorisation de l'ordonnateur principal, faire l'objet d'un recouvrement forcé en vertu du caractère exécutoire du titre, et sans recours préalable au juge.

À cet effet, il vous appartient d'autoriser ces mesures d'exécution forcée, selon les modalités prévues à l'article R 1617-24 du CGCT.

Les dispositions combinées des articles L 1611-5 et D 1611-1 du CGCT ne permettent pas au comptable public de refuser de procéder au recouvrement d'une créance de la commune dès lors qu'elle est égale ou supérieure à 15 euros.

Dès lors, je vous invite à **adopter une délibération aux fins d'autoriser le comptable public, pour toute la durée du mandat et pour l'ensemble des titres de recettes émis, à procéder à l'exécution forcée de ceux qui n'ont pas été recouvrés.**

IV. Majoration tarifaire

La majoration tarifaire n'est pas contraire au principe d'égalité des usagers devant le service public, dès lors que cette majoration répond à des circonstances faisant peser sur le service des sujétions particulières et qu'elle demeure proportionnelle au service rendu.

C'est ce qu'a reconnu le juge administratif en indiquant que « eu égard au système retenu pour l'approvisionnement des cantines scolaires, qui implique la préparation des repas 48 heures à l'avance, les parents qui ne réservent pas à l'avance les repas de leurs enfants à la cantine font peser sur le service une sujétion particulière, qui justifie qu'un tarif plus élevé que le tarif ordinaire leur soit appliqué ; que l'institution de tarifs différents pour des usagers qui ne sont pas placés dans la même situation vis-à-vis du service, ne contrevient pas au principe d'égalité (...) » (CE, 9 mars 1998, Ville de Marignane et société générale de restauration, n°158334).

Ainsi, le juge administratif admet que la pratique du « surtarif » n'est pas contraire au principe d'égalité de traitement des usagers devant le service public dès lors qu'il répond à des circonstances faisant peser sur le service des sujétions particulières, qu'il demeure proportionnel au service rendu et qu'il est appliqué de manière identique pour les usagers placés dans une situation identique.

Cette mesure doit donc être clairement établie dans la grille tarifaire fixée par le conseil municipal.

Si le non-respect du règlement intérieur représente une sujétion particulière dans l'utilisation du service rendu, alors le prix payé par l'utilisateur peut être assimilé à un « surtarif » justifié par des circonstances particulières.

Sous réserve de l'interprétation par le juge, il pourrait, ainsi, être admis que le dépassement des horaires pour le périscolaire (laisser l'enfant au-delà des horaires prévus) puisse justifier des sujétions particulières (nécessité de mobiliser du personnel supplémentaire voire de demander aux agents d'effectuer des heures complémentaires ou supplémentaires, en fonction de leur situation).

En tout état de cause, la mise en place d'une majoration tarifaire doit nécessairement rester proportionnelle au coût du service rendu.

En revanche, les tarifs non liés à des sujétions particulières dans l'exercice du service rendu constituent des pénalités financières illégales dont l'instauration par les collectivités excède leur champ de compétences.

En effet, les pénalités édictées par une autorité administrative mais non expressément autorisées par un texte, que celui-ci soit de nature législative ou réglementaire, sont illégales.

Si vous envisagiez de majorer des annulations tardives sans autres justifications, cela ne paraîtrait pas être fondé sur des contraintes particulières pesant sur l'organisation du

service et pourrait constituer une sanction financière pour non respect du règlement intérieur ; ces tarifications non liées aux conditions d'exercice du service rendu mais à un simple irrespect du règlement intérieur constituant des pénalités infligées à tort par l'administration à ses usagers.

Comme indiqué précédemment, les communes étant incompétentes pour infliger ces sanctions administratives financières, les délibérations prises par vos conseils municipaux en ce sens seraient, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, entachées d'illégalité.

V. Exclusion d'un service public administratif facultatif

L'enfant accueilli dans le cadre d'une activité périscolaire ou de la restauration scolaire ne doit pas compromettre le bon ordre et le fonctionnement de ce service.

En tant qu'organisatrice de l'activité, la commune peut mettre en place un règlement intérieur définissant les règles de vie en collectivité et notamment ce que les enfants sont autorisés à faire ou non.

Le Défenseur des droits (*décision n°2021-185*) recommande d'intégrer une grille des mesures d'avertissement et de sanction graduées, en lien avec le manquement commis, que l'enfant serait en mesure de comprendre et dont il prendrait connaissance, ainsi que ses représentants légaux, en début d'année scolaire.

La jurisprudence administrative (*TA Rouen, 27 Octobre 2023, n°2200072*) considère que tout avertissement, sanction, exclusion temporaire ou définitive est une sanction administrative à l'égard de l'enfant et des parents.

Dès lors, il appartient à la commune d'organiser une procédure contradictoire permettant aux intéressés de présenter leurs observations et au maire de motiver le mieux possible sa décision d'exclusion.

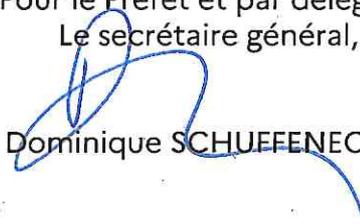
Je vous rappelle à nouveau que la mesure envisagée doit être proportionnée aux faits reprochés ; une exclusion définitive doit donc être particulièrement bien motivée et envisagée en dernier recours.

Enfin, j'attire votre attention sur la nécessité de transmettre au titre du contrôle de légalité l'ensemble de vos règlements intérieurs de services publics facultatifs.

Ces actes constituent en effet des actes réglementaires susceptibles d'être déférés devant le tribunal administratif.

Mes services (Bureau du contrôle de légalité et de l'intercommunalité) restent à votre disposition pour tout renseignement complémentaire dont vous pourriez avoir besoin.

Bien à vous,
Pour le Préfet et par délégation,
Le secrétaire général,


Dominique SCHUFFENECKER

