

la collectivité sur des thèmes tels que les déplacements, la qualité de l'air, la gestion des déchets, le bruit, la propreté, l'information... Les conclusions sont ensuite présentées aux participants et peuvent enrichir les propositions des groupes de travail ;

- dans un deuxième temps, une véritable concertation sera organisée à travers des réunions d'échanges qui enrichiront les différents diagnostics et le questionnaire. La qualité des échanges est liée au respect des équilibres dans la représentation des groupes de travail.

Le diagnostic final présentera un regard croisé entre le diagnostic technique, l'analyse des politiques de la collectivité et les attentes formulées par ses parties prenantes.

## Définir les axes stratégiques

Sur la base du diagnostic, la collectivité identifie les défis à relever et définit les axes à investir. Ces engagements dans les court, moyen et long termes, doivent être exprimés de manière mobilisatrice et compréhensible par tous. Ces axes peuvent s'appuyer sur certains engagements, tels, par exemple :

- adopter des modes de production et de consommation responsables et réduire les émissions de CO<sub>2</sub> ;
- préserver la biodiversité et promouvoir le tourisme durable ;
- respecter la diversité culturelle et lutter contre les exclusions ;
- soutenir les filières environnementales et l'économie sociale ;
- renforcer la solidarité internationale.

L'identification des axes stratégiques de l'Agenda 21 peut se faire en concertation avec les parties prenantes.

## Élaborer le programme d'actions

Le plan d'action Agenda 21 n'a de valeur que s'il est partagé par tous les partenaires. Tout comme l'étape du diagnostic, des ateliers de concertation sont mis en place par la collectivité. Les propositions formulées font alors l'objet d'une analyse technico-financière et d'un vote ou d'une décision du président.

Il convient tout d'abord de définir les objectifs. L'Agenda 21 comporte des objectifs, si possible chiffrés, et des échéances à court, moyen et long termes. La définition de ces objectifs ne repose pas seulement sur le diagnostic partagé, mais doit également s'inspirer d'une vision plus large de la collectivité et prendre en compte les priorités nationales, européennes et internationales.

Puis, il s'agit d'élaborer le plan d'action. La construction du plan Agenda 21 fait l'objet d'une réflexion collective. Pour chacun des objectifs retenus, des propositions d'actions sont formulées par les acteurs. Il faut cependant éviter le catalogue de bonnes intentions ou les plans pharaoniques, dont la réalisation serait irréaliste. Cependant, même si certaines actions sont inscrites dans la durée, le plan doit aussi produire des résultats à court terme. Il s'agit d'une condition indispensable pour la mobilisation des acteurs. Toutes les propositions émises lors de la concertation font ensuite l'objet d'une étude de faisabilité par le comité d'animation qui va étudier la validité réglementaire, financière et technique des actions. Le programme d'actions est ensuite soumis au comité stratégique, qui va hiérarchiser les priorités. Chaque action fait alors l'objet d'un cahier des charges, précisant les objectifs attendus, le descriptif et le calendrier de réalisation, les résultats attendus, le pilote de l'action, les indicateurs de suivi et de résultat, le budget, les partenaires associés...

Enfin, il convient de publier et diffuser l'Agenda 21. À l'issue de la validation du programme d'actions, l'Agenda 21 est publié. Ce document synthétise les travaux réalisés lors des étapes précédentes. Il s'agit d'un document pédagogique, c'est pourquoi il doit être illustré par des graphiques, des chiffres, des photos...

Dans un souci d'exemplarité, la collectivité doit veiller à introduire des critères sociaux et environnementaux dans le contrat d'impression de l'Agenda 21 [ex. dispositif Imprim'vert, qui traduit une volonté de réduire les impacts environnementaux liés aux activités de l'imprimerie. Il met en place un réseau national accompagnant les imprimeurs dans leur démarche environnementale ainsi qu'un engagement de résultat garanti par un cahier des charges national unique et par un règlement d'usage de la marque].

Le plan d'action sera diffusé lors d'une séance officielle, en présence des élus et de l'ensemble des parties prenantes ayant contribué à sa conception. On renforcera l'impact du lancement du plan en organisant sa signature par l'ensemble des partenaires associés.

## Mesurer les résultats

L'Agenda 21 répond à une démarche d'amélioration continue. Il incite les collectivités qui l'adoptent à définir des indicateurs pour mesurer la valeur ajoutée et l'efficacité de la stratégie mise en œuvre. Cette évaluation doit prendre en compte la responsabilité de la structure, ainsi que celle des acteurs associés. Le dispositif, pour être opérationnel et reconnu, doit être construit avec la participation effective de l'ensemble des parties prenantes.

Dans un premier temps, il s'agit d'identifier les indicateurs. L'évaluation doit s'appuyer sur des critères à la fois quantitatifs et qualitatifs. Ces indicateurs permettent :

- de vérifier l'état d'avancement du plan ;
- de mesurer l'adéquation entre les objectifs et les résultats ;
- d'améliorer l'efficacité, de corriger, de réorienter et d'enrichir le plan d'action.

Il faut veiller à limiter le nombre d'indicateurs pour éviter « l'usine à gaz » et l'effet de découragement des équipes. La conception du dispositif d'évaluation doit être intégrée en amont, pendant l'élaboration du plan d'action. Il doit s'appuyer sur l'expertise des parties prenantes.

Puis il s'agit de recueillir les données et, enfin, de rédiger un rapport. Une grande partie des données environnementales, sociales et économiques est facilement disponible et partiellement structurée. La première étape consiste donc à bien identifier les services qui détiennent ces informations.

À partir des données ainsi récoltées, il est nécessaire de rédiger un rapport d'analyse. Ce document permet de surveiller régulièrement les évolutions, les progrès et les difficultés rencontrées. Il rend compte auprès des parties prenantes des actions engagées et de leurs impacts. Il contribue à la transparence de la politique de la collectivité et constitue un document de communication.

S'il semble opportun de faire appel à un cabinet spécialisé en la matière, il n'est pas illusoire – surtout pour une collectivité dotée de peu de moyens financiers – de mettre en place son propre Agenda 21 de manière autonome. Il suffit pour cela de correctement suivre les étapes clés précédemment énoncées et de s'inspirer des nombreux modèles existants à travers les réseaux d'échanges d'expériences.

## LA PRISE EN COMPTE DE LA LOI DE MODERNISATION SOCIALE POUR APPRÉCIER LA LÉGALITÉ DES SUBVENTIONS ACCORDÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX ORGANISATIONS SYNDICALES

Par Gilles Le Chatelier

Avocat associé au cabinet ADAMAS, Professeur associé à l'École normale supérieure de Lyon

### Conseil d'État, 16 février 2011, Département de la Seine-Saint-Denis, req. n° 334779

Il résulte des dispositions [des articles L. 3231-1 et R. 3231 du code général des collectivités territoriales] 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.

La question des relations financières entre les collectivités territoriales et les organisations syndicales a toujours constitué un point délicat. La jurisprudence a fréquemment semblé partagée entre le souci de préserver une certaine neutralité des collectivités publiques vis-à-vis du monde syndical, tout en reconnaissant que des coopérations bénéfiques peuvent intervenir entre les deux catégories d'acteurs. La décision du Conseil d'État du 16 février 2011 apporte un éclairage important sur cette question, puisqu'elle tire toutes les conséquences des dispositions introduites dans le code général des collectivités territoriales par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002, dite de « modernisation sociale », modifiant fortement la grille d'analyse à l'aune de laquelle la légalité des subventions accordées par les collectivités territoriales aux organisations syndicales devra être désormais appréciée.

Par une délibération en date du 6 février 2007, le département de la Seine-Saint-Denis a décidé d'attribuer une subvention de 9 700 € à la section départementale de la Fédération syndicale unitaire (FSU) de la Seine-Saint-Denis pour l'organisation de son congrès annuel à Bobigny. Le préfet du département a introduit un déferé préfectoral à l'encontre de cette délibération dont il estimait qu'elle constituait une aide illégale de la collectivité départementale à la FSU. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise lui a donné raison par un jugement du 29 avril 2008. Le conseil général a fait appel de ce jugement, mais

la cour administrative d'appel de Versailles devait confirmer la solution retenue par les premiers juges. Dans un arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2009, la cour, après avoir cité les dispositions de l'article L. 3231-3-1 et R. 3231 du CGCT, a estimé 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 ».

La cour relevait par la suite 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 » et « qu'[aucun] rapport détaillant l'utilisation de la subvention [n'avait] été présenté au département par la Fédération syndicale unitaire ». Enfin, le juge écartait l'éventuelle justification tirée des éventuelles retombées du congrès sur l'activité économique du département, en expliquant que les congressistes étant originaires du département, ils n'étaient pas tenus de séjourner à Bobigny pour le congrès, privant ainsi les hôteliers de la ville d'éventuelles recettes liées à l'organisation de cette manifestation.

Le conseil général s'est pourvu en cassation contre cette décision devant le Conseil d'État qui, dans la décision commentée, a adopté un parti résolument contraire à celui retenu par les juges du fond.

### L'état de la jurisprudence avant l'intervention de la décision commentée

La jurisprudence du Conseil d'État sur ces questions avait été clarifiée par la décision du 4 avril 2005, *Commune d'Argentan*<sup>1</sup>. La Haute assemblée avait admis la légalité de telles subventions, dès lors qu'elles servaient à financer des actions menées par des organisations syndicales et répondaient à un intérêt local.

Dès lors, la légalité des subventions accordées par les collectivités territoriales aux organisations syndicales devait être appréciée à l'aune des critères dégagés par la jurisprudence relative à l'existence d'un intérêt local. Trois conditions ont été posées par la jurisprudence<sup>2</sup> : l'existence d'un intérêt public, l'intervention publique

(1) Req. n° 264596, Lebon 237 ; AJDA 2005. 1295, concl. E. Glaser ; E. Cadeau, Intérêt public local et intérêts catégoriels. À propos du subventionnement des syndicats de salariés par les collectivités territoriales, RFDA 2006. 51.

(2) CE, sect., 28 juill. 1995, *Commune de Villeneuve d'Asq*, req. n° 129838, Lebon 324 ; AJDA 1995. 834, concl. R. Schwartz.

doit répondre aux besoins de la population et l'action de la collectivité doit respecter le principe de neutralité.

La jurisprudence révèle plusieurs exemples de cas où ces critères ont été mis en œuvre pour apprécier la légalité de subventions versées aux organisations syndicales.

Le juge vérifie ainsi que la subvention versée par la collectivité locale correspond à une action conduite par l'organisation syndicale en faveur de ses habitants et en adéquation avec le périmètre géographique de la collectivité<sup>3</sup>.

L'objet doit également correspondre aux compétences de la collectivité. Parce qu'une collectivité territoriale n'a pas vocation à intervenir dans un conflit collectif du travail, les subventions accordées à un syndicat engagé dans un tel conflit sont illégales que l'aide soit apportée à l'organisation syndicale elle-même<sup>4</sup> ou qu'elle ne fasse que transiter par l'organisation qui reverse ces sommes aux grévistes<sup>5</sup>.

La jurisprudence a cependant admis la légalité de telles aides lorsqu'elles poursuivent une finalité sociale au profit des habitants de la collectivité, tels que des secours financiers ou des mesures de gratuité de certains services publics communaux en faveur des membres de la famille de personnels en grève<sup>6</sup>. Si une telle finalité sociale de l'aide ainsi accordée n'apparaît pas dans la délibération, elle sera alors jugée irrégulière<sup>7</sup>.

Par ailleurs, le juge reconnaît l'existence d'un intérêt local lorsque l'activité subventionnée de l'organisation syndicale est de nature à susciter un surcroît d'activité économique. Ainsi, une subvention accordée à un syndicat pour l'organisation d'un congrès répond à un intérêt local, dès lors que cette manifestation est susceptible d'attirer de nombreux congressistes dans la ville<sup>8</sup>.

Dans la décision *Commune d'Argentan*, le Conseil d'État a reconnu l'existence d'un intérêt local en exerçant un contrôle étroit sur les

actions menées par les organisations syndicales subventionnées au profit des habitants de la commune. Il relève que « sont ainsi financées diverses actions à caractère social correspondant à des préoccupations d'intérêt local jugées prioritaires par la commune et bénéficiant au public local, comme l'élaboration de pro-

jets de formation professionnelle, la tenue de permanences d'information ou l'activité de conseil juridique en droit social et droit du travail ». La Haute assemblée s'appuie d'ailleurs sur les dispositions de l'article L. 411-1 du code du travail (devenu art. L. 2131-1) reconnaissant la possibilité pour les unions locales des organisations syndicales de participer dans les communes à des actions contribuant au développement économique ou social local.

En revanche, l'octroi d'une simple subvention de fonctionnement à une organisation syndicale paraissait exclue. Comme le relevait Emmanuel Glaser dans ses conclusions : « il nous semble résulter de cette jurisprudence que de pures subventions de fonctionnement, visant à couvrir les dépenses courantes d'une union locale, qui ne mènerait dans la commune aucune action particulière, seraient sans lien avec un intérêt local et donc illégales, même accordées de façon neutre à tous les syndicats ». Pour le commissaire du gouvernement, l'intervention de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 ne changeait rien à la question, dès lors que le décret d'application de cette loi n'était pas encore paru à la date de l'examen de cette affaire...

### La solution apportée par la décision *Département de la Seine-Saint-Denis*

Tout l'intérêt de la décision commentée est ici justement de tirer

toutes les conséquences de l'intervention de la loi du 17 janvier 2002, depuis complétée par les dispositions du décret n° 2005-849 du 25 juillet 2005.

L'article 216 de la loi offre aux communes (CGCT, art. L.2251-3-1), aux départements (CGCT, art. L. 3231-3-1) et aux régions (CGCT, art. L. 4253-5) la possibilité d'accorder des subventions de fonctionnement aux organisations syndicales. Pour s'en tenir aux dispositions relatives aux départements, ici en cause, celles-ci prévoient : « les départements peuvent attribuer des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Les organisations ainsi subventionnées sont tenues de présenter au conseil général un rapport détaillant l'utilisation de la subvention ».

Le décret du 25 juillet 2005 est venu compléter ces dispositions (CGCT, art. R. 3231 pour les départements) en indiquant que les organisations syndicales bénéficiaires devaient être dotées de la personnalité morale et remplir « des missions d'intérêt général sur le plan départemental ». En revanche, elles ne peuvent reverser les sommes perçues à d'autres personnes morales. Enfin, le second alinéa de l'article R. 3231 du CGCT, outre qu'il prévoit que la subvention est attribuée par l'assemblée délibérante, rappelle la nécessité d'appliquer, s'il y a lieu, les dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000. L'intervention de la loi de modernisation sociale, complétée par le décret du 25 juillet 2005, autorise désormais de manière claire l'octroi de simples subventions de fonctionnement aux organisations syndicales. Néanmoins, en rappelant la nécessité de remplir « des missions d'intérêt général sur le plan départemental », le pouvoir réglementaire n'avait-il pas entendu, d'une certaine manière, revenir aux conditions antérieures exigeant, comme on l'a vu, l'existence d'un intérêt local pour admettre la licéité de subventions versées par les collectivités locales aux syndicats ? Telle avait été, en tout cas, l'interprétation retenue par la cour administrative de Versailles.

L'apport principal de la décision *Département de la Seine-Saint-Denis* se situe justement à ce niveau, en ce qu'elle rompt de manière claire avec la jurisprudence antérieure exigeant un tel intérêt local.

Le Conseil d'État commence par censurer le raisonnement suivi par la cour en donnant son interprétation des dispositions combinées des articles L. 3231-3-1 et R. 3231 du code. Pour la Haute assemblée,

(3) Pour une aide attribuée à la section locale d'une association nationale : CE, ass., 25 oct. 1957, *Commune de Bondy*, Lebon 552.

(4) CE 11 oct. 1989, *Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône c/ Préfet des Bouches-du-Rhône*, req. n° 89628, Lebon 184; AJDA 1990, 109, note F. Julien-Laferrrière; D. 1992, 156, obs. D. Chelle et X. Prétot; CE 11 oct. 1989, *Commune de Gardanne*, req. n° 89325, Lebon 188; RDSS 1990, 156, obs. E. Alfandari; CE 31 juill. 1996, *Yessad*, req. n° 155713.

(5) CE 20 nov. 1985, *Commune d'Aigues-Mortes*, req. n° 57139, Lebon 330.

(6) Pour la restauration scolaire, CE 11 oct. 1989, *Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône*, préc.; CE 12 oct. 1990, *Département du Val-de-Marne*, req. n° 90468, Lebon 273.

(7) CE 2 oct. 1996, *Territoire de Belfort*, req. n° 170034, Lebon 360; D. 1996, 254.

(8) CE 5 déc. 1941, *Sieur Rousteau*, Lebon 206.

« 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 fonctionnement courant des organisations syndicales ou d'une ou plusieurs activités particulières qui en relèvent ».

Si le Conseil d'État cite la possibilité pour une collectivité de financer un syndicat pour l'accomplissement « d'activités particulières », la décision, en s'en tenant à une interprétation stricte de la loi, admet pour la première fois et de manière claire, la possibilité d'un financement de la part de la collectivité locale qui soit une simple subvention à son fonctionnement courant et ce, indépendamment de son activité locale.

Fort logiquement, une fois cette interprétation acquise, le Conseil d'État limite la portée de la référence faite par les dispositions réglementaires à l'existence d'une mission d'intérêt général sur le plan départemental, en indiquant que les dispositions en vigueur n'imposent pas « que la délibération décidant l'octroi d'une subvention de fonctionnement à une structure locale d'une organisation syndicale représentative définisse l'intérêt public départemental auquel répond la mission à laquelle cette subvention doit être affectée ».

Ce raisonnement revient bien à écarter désormais toute condition tenant à l'existence d'un intérêt local.

(9) CE 23 oct. 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, req. n° 93331, Lebon 209; CE 25 avr. 1994, *Président du conseil général du Territoire de Belfort*, req. n° 145874, Lebon 190.

Le Conseil d'État est tout à fait explicite sur ce point lorsqu'il écrit que « 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 CGCT ». L'interprétation des textes retenue paraît particulièrement raisonnable, et en phase avec les mécanismes promus par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, lorsque le juge considère que l'appréciation de la légalité de l'intervention d'une collectivité locale ne s'effectue à l'aune des dispositions relatives à la clause générale de compétence qu'en l'absence de dispositions législatives expresses autorisant les collectivités à intervenir dans tel ou tel domaine.

La décision rappelle cependant les trois réserves traditionnelles que les collectivités doivent continuer de respecter dans l'attribution de subventions de fonctionnement aux organisations syndicales : l'interdiction de subventions qui seraient accordées pour un motif politique<sup>9</sup>, qui viendraient apporter un soutien à l'une des parties dans un conflit collectif du travail ou qui aboutiraient à traiter de manière inégale « des structures locales également éligibles à son aide ».

Ce dernier point mérite d'être particulièrement porté à l'attention des collectivités territoriales : dès lors qu'elles décident d'accorder une subvention de fonctionnement à une section locale, départementale ou régionale d'une organisation syndicale, le respect des dispositions de l'article 216 de la loi de modernisation sociale peut les contraindre à subventionner l'ensemble des organisations syndicales qui pourraient lui en faire la demande, au risque dans le cas contraire d'enfreindre le principe d'égalité devant la loi. ■

La décision rappelle cependant les trois réserves traditionnelles que les collectivités doivent continuer de respecter dans l'attribution de subventions de fonctionnement aux organisations syndicales.