

GRÈVE – Secours apportés par une collectivité territoriale – Licéité – Versement ne pouvant être confié à une association.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE CERGY-PONTOISE (8^e ch.) 24 juin 2008

Préfet de Seine-Saint-Denis

Vu la requête, enregistrée le 6 décembre 2007, présentée par le préfet de la Seine-Saint-Denis ; le préfet de la Seine-Saint-Denis demande au Tribunal d'annuler la délibération n° 1122 du 28 juin 2007 par laquelle le Conseil municipal de Saint-Denis a décidé de soutenir par des prestations financières à caractère social, les familles qui rencontrent des difficultés financières notamment les familles ayant participé au mouvement social de l'entreprise PSA d'Aulnay-sous-Bois, a précisé que ces secours seront délivrés proportionnellement aux difficultés rencontrées par les familles des salariés et a approuvé l'attribution d'un soutien à hauteur de 10 000 euros versé à l'association « *entraide et solidarité aux salariés de Seine-Saint-Denis et leur famille* » ;

Il soutient que l'aide financière accordée par cette délibération aux familles dans un conflit du travail par l'intermédiaire d'une association ne respecte pas les exigences légales dès lors que les aides ne sont pas versées directement aux bénéficiaires ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 16 janvier 2008, présenté par la commune de Saint-Denis, représentée par son maire en exercice ; la commune conclut au rejet de la requête ;

Il fait valoir qu'il est plus opportun, compte tenu du nombre de personnes concernées, de laisser la gestion du versement des secours à l'association ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Considérant que par une délibération n° 1/22 du 28 juin 2007, le Conseil municipal de Saint-Denis a décidé de soutenir par des prestations financières à caractère social, les familles qui rencontrent des difficultés financières notamment les familles ayant participé au mouvement social de l'entreprise PSA d'Aulnay-sous-Bois, a précisé que ces secours seront délivrés proportionnellement aux difficultés rencontrées par les familles des salariés et a approuvé l'attribution d'un soutien à hauteur de 10 000 euros versés à l'association

« *entraide et solidarité aux salariés de Seine-Saint-Denis et leur famille* » ;

Considérant que le préfet de la Seine-Saint-Denis fait valoir que le soutien financier accordé par cette délibération aux familles dans un conflit du travail par l'intermédiaire d'une association ne respecte pas les exigences légales ;

Considérant que l'aide apportée à une association par un Conseil municipal, chargé en vertu de l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales de « *régler par ses délibérations les affaires de la commune* », ne peut présenter un objet d'utilité communale, et par suite être légale, que si elle est utilisée à des fins exclusivement sociales, n'a pas le caractère d'une intervention dans un conflit collectif du travail et est directement attribuée aux familles concernées ; qu'en l'espèce, dès lors que l'aide financière accordée n'est pas directement attribuée par le Conseil municipal de Saint-Denis aux familles des salariés de l'entreprise PSA d'Aulnay-sous-Bois ayant participé au mouvement social et rencontrant des difficultés mais à une personne privée, l'association « *entraide et solidarité aux salariés de Seine-Saint-Denis et leur famille* », la délibération déferée ne saurait être regardée comme répondant exclusivement à des préoccupations d'ordre social ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le préfet de la Seine-Saint-Denis est fondé à demander l'annulation de la délibération n° 1/22 du 28 juin 2007 du Conseil municipal de Saint-Denis ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative : (...)

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération susvisée n° 1/22 du 28 juin 2007 du Conseil municipal de Saint-Denis est annulée.

(Mme Collet, rapp. - M. Kelfari, comm. gov.)

Note.

Par délibération du 28 juin 2007, le Conseil municipal de Saint-Denis a apporté un soutien financier à caractère social aux familles des salariés ayant participé au mouvement social de l'entreprise PSA d'Aulnay-sous-Bois. La délibération prévoyait que ces secours seraient délivrés proportionnellement aux difficultés sociales rencontrées par les familles par l'intermédiaire de l'association « *entraide et solidarité aux salariés de Seine-Saint-Denis et leurs familles* », et octroyait, dans cette perspective, à cette dernière, une subvention de 10 000 euros.

Saisi par le préfet de la Seine-Saint-Denis, le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé la délibération du 28 juin 2007, estimant que « *l'aide apportée à une association par un Conseil municipal (...) ne peut présenter un objet d'utilité communale, et par suite être légale, que si elle est utilisée à des fins exclusivement sociales, n'a pas le caractère d'une intervention dans un conflit collectif du travail et est directement attribuée aux familles concernées* ». En l'espèce, selon le juge administratif, « *dès lors que l'aide financière accordée n'est pas directement attribuée par le Conseil municipal de Saint-Denis aux familles des salariés de l'entreprise PSA d'Aulnay-sous-Bois ayant participé au mouvement social et rencontrant des difficultés mais à une personne privée, l'association « entraide et solidarité aux salariés de Seine-Saint-Denis et leurs familles », la délibération déferée ne saurait être regardée comme répondant exclusivement à des préoccupations d'ordre social* ». C'est ainsi le fait

que l'aide ne soit pas directement accordée aux familles de grévistes qui a conduit le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise à considérer illégale la délibération.

Cette position ne peut manquer de surprendre. La jurisprudence n'a, pourtant, pas fait de sa distribution directe à ses bénéficiaires, un critère formel de la légalité d'une aide sociale consentie par une collectivité territoriale. Le Conseil d'Etat a, certes, souvent censuré des aides versées par des collectivités au travers de tiers. Il l'a fait dans le cas où l'aide est versée à une association (1), ou lorsque la subvention est versée par un département à des collectivités pour rembourser leurs dépenses sociales au titre de la solidarité avec des grévistes (2). Mais la Haute juridiction ne s'est pas prononcée en ce sens pour ce seul motif que l'aide était versée à des tiers. Elle l'a fait parce qu'elle a estimé, dans chacun des cas considérés, que l'aide était en fait attribuée à l'une des parties au conflit social, ce qui lui faisait perdre son caractère d'aide exclusivement sociale : fonds de solidarité en faveur du personnel communal en grève à Champigny, association « *solidarité cheminots PACA grévistes* » dans le cas de Gardanne, communes ayant exposé des dépenses par solidarité avec des grévistes, dans le troisième cas. La formule traditionnellement retenue par la jurisprudence n'évoque d'ailleurs pas, comme un critère formel, l'attribution directe de l'aide sociale aux familles, elle se borne à indiquer : « *l'aide apportée à des grévistes par un Conseil municipal (...) ne peut présenter un objet d'intérêt communal, et par suite être légale, que si elle est utilisée à des fins exclusivement sociales, et n'a pas le caractère d'une intervention dans un conflit collectif du travail* » (3). Le versement direct de l'aide aux grévistes ne peut, tout au plus, qu'être un signe du caractère exclusivement social du soutien de la collectivité et non pas sa condition absolue. On ne s'expliquerait pas, sinon, que la jurisprudence ait estimé légaux des versements à des tiers tels que le remboursement par un département à des collègues d'enseignement secondaire ayant accordé la gratuité des cantines aux enfants des grévistes (4).

Dans ces conditions, la question se posant n'est pas celle de savoir si l'aide sociale a été attribuée directement ou non aux personnes concernées, mais de déterminer, de façon concrète, si son attribution par l'intermédiaire de l'association ou du tiers considéré, constitue ou non un soutien à l'une des parties en litige dans un conflit social. En l'occurrence, le Tribunal de Cergy-Pontoise ne pouvait, pour se prononcer sur la légalité de la subvention accordée par la commune de Saint-Denis à l'association « *entraide et solidarité aux salariés de Seine-Saint-Denis et leurs familles* » au titre de l'aide sociale destinée aux grévistes de PSA et leurs familles, s'abstenir de déterminer concrètement si cette association était une organisation liée aux grévistes de PSA. Faute d'avoir procédé de la sorte, le juge administratif paraît avoir fait une application erronée de la jurisprudence existante. L'appel qui a été interjeté de ce jugement devrait être l'occasion de le vérifier. Ne serait-il pas opportun, à cette occasion, que le juge administratif décide de se montrer moins rigide sur les conditions d'attribution des aides des collectivités aux grévistes et à leurs familles ? On ne voit guère ce qui l'en empêcherait alors qu'il est admis, aujourd'hui, que les collectivités accordent un soutien matériel aux syndicats en raison de l'action sociale menée par ces derniers envers les travailleurs privés d'emploi ou en matière de formation professionnelle. On invoquera, certes, le principe selon lequel l'aide consentie ne doit pas représenter une intervention dans un conflit collectif. Mais pourquoi entretenir cette hypocrisie tendant à considérer qu'une aide versée directement par la collectivité à des grévistes n'aurait aucun effet sur un conflit social, tandis qu'elle en aurait un lorsqu'elle est versée à une association de solidarité avec les salariés ? Ce qui ne devrait faire aucun doute, c'est avant tout l'utilité communale qu'il y a pour une commune à s'assurer que des familles rencontrant des difficultés sociales particulières sur son territoire soient secourues. Il revient, à ce titre, à la collectivité, de contrôler que les secours dispensés par l'intermédiaire d'une association le sont conformément à l'intérêt des familles concernés.

Jean-Louis Vasseur, Avocat au Barreau de Paris

(1) CE 11 octobre 1989, *Champigny-sur-Marne*, req. n° 91.325 ; 11 octobre 1989, *Commune de Gardanne et a.*, req. n° 89.325.

(2) CE 12 octobre 1990, *Département du Val-de-Marne*, req. n° 90468.

(3) CE 12 octobre 1990, *prec.*

(4) CE 12 octobre 1990 *prec.*