

Considérant que, par délibération en date du 6 février 2007, la commission permanente du département de la Seine-Saint-Denis a accordé une subvention d'un montant de 9 700 euros à la Fédération syndicale unitaire de la Seine-Saint-Denis pour l'organisation de son congrès qui s'est déroulé à Bobigny ; que, par jugement en date du 29 avril 2008 dont le département de la Seine-Saint-Denis relève appel, le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé ce jugement ;

Sur la légalité de la délibération attaquée :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 3231-3-1 du Code général des collectivités territoriales, les départements peuvent attribuer des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Les organisations ainsi subventionnées sont tenues de présenter au conseil général un rapport détaillant l'utilisation de la subvention ; qu'aux termes de l'article R. 3231 du même code, les départements peuvent attribuer une subvention de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives qui sont dotées de la personnalité morale et qui remplissent des missions d'intérêt général sur le plan départemental. Ces structures ne peuvent reverser les subventions à d'autres personnes morales et doivent rendre compte de leur utilisation dans le rapport mentionné à l'article L. 3231-3-1. Les subventions sont attribuées par les assemblées délibérantes de ces collectivités ; que, pour annuler la délibération litigieuse, les premiers juges ont estimé que cette subvention ne présentait aucun intérêt local ni aucun intérêt public direct ;

Considérant, d'une part, que, si le département de la Seine-Saint-Denis soutient qu'à l'occasion de ce congrès, la Fédération syndicale unitaire a organisé, au bénéfice de la population du département, diverses actions comme une rencontre-débat sur le thème *Priorité aux jeunes des milieux populaires*, et, avec l'appui des partenaires qu'elle avait invités, des actions d'information pour les jeunes, les familles et les

personnels de l'Education nationale sur l'éducation, la formation, la recherche, les services publics et les enjeux d'avenir, il ressort des pièces du dossier qu'aucune mission d'intérêt public n'a été définie préalablement à l'attribution de la subvention litigieuse ; que, dès lors, la collectivité n'était en mesure, ni d'identifier les missions justifiant l'attribution de la subvention, ni de quantifier leur coût ; qu'en outre, les premiers juges étaient fondés à relever qu'à défaut de définition des missions d'intérêt public à remplir par le syndicat, le département n'était pas en mesure de contrôler l'usage de la subvention ; qu'au surplus, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un rapport détaillant l'utilisation de la subvention ait été présenté au département par la Fédération syndicale unitaire ;

Considérant, d'autre part, qu'à l'appui de ses conclusions, le département de la Seine-Saint-Denis fait valoir que la venue de 350 congressistes entraînerait des retombées bénéfiques pour la collectivité et justifierait, dès lors, l'attribution de la subvention ; qu'il ressort, cependant, des pièces du dossier que, s'agissant d'un congrès départemental, ces congressistes n'étaient pas tenus de séjourner en dehors de leur domicile ; que, dès lors, les retombées bénéfiques pour le département de la tenue de ce congrès ne peuvent pas être regardées comme établies ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le département de la Seine-Saint-Denis n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé la délibération de sa commission permanente en date du 6 février 2007 ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête du département de la Seine-Saint-Denis est rejetée.

(Mme Agier-Cabanes, rapp. - Mme Kermorgant, comm. gov. - SCP Peignot et Garreau, av.)

Note.

L'arrêt du 1^{er} octobre 2009 de la Cour administrative d'appel de Versailles est l'occasion de faire le point sur les règles régissant l'octroi de subventions par les collectivités locales à des organisations syndicales locales.

Si les juridictions administratives ont longtemps marqué leur franche hostilité au principe d'une aide des collectivités locales au fonctionnement des organisations syndicales, elles n'en ont pas moins concédé la possibilité de certaines aides indirectes à leurs activités.

C'est ainsi que la jurisprudence admet, de longue date, l'octroi de subventions exceptionnelles, par exemple occasionnées par un congrès national d'un syndicat devant se tenir dans une ville, au motif que « *cette manifestation devait provoquer la venue et le séjour (...) d'un nombre important de congressistes* », ajoutant que cette subvention n'a pas été accordée « *en vue d'aider (le syndicat) dans son fonctionnement normal et permanent* » (1).

S'agissant de l'octroi de subventions ordinaires, après avoir été jusqu'à juger « *que l'octroi de subventions à une organisation syndicale ne présente aucun caractère d'utilité communale* » (2), le Conseil d'Etat a modifié sa position.

(1) CE, 5 décembre 1941, *Sieur Rousteau*, Rec. CE 1941 p. 206.

(2) CE 21 juin 1995, n° 157502, *Commune de Saint-Germain du Puy*.

Dans son arrêt *Commune d'Argentan*, de 2005, la Haute juridiction décide, en effet, que « les communes et leurs groupements peuvent accorder des subventions à des organisations syndicales en vue de la réalisation d'actions (contribuant au développement économique ou social local) à la condition qu'elles se rattachent de façon suffisamment directe à un intérêt public local et sous réserve qu'elles ne soient pas attribuées pour des motifs politiques ou pour apporter un soutien à l'une des parties dans un conflit collectif du travail » (3).

Il admet, en l'espèce, la légalité des subventions destinées à financer diverses actions de caractère social « comme l'élaboration de projets de formation professionnelle, la tenue de permanences d'information ou l'activité de conseil juridique en droit social et droit du travail », ajoutant, toutefois, que ces conventions doivent être accordées dans le cadre de conventions conclues avec les organisations syndicales, lesquelles « permettent à la commune de contrôler la réalisation des objectifs ainsi définis ».

Un pas de plus a été fait avec l'adoption de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale qui a autorisé les collectivités locales, et notamment les départements, à « attribuer des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat » (4).

Le principe de l'octroi de subventions de fonctionnement aux organisations locales est, cette fois, reconnu. Mais il demeure soumis à des conditions rappelant fortement celles de l'arrêt *Commune d'Argentan*.

Les conditions du versement de ces subventions de fonctionnement ont été définies par le décret du 25 juillet 2005, codifié aux articles R. 2251-2, R. 3231 et R. 4253-4 du code précité : les organisations syndicales bénéficiaires doivent être dotées de la personnalité morale, remplir des missions d'intérêt général sur le plan local et rendre compte de l'utilisation des subventions aux collectivités.

L'arrêt du 1^{er} octobre 2009 de la Cour administrative d'appel de Versailles porte sur le respect, par le département de la Seine-Saint-Denis, tant de l'ancienne jurisprudence autorisant le versement, à une organisation syndicale, d'une subvention exceptionnelle, que des textes récents issus de la loi de modernisation de 2002.

En l'espèce, le préfet de la Seine-Saint-Denis avait saisi le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise aux fins d'obtenir l'annulation de la délibération de la Commission permanente du Conseil général de la Seine-Saint-Denis approuvant l'attribution d'une subvention de 9 700 euros à la Fédération syndicale unitaire de la Seine-Saint-Denis pour l'organisation de son congrès à Bobigny.

Le Tribunal administratif, qui avait estimé que la subvention ne présentait aucun intérêt local et aucun intérêt public direct, ayant fait droit à la demande du préfet, le département de la Seine-Saint-Denis a interjeté appel de son jugement devant la Cour administrative d'appel de Versailles, laquelle, par un arrêt en date du 1^{er} octobre 2009, devait confirmer la décision attaquée.

On relèvera, en premier lieu, que la Cour administrative d'appel a écarté l'argument du département selon lequel le vote de la subvention, analysée comme une subvention exceptionnelle, se justifiait par les retombées bénéfiques pour la collectivité de la venue de 350 congressistes.

Elle a en effet estimé que, s'agissant d'un congrès départemental, les congressistes n'étaient pas tenus de séjourner en dehors de leur domicile, ce qui ne permettait pas de se prévaloir des avantages de l'organisation du congrès pour le département.

Une telle appréciation paraît hautement critiquable. Elle revient à dire, en effet, que pour que les retombées de la tenue d'un congrès présentent un avantage pour un département, il faudrait, pour le moins, que les congressistes viennent d'un autre département, parce qu'alors, leur venue signifierait des dépenses locales d'hébergement, de restauration.

Il s'agit là d'une analyse bien étroite des conséquences, pour le département concerné, de la tenue du congrès de la principale fédération syndicale enseignante ! Comment ne pas voir que l'initiative, qui a réuni plusieurs centaines de participants, dont rien, d'ailleurs, ne permet de penser qu'ils soient tous domiciliés dans la Seine-Saint-Denis, était, nécessairement, porteuse de retombées bénéfiques pour le département ?

L'événement a, bien évidemment, présenté un intérêt pour le département de la Seine-Saint-Denis. Au regard de l'animation de premier plan qu'il représente pour la vie sociale départementale. Au regard, surtout, de

(3) CE 4 avril 2005, n° 264596, *Commune d'Argentan*.

(4) Articles L. 2251-3-1, L. 3231-3-1 et L. 4253-5 du Code général des collectivités territoriales.

l'information qu'il a permis de diffuser auprès de la population locale en matière d'éducation, de formation, de recherche, de services publics.

Le département avait, pourtant, montré, ainsi que le relève elle-même la Cour, qu'à l'occasion de son congrès, la Fédération syndicale unitaire avait organisé, au bénéfice de la population du département, diverses actions comme une rencontre-débat sur le thème « *Priorité aux jeunes des milieux populaires* », et, avec l'appui des partenaires qu'elle avait invités, des actions d'information pour les jeunes, les familles, les personnels de l'Éducation nationale sur ces thèmes de l'éducation, de la formation, de la recherche.

Le congrès étant l'occasion de manifestations ouvertes au public et présentant un intérêt social pour la population du département, ce dernier ne pouvait qu'encourager une telle initiative dont les objectifs correspondaient clairement aux besoins de la population locale.

La Cour administrative d'appel de Versailles avait eu, déjà, l'occasion de préciser, dans une affaire similaire relative à une subvention accordée à l'Union départementale de la Confédération générale du travail pour l'organisation de son congrès, que l'intérêt social que présente un congrès est un « *objectif au nombre de ceux qu'une collectivité peut encourager dans un but d'intérêt public et paraît adapté aux besoins de la population du département de la Seine-Saint-Denis* » (5).

Enfin, on conçoit difficilement qu'il soit possible de ne pas apprécier l'événement créé par la tenue du congrès comme un facteur de nature à favoriser la vie commerciale départementale, compte tenu des dépenses particulières auxquelles donnent nécessairement lieu son organisation, comme son déroulement, tant de la part des organisateurs que des participants.

On notera, en second lieu, que la Cour a rejeté l'argument du département fondé, cette fois, sur les articles L. 3231-3-1 et R. 3231 du Code général des collectivités territoriales, visant l'octroi de subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives remplissant des missions d'intérêt général.

Le département, invoquant les diverses actions organisées par la Fédération syndicale unitaire, lors de son congrès, en direction de la population du département, soutenait que le syndicat avait rempli des missions d'intérêt général.

A la différence du cas de son arrêt précité du 29 novembre 2007, la Cour n'a pas écarté cet argument au motif qu'il s'agissait d'une subvention ponctuelle, en faveur de l'organisation d'un congrès, et non d'une subvention de fonctionnement.

Elle a rejeté ce second argument en se fondant sur une interprétation de la loi de modernisation sociale de 2002 et de son décret d'application voulant que pour être légale, une délibération accordant une subvention de fonctionnement à une organisation syndicale locale doit avoir été adoptée après qu'aient été établies la nature et le coût des missions d'intérêt général devant être remplies par l'organisation syndicale.

Or, pour la Cour, les pièces du dossier ne démontrent pas, selon elle, que l'attribution de la subvention aurait été décidée dans la perspective de l'accomplissement de missions d'intérêt public.

Elles ne permettraient pas d'établir que les missions d'intérêt public invoquées par le département et leur coût auraient été définis préalablement à l'attribution de la subvention, et qu'il était possible de contrôler l'usage fait de la subvention, ce que confirmerait l'absence de tout rapport de l'organisation syndicale détaillant l'utilisation de la subvention, conformément à l'article L. 3231-3-1 du Code général des collectivités territoriales.

La position adoptée, ici, par la Cour ne peut manquer, pour le moins, de soulever des interrogations.

Les termes de l'article L. 3231-3-1 et de l'article R. 3231 du Code général des collectivités territoriales se bornent, en effet, à énoncer que « *Les départements peuvent attribuer des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* » (article L. 3231-3-1), et que les organisations susceptibles d'être subventionnées « *sont dotées de la personnalité morale et (...) remplissent des missions d'intérêt général sur le plan départemental* » (article R. 3231).

Seule précision, reprise aussi dans le décret : « *Les organisations ainsi subventionnées sont tenues de présenter au conseil général un rapport détaillant l'utilisation de la subvention* » (article L. 3231-3-1).

(5) CAA, 29 novembre 2007, n° 06VE02831.

Rien ne permet d'affirmer qu'il faudrait que la collectivité soit en mesure de prouver qu'elle aurait défini, préalablement à l'attribution de la subvention, la nature et le coût des missions d'intérêt public remplies par l'organisation syndicale subventionnée.

Quant au rapport détaillant l'utilisation de la subvention à laquelle est tenu son bénéficiaire, il n'est pas dit que son absence affecte la légalité de la délibération ayant octroyé la subvention.

On voit mal, par conséquent, ce qui est reproché à la délibération du 6 février 2007 de la Commission permanente du Conseil général de la Seine Saint Denis, alors que ce dernier invoque, sans être contredit, l'accomplissement, par la Fédération syndicale unitaire, à l'occasion de son congrès, de missions d'intérêt général, avec, en particulier, les diverses actions et manifestations ouvertes au public et présentant un intérêt social pour la population du département.

L'arrêt du 1^{er} octobre 2009 de la Cour administrative d'appel de Versailles montre que les quelques pas accomplis par la jurisprudence et les textes de lois relatifs aux subventions des collectivités aux organisations syndicales locales n'ont pas encore permis à un système suffisamment sûr pour ces dernières de s'imposer.

Il souligne la nécessité d'une confirmation régulière de la jurisprudence existante sur les aides ponctuelles aux organisations syndicales, comme de la valeur de la clause générale de compétence, liée au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, qui permet à ces dernières l'octroi de subventions à ces organisations syndicales locales.

Il illustre bien, enfin, les limites auxquelles se heurtent encore l'aide aux organisations syndicales locales, en dépit des dispositions nouvelles relatives à l'octroi de subventions de fonctionnement par les collectivités.

Il est à souhaiter que des évolutions plus favorables se dessinent en la matière.

Il pourrait en être ainsi à la faveur, notamment, de l'examen par le Conseil d'Etat du pourvoi en cassation formé par le département de la Seine-Saint-Denis à l'encontre de l'arrêt du 1^{er} octobre 2009 de la Cour administrative d'appel de Versailles.

L'arrêt précité du 29 novembre 2007 de la même juridiction d'appel est, également, pendant devant le Conseil d'Etat.

Jean-Louis Vasseur, *Avocat au Barreau de Paris*