

SYNDICAT PROFESSIONNEL – Fonctionnement – Subvention d’une collectivité territoriale – Condition – Existence d’un intérêt public local (non) – Fonctionnement courant du syndicat.

CONSEIL D’ÉTAT (3^e et 8^e sous-sections réunies) 16 février 2011

Département de la Seine-Saint-Denis (req. n° 334779)

Considérant qu’il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 6 février 2007, la commission permanente du Conseil général de la Seine-Saint-Denis a accordé une subvention d’un montant de 9 700 euros à la section départementale de la Fédération Syndicale Unitaire (FSU) pour l’organisation de son congrès annuel, qui s’est tenu à Bobigny du 17 au 19 janvier 2007 ; que cette délibération a été déferée par le préfet de la Seine-Saint-Denis au Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, qui l’a annulée par un jugement du 29 avril 2008, au motif que la subvention ainsi octroyée ne présentait aucun intérêt départemental ; que le département de la Seine-Saint-Denis se pourvoit en cassation contre l’arrêt du 1^{er} octobre 2009 par lequel la Cour administrative d’appel de Versailles a rejeté l’appel qu’il a interjeté de ce jugement ;

Sans qu’il soit besoin d’examiner les autres moyens du pourvoi ;

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 ; que l’article R. 3231 de ce code dispose : 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. Les conventions conclues, le cas échéant, avec les structures locales des organisations syndicales représentatives, en application de l’article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour son application, sont jointes aux délibérations attribuant ces subventions lors de la transmission prévue aux articles L. 3131-1 et L. 3131-2 ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'un département peut légalement accorder des subventions aux structures départementales des organisations syndicales qui, en vertu des textes qui leur sont applicables, doivent être regardées comme représentatives au niveau national, au niveau local ou encore dans une branche d'activité ou au sein d'une profession, dès lors que ces subventions ont pour objet de contribuer au financement du fonctionnement courant des organisations syndicales ou d'une ou plusieurs activités particulières qui en relèvent ; qu'un département ne saurait toutefois accorder des subventions pour des motifs politiques ou pour apporter un soutien à l'une des parties dans un conflit collectif du travail, ni traiter inégalement des structures locales également éligibles à son aide ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en jugeant que les dispositions précitées des articles L. 3231-3-1 et R. 3231 du Code général des collectivités territoriales imposent que la délibération décidant l'octroi d'une subvention de fonctionnement à la structure locale d'une organisation syndicale représentative définisse l'intérêt public départemental auquel répond la mission à laquelle cette subvention doit être affectée, la Cour a commis une erreur de droit ; que son arrêt doit, par suite, être annulé ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du Code de justice administrative ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la subvention litigieuse a été accordée pour l'organisation à Bobigny du congrès annuel de la section départementale de la FSU, qui figure parmi les organisations syndicales de fonctionnaires de l'Etat les plus représentatives au sens de l'article 3 du décret du 28 mai 1982 relatif au conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et est, par suite, au nombre des organisations syndicales représentatives visées par les dispositions de l'article L. 3231-3-1 du Code général des collectivités territoriales ; que, eu égard à son objet, qui relève du fonctionnement courant d'un syndicat, elle constitue une subvention de fonctionnement au sens des mêmes dispositions du Code général des collectivités territoriales ; qu'il n'est pas allégué que le département aurait décidé d'accorder cette subvention pour des motifs politiques ou pour apporter un soutien à l'une des parties dans un conflit collectif du travail, ni qu'il aurait méconnu le principe d'égalité ; qu'ainsi, la subvention litigieuse, dont la légalité n'avait pas à être appréciée au regard des dispositions des articles L. 1111-2 et L. 3211-1 du même code, qui ne trouvent à s'appliquer qu'en l'absence de dispositions législatives spéciales autorisant expressément le département à accorder des concours financiers, était de celles que les départements peuvent légalement attribuer en vertu de l'article L. 3231-3-1 du Code général des collectivités territoriales ; que, par suite, le département est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a accueilli, pour annuler la délibération du 6 février 2007 de la commission permanente de son Conseil général, le moyen tiré du défaut d'intérêt public départemental de la subvention litigieuse au regard des dispositions des articles

Note.

L'arrêt rendu le 16 février dernier par les 3^e et 8^e sous-sections réunies du Conseil d'Etat, qui sera publié au recueil Lebon, est important. Il impose un recul assez décisif aux limites encore mises à l'octroi de subventions par les collectivités locales aux organisations syndicales locales.

L. 1111-2 et L. 3211-1 du Code général des collectivités territoriales ;

Considérant, toutefois, qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par le préfet de la Seine-Saint-Denis devant le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise et la Cour administrative d'appel de Versailles ;

Considérant, en premier lieu, que, s'il est loisible à la délibération qui accorde une subvention de fonctionnement à la structure locale d'une organisation syndicale représentative de préciser la ou les activités, relevant du fonctionnement courant de cette structure, qu'elle entend aider, les dispositions des articles L. 3231-3-1 et R. 3231 du Code général des collectivités territoriales ne sauraient être regardées, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, comme imposant la définition de l'intérêt public départemental auquel répond l'action à laquelle cette subvention sera affectée ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que la délibération du 6 février 2007 serait illégale en ce qu'elle ne définit pas l'intérêt public départemental que présentent l'organisation du congrès de la section de la FSU de la Seine-Saint-Denis et les actions auxquelles peut donner lieu cette manifestation doit être écarté ;

Considérant, en second lieu, que, compte tenu de son montant, l'octroi de la subvention litigieuse n'était pas subordonné, contrairement à ce que soutient le préfet, à la conclusion d'une convention en application des dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et du décret du 6 juin 2001 pris pour son application, auxquelles renvoie l'article R. 3231 du Code général des collectivités territoriales ; que, si le préfet soutient par ailleurs que l'obligation de présentation du rapport détaillant l'utilisation de la subvention prévu à l'article L. 3231-3-1 du même code n'a pas été respectée, cette circonstance est en tout état de cause sans incidence sur la légalité de la délibération attaquée ; que, dès lors, le moyen doit être écarté ;

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

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement au Département de la Seine-Saint-Denis d'une somme de 3 000 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles du 1^{er} octobre 2009 est annulé.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 29 avril 2008 est annulé.

Article 3 : Le déferé du préfet de la Seine-Saint-Denis est rejeté.

(M. Martin, prés. - Mme Bokdam-Tognetti, rapp. - M. Geffray, rapp. pub. - SCP Peignot, Garreau, av.)

Les réticences de la jurisprudence à tirer les conséquences de la loi de modernisation sociale

Comme l'avait illustré un arrêt du 1^{er} octobre 2009 de la Cour administrative d'appel de Versailles (Dr. Ouv. 2010 p. 395, avec nos obs.), la juridiction administrative montrait encore récemment des réticences à tirer toutes les conséquences de l'adoption de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale qui a autorisé, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les collectivités à attribuer des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives.

La Cour administrative d'appel de Versailles ne s'était pas contentée, en effet, pour juger illégale la subvention versée à l'organisation départementale du principal syndicat enseignant à l'échelon national, la FSU, par le département de la Seine-Saint-Denis, de considérer que son congrès fédéral n'avait aucune retombée bénéfique pour la collectivité.

Elle avait aussi rejeté l'argument du Département selon lequel cette subvention satisfaisait les dispositions de la loi du 17 janvier 2002, et de son décret d'application du 25 juillet 2005, codifiées aux articles L. 3231-3-1 et R. 3231 du Code général des collectivités territoriales.

La Cour s'était prononcée en ce sens à partir d'une lecture très restrictive des dispositions de la loi subordonnant la légalité d'une délibération accordant une subvention de fonctionnement à une organisation syndicale locale à l'établissement préalable de la nature et du coût des missions d'intérêt général devant être remplies par l'organisation syndicale.

Or, rien dans les termes des articles L. 3231-3-1 et R. 3231 du Code général des collectivités territoriales ne paraissait autoriser une telle interprétation puisqu'ils se bornent 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). Et s'il est vrai que l'article L. 3231-3-1 précise : « *Les organisations ainsi subventionnées sont tenues de présenter au Conseil général un rapport détaillant l'utilisation de la subvention* », rien ne dit que l'absence de ce rapport affecterait la légalité de la délibération ayant octroyé la subvention.

Le bouleversement introduit par l'arrêt du 16 février 2011

C'est cette interprétation restrictive que le Conseil d'Etat a sanctionné dans son arrêt du 16 février 2011. Pour la Haute juridiction administrative, la Cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en subordonnant la légalité de la délibération à la définition préalable de l'intérêt public départemental auquel répond la mission à laquelle la subvention doit être affectée.

Et cela doit être remarqué, si le Conseil d'Etat en juge ainsi, c'est non seulement parce que les textes n'imposent pas, selon lui, au département de définir l'intérêt public qu'il poursuit en subventionnant un syndicat, mais parce que, dès lors que l'organisation syndicale est dotée de la personnalité morale, qu'elle est la structure locale d'un syndicat représentatif, il estime que son activité est, en elle-même, d'intérêt général.

Tel ne peut qu'être le sens du considérant de l'arrêt énonçant « *qu'il résulte de ces dispositions (relatives à l'attribution des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives) qu'un département peut légalement accorder des subventions aux structures départementales des organisations syndicales qui, en vertu des textes qui leur sont applicables, doivent être regardées comme représentatives au niveau national, au niveau local (...), dès lors que ces subventions ont pour objet de contribuer au financement du fonctionnement courant des organisations syndicales ou d'une ou plusieurs activités qui en relèvent ; qu'un département ne saurait toutefois accorder des subventions pour des motifs politiques ou pour apporter un soutien à l'une des parties dans un conflit collectif du travail, ni traiter inégalement des structures locales également éligibles à son aide* ». Autrement dit, se trouve ainsi reconnu le caractère d'intérêt général du fonctionnement d'une organisation syndicale représentative.

A suivre le Conseil d'Etat, donc, l'activité d'une structure locale d'une organisation syndicale représentative remplit une mission d'intérêt général. Cette affirmation, assez nouvelle, mais bien dans l'esprit du législateur lorsqu'il avait adopté la loi de modernisation sociale, pourrait encourager le développement des soutiens aux organisations syndicales locales.

Il n'en demeure pas moins que, bien que participant de l'intérêt général, les organisations syndicales ne pourront toujours pas bénéficier des subventions des collectivités qui auraient le caractère d'une aide à une

partie dans un conflit collectif du travail, en vertu du principe de neutralité des collectivités. Sur ce point, le Conseil d'Etat demeure donc inflexible. Ce qui ne laisse d'interroger dès lors que l'on considère que le propre d'une organisation syndicale, ce à quoi ses dépenses de fonctionnement servent, c'est bien souvent l'intervention dans un conflit collectif du travail.

Un arrêt qui n'est pas isolé

On relèvera aussi avec intérêt que le Conseil d'Etat a annulé, le même jour (req. n° 314096), un autre arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles, l'arrêt du 29 novembre 2007, qui avait annulé une délibération de la Commission permanente du Conseil général de la Seine-Saint-Denis attribuant une subvention à l'union départementale de la Confédération générale du travail pour l'organisation de son congrès à Bobigny en 2005.

Ayant censuré l'arrêt précité au motif que la Cour a commis une erreur de droit en jugeant l'organisation du congrès sans intérêt public départemental, sur la seule circonstance qu'il n'était pas établi que le congrès ait été l'occasion de manifestations ouvertes au public, le Conseil d'Etat a, ensuite, entrepris de régler l'affaire au fond.

Or, il a utilisé, pour cela, le même raisonnement que dans le cas de la délibération octroyant une subvention à la FSU. Pour la Haute juridiction, l'union départementale de la CGT, qui est au nombre des organisations syndicales représentatives visées par l'article L. 3231-3-1 du Code général des collectivités territoriales, peut donc bénéficier d'une subvention de fonctionnement.

Le Conseil d'Etat apporte, à l'occasion de ce second arrêt, une précision utile : l'objet de cette subvention, l'organisation du congrès de l'union départementale, relève du fonctionnement courant d'un syndicat. Le département était donc, ici aussi, fondé à octroyer la subvention litigieuse au syndicat.

* * *

En rendant, dans le cas de ces deux arrêts, des décisions fondées sur la même interprétation des dispositions du Code général des collectivités territoriales autorisant l'octroi de subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives, le Conseil, qui se penchait pour la première fois sur ces dispositions, a fourni aux collectivités un cadre juridique beaucoup plus sûr pour accorder leurs subventions aux organisations syndicales.

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