

*Conclusions prononcées à l'audience  
publique du 24 mars 1998  
par M. Gérard FERULLA, Commissaire  
du Gouvernement*

Par délibération du 20 janvier 1998, le Conseil Municipal de VITROLLES a institué une "allocation municipale de naissance", d'un montant de 5.000 francs, versée aux familles pour chaque naissance survenue après le 1er janvier 1998, à la double condition :

- que la famille réside à VITROLLES depuis au moins deux ans avant la date de la naissance ;

- que l'un des parents au moins soit de nationalité française ou ressortissant de l'un des pays de l'Union Européenne.

Cette délibération est attaquée par le Préfet des Bouches-du-Rhône, par le MRAP, par M. MAJRI et trente-deux autres habitants de VITROLLES, et enfin par M. PIGNOLO et par Me TABET qui ne résident pas à VITROLLES.

De son côté, le CCAS de VITROLLES a, par délibération du 2 février 1998, approuvé les termes de la délibération précitée du 20 janvier 1998, par laquelle le Conseil Municipal de VITROLLES le chargeait d'instruire les dossiers de demande d'allocation et de procéder à son versement, la commune remboursant ensuite le CCAS.

Cette délibération n'est attaquée que par le Préfet des Bouches-du-Rhône.

Si vous le voulez bien, je commencerai par examiner les recours relatifs à la délibération du Conseil Municipal et tout d'abord ceux introduits par M. PIGNOLO et Me TABET qui n'habitent pas à VITROLLES et invoquent leur qualité de contribuable de l'Etat pour agir, arguant du fait que la commune finance ladite allocation par des ressources provenant pour partie de l'Etat. Comme on le voit le lien est très indirect, mais surtout en se présentant comme contribuables de l'Etat les requérants appartiennent à un cercle d'intérêt trop vaste pour être pris en considération : jurisprudence constante en ce sens depuis l'arrêt CE 25 juin 1920 Le Doussal et Metour p. 639. Les recours 98-1359 et 98-1360 de M. PIGNOLO et de Me TABET devront donc être rejetés comme étant irrecevables.

S'agissant du MRAP, l'article 2 de ses statuts et les principes issus de l'arrêt CE 28 décembre 1906 syndicat des patrons coiffeurs de Limoges (au GAJA) lui donnent intérêt pour agir contre toute discrimination fondée sur la nationalité des intéressés. Et le Bureau National était compétent, en vertu des articles 27 et 30 desdits statuts pour autoriser son Secrétaire Général à agir.

Enfin, en ce qui concerne les recours présentés par 33 habitants de VITROLLES, le Tribunal pourra vérifier, comme je l'ai fait, que le premier est bien domicilié à VITROLLES et en outre, sa nationalité tunisienne n'étant pas contestée, il est au nombre des habitants exclus du bénéfice de ladite allocation ce qui lui donne intérêt et qualité pour agir et suffit à rendre la requête recevable.

Les déférés du Préfet ne posant, en revanche, aucun problème quant à leur recevabilité, nous pouvons donc commencer immédiatement l'examen de la légalité de la délibération du 20 janvier 1998 du Conseil Municipal de VITROLLES.

Evidemment cette délibération est critiquée en raison de la condition relative à la nationalité qu'elle comporte.

Cependant si cette circonstance n'est pas sans intérêt, il ne s'agit néanmoins que d'une condition et non de l'objet même de l'allocation. Or nous allons voir que le fondement du raisonnement juridique fait en de tels cas, dépend largement de l'analyse de l'objet de l'allocation.

A cet égard, les déclarations politiques faites ici ou là pourraient faire croire que le but poursuivi est un "rééquilibrage démographique" au profit des français et des membres de l'Union Européenne. Mais vous ne jugez pas ici lesdites déclarations politiques mais la délibération du Conseil Municipal de VITROLLES dont l'exposé des motifs fait apparaître que la commune souhaite, je cite : "tout mettre en oeuvre pour que les familles se constituent et se développent sur son territoire dans les meilleures conditions" et "apporter un soutien concret et important aux familles dans ce moment décisif qu'est la naissance d'un enfant".

Il s'agit donc d'un soutien financier tout à fait classique en vue d'aider les familles à mieux assumer les charges occasionnées par une naissance et c'est au regard de cet objet que la légalité de la discrimination fondée sur la nationalité des parents, doit être appréciée.

Pour cela il convient de faire application des principes issus de l'arrêt de Section Denoyer et Chorques, CE 10 mai 1974, Rec. p.274, cette jurisprudence relative à une rupture du principe d'égalité entre les usagers d'un service public, étant également applicable aux bénéficiaires d'une aide ou d'une allocation publique cf. en ce sens dans une affaire tout à fait semblable à la nôtre CE 30 juin 1989, Ville de Paris et BAS de Paris, p. 157.

En vertu de ces principes, l'institution de différences de traitement entre les attributaires potentiels d'une allocation publique, n'est légale que si elle est la conséquence nécessaire d'une loi, ou si elle est justifiée par des différences de situation ou par une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet de l'allocation en cause.

Je vais examiner ces trois possibilités successivement, en précisant, en premier lieu que la discrimination litigieuse, relative à la nationalité des parents, n'est la conséquence nécessaire d'aucune loi.

En second lieu, vous relèverez que la différence de situation en cause n'est pas pertinente eu égard à l'objet de l'allocation. Il n'existe en effet pas de différence sensible en ce qui concerne les charges occasionnées par la naissance d'un enfant, selon que les parents sont européens ou non, du moins toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire, en particulier, à niveau de revenus comparables.

Enfin, toujours compte tenu de l'objet de l'allocation, les préoccupations invoquées en défense par la commune et que l'on peut résumer par l'expression bien connue de "préférence nationale", ne peuvent être regardées comme étant en rapport avec l'objet de cette allocation, d'ailleurs les requérants contestent, au surplus, qu'il s'agisse d'une nécessité d'intérêt général, mais vous n'aurez pas à entrer dans un tel débat.

Par suite, exactement comme dans l'arrêt précité, Ville de Paris et BAS de Paris, CE 30 juin 1989, la discrimination fondée sur le critère de la nationalité est entachée d'illégalité. Et le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité suffisant à entraîner l'annulation de l'acte attaqué, vous n'aurez pas à examiner les nombreux autres moyens tirés de la violation de normes constitutionnelles ou internationales. J'ajoute, mais tout le monde l'avait déjà compris, que l'affaire aurait été juridiquement très différente si l'objet de ladite allocation avait été clairement de favoriser un rééquilibrage démographique au niveau communal, ce qui nous aurait amené, en premier lieu, à nous poser la question de la compétence communale : vous relèverez d'ailleurs que c'est le fait que cette question ne se pose pas pour des allocations dont l'objet est d'aider à l'éducation ou à la naissance, qui explique la différence de rédaction entre l'arrêt précité du Conseil d'Etat, du 30 juin 1989 et le jugement du Tribunal Administratif de PARIS du 19 mars 1986 (Rec.p.308) portant sur le même acte. Enfin, dans cette hypothèse l'analyse de la légalité de cette discrimination n'aurait pu reposer sur les seuls fondements que je viens d'évoquer.

Mais pour en revenir à notre affaire, je voudrais préciser que la délibération du CCAS du 2 février 1998 qui reprend les termes de la délibération du Conseil Municipal du 20 janvier 1998, est donc entachée de la même illégalité et devra être annulée pour les mêmes motifs.

Il ne reste donc plus qu'à examiner les intéressantes conclusions complémentaires présentées dans les dossiers 98-1484 et 98-1485 par trente-trois habitants de VITROLLES qui demandent l'annulation de la décision d'afficher sur des panneaux municipaux des informations relatives à ladite allocation municipale de naissance et que diverses injonctions soient prononcées à l'encontre de la commune.

A cet égard, si la publication, la notification ou l'affichage des délibérations des Conseils Municipaux sont habituellement destinés à rendre l'acte en cause opposable aux tiers et à faire courir le délai du recours contentieux et si dans cette hypothèse classique le litige se noue autour de la délibération elle-même, et non à l'encontre de la mesure de publicité, en revanche, dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, il s'agit d'une campagne de publicité non réglementée et pour tout dire, d'information, voire de propagande municipale, la décision d'afficher se distingue nettement de la décision initiale qui est ainsi portée à la connaissance du plus grand nombre et la décision de lancer une telle publicité fait bien grief et peut donc être attaquée en excès de pouvoir cf. en ce sens CE 25 juillet 1986. Divier, p.209. J'ajoute que le fait que la décision ne soit pas matérialisée par un écrit n'est pas un obstacle à la recevabilité de ces conclusions, ainsi que cela a été implicitement jugé par l'arrêt Divier précité et aussi par l'arrêt CE 12 mars 1986. Cusenier p.661 (conclusions de M. Massot à l'AJDA p.258).

La seconde question posée par ces conclusions a trait à l'étendue de votre contrôle : la jurisprudence CE. Section. 21 octobre 1988. Eglise de Scientologie de Paris. p.354 montre qu'il n'est pas possible à l'occasion d'un recours contre la mesure de publicité, de critiquer l'acte initial qui est ainsi affiché ou publié. Par contre, le contrôle doit porter sur le respect de l'ensemble des textes et principes applicables en matière d'information, au premier rang desquels se trouve l'obligation de fidélité et d'exactitude.

Certes une affiche ne saurait, par nature, prétendre à l'exhaustivité et l'on ne peut reprocher à la commune de VITROLLES de n'avoir pas affiché tous les détails et toutes les conditions relatives à l'allocation municipale de naissance, mais en revanche, à partir du moment où le critère de la nationalité est mis en avant sur cette affiche, il ne fallait pas déformer la vérité en laissant croire que seules les familles dont les deux parents étaient français pouvaient bénéficier de cette aide, alors qu'il suffisait que l'un des deux parents soit ressortissant d'un pays de l'Union Européenne.

Ainsi en publiant une information tronquée, de nature à induire en erreur les attributaires potentiels de cette allocation, l'exécutif communal a méconnu l'obligation de fidélité qui s'imposait à lui en matière d'information municipale.

Par suite la décision d'affichage litigieuse devra être annulée et en application des dispositions des articles L8-2 et suivants du Code des Tribunaux Administratifs vous ferez injonction à la commune d'enlever lesdites affiches sous astreinte.

De même, sous peine de vider de tous ses effets le principe selon lequel une annulation comporte un effet rétroactif qui implique que l'acte annulé est censé ne jamais avoir existé, vous devrez faire droit à la demande d'injonction tendant à ce que la commune fasse reverser les allocations déjà distribuées : en effet, lesdits paiements se trouvant rétroactivement privés de base légale par la disparition des délibérations litigieuses, la commune doit émettre des ordres de reversement, d'ailleurs à défaut, les juridictions financières prononcent, dans de tels cas, des mises en debet. Mais j'ajoute que ce qui précède ne fait pas obstacle à ce que, dans un second temps, des remises gracieuses de dettes soient accordées lorsqu'il s'agit de familles dans une situation financière difficile.

\* \* \*

Pour l'ensemble de ces motifs je conclus :

- à l'annulation des délibérations des 20 janvier et 2 février 1998, ainsi qu'à l'annulation de la décision d'affichage susanalysée ;
- au rejet des recours présentés par M. PIGNOLO et Me TABET ;
- au non-lieu à statuer dans les autres dossiers de demandes de sursis à exécution ;
- en outre le Tribunal fera injonction à la commune de VITROLLES d'enlever lesdites affiches dans un délai de 15 jours à compter de la date de notification du jugement avec, au-delà de ce délai, paiement d'une astreinte de 300 Francs par jour de retard, dont les 2/3 seront versés au Fonds de Compensation de la TVA et vous ferez également injonction à la commune d'émettre les titres de recette nécessaires au remboursement des allocations qui ont été déjà versées ;

.../...

- enfin, en ce qui concerne le paiement des frais irrépétibles, en application des dispositions de l'article L8-1 du Code des Tribunaux Administratifs, la commune dans les dossiers où elle succombe et pour les sursis qui y sont liés, ne pourra rien obtenir ; de même dans les dossiers de M. PIGNOLO et de Me TABET car il est de tradition dans cette Chambre de ne pas rembourser les frais exposés pour défendre des actes irréguliers.

En revanche, le MRAP et d'autre part, les 33 habitants de VITROLLES pris conjointement, pourront prétendre recevoir, pour chaque dossier, une allocation de 5.000 Francs, non pas de naissance, mais au titre de l'article L8-1 précité !

