

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N°s 18NT01408 et 18NT01427

COMMUNE de NANTES
ASSOCIATION NOSIG

M. Lainé
Rapporteur

M. Lemoine
Rapporteur public

Séance du 18 septembre 2018
Lecture du 5 octobre 2018

135-02-04-02
39-08-01-01
54-01-03
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

4^{ème} Chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme B. a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler la délibération du 5 février 2016 par laquelle le conseil municipal de la commune de Nantes a approuvé les termes de la convention pluriannuelle de financement 2016-2018 conclue avec l'association Centre Lesbien, Gay, Bi et Transidentitaire (LGBT) de Nantes et autorisé le maire à signer cette convention.

Par un jugement n° 1602967 du 7 février 2018, le tribunal administratif de Nantes a annulé cette délibération du 5 février 2016.

Procédure devant la cour :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n° 18NT01408 les 9 avril, 5 juin et 7 septembre 2018, la commune de Nantes, représentée par la SCP Waquet, Farge, Hazan, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nantes du 7 février 2018 ;

2°) de rejeter la demande présentée par Mme B. devant le tribunal administratif de Nantes ;

3°) de mettre à la charge de Mme B. la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est irrégulier, d'une part parce qu'il omet de viser les dispositions législatives dont il fait application, et d'autre part parce qu'il n'est pas suffisamment motivé ;
- la demande de première instance était irrecevable ;
- le tribunal a suivi un raisonnement juridiquement erroné en annulant la subvention au motif qu'elle n'était « pas exempte de tout motif politique » ;
- les prises de position en faveur de la GPA ne sont pas pénalement réprimées, de sorte que l'association n'a pas une activité contraire à l'ordre public ;
- le centre LGBT mène une action sociale et culturelle locale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 août 2018, Mme B., représentée par Me Rineau, et M. C., ce dernier se présentant comme « intervenant volontaire », concluent au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la commune de Nantes en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la demande de première instance était recevable car l'attribution d'une subvention constitue une décision unilatérale susceptible de recours pour excès de pouvoir, et Mme B. a justifié de sa qualité de contribuable nantaise ;
- les autres moyens soulevés par la commune de Nantes ne sont pas fondés ;
- ils maintiennent les autres moyens invoqués dans leurs écritures de première instance.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le n° 18NT01427 le 9 avril 2018 et le 25 mai 2018, l'association Nos Orientations Sexuelles et Identités de genre (NOSIG), anciennement dénommée Centre LGBT de Nantes, représentée par Me Duret, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Nantes du 7 février 2018 ;

2°) de rejeter la demande présentée par Mme B. devant le tribunal administratif de Nantes ;

3°) de mettre à la charge de Mme B. la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est irrégulier car le sens des conclusions du rapporteur public n'a pas été communiqué dans un délai suffisant ;
- la demande de première instance était irrecevable ;
- le tribunal, en annulant la subvention au motif qu'elle n'était « pas exempte de tout motif politique », a suivi un raisonnement erroné en droit et fondé sur une erreur d'appréciation car le centre LGBT mène une action sociale et culturelle locale ;
- les autres moyens soulevés en première instance, tirés du défaut d'information des conseillers municipaux, de leur convocation irrégulière, de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et de la commission d'une infraction pénale, ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 août 2018, Mme B., représentée par Me Rineau, et M. C., ce dernier se présentant comme « intervenant volontaire », concluent au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'association NOSIG en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la demande de première instance était recevable car l'attribution d'une subvention constitue une décision unilatérale susceptible de recours pour excès de pouvoir, et Mme B. a justifié de sa qualité de contribuable nantaise ;
- les autres moyens soulevés par l'association NOSIG ne sont pas fondés ;
- ils maintiennent les autres moyens invoqués dans leurs écritures de première instance.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code pénal ;
- l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
- le décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Lainé, président de chambre,
- les conclusions de M. Lemoine, rapporteur public,
- les observations de Me Farge, représentant la commune de Nantes, de Me Berdeaux et de Me Lefevre, représentant l'association NOSIG, et de Me Veauvy, représentant Mme B. et M. C.

Une note en délibéré, présentée pour Mme B. et M. C., a été enregistrée le 19 septembre 2018.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n° 18NT01408 et 18NT01427 sont dirigées contre le même jugement, présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

2. Par une délibération du 5 février 2016, le conseil municipal de Nantes, d'une part, a approuvé les termes d'une convention pluriannuelle 2016-2018 conclue avec l'association « centre lesbien, gay, bi et transidentitaire de Nantes », dit centre LGBT de Nantes, intitulée

« convention d'objectifs et de moyens relative à l'octroi d'une subvention de fonctionnement pluriannuelle » et prévoyant notamment l'attribution d'une subvention de 22 000 euros au titre de l'année 2016, d'autre part, a autorisé la maire de Nantes à signer la convention et à prendre toute mesure nécessaire pour son exécution. Cette convention a été signée le 12 février 2016 par la maire de Nantes et le président de l'association. Saisi par Mme B., invoquant sa qualité de contribuable nantaise, le tribunal administratif de Nantes, par un jugement n°1602967 du 7 février 2018, a annulé cette délibération du 5 février 2016 et a enjoint à la commune de procéder au recouvrement de la somme de 22 000 euros attribuée à l'association dans un délai de deux mois suivant la notification du jugement. La commune de Nantes, sous le n° 18NT01408, et l'association « Nos orientations sexuelles et identités de genre » (NOSIG), nouvelle dénomination depuis le 20 avril 2017 de l'association centre LGBT de Nantes, sous le n° 18NT01427, relèvent appel de ce jugement.

3. Dans les deux dossiers, le mémoire en défense devant la cour administrative d'appel est présenté simultanément pour Mme B., demanderesse en première instance, et pour M. C., se présentant comme « intervenant volontaire ». Le premier alinéa de l'article R. 632-1 du code de justice administrative prévoyant que « *L'intervention est formée par mémoire distinct.* », l'intervention de M. C. présentée dans le même mémoire que la défense de Mme B. est de ce fait irrecevable et ne peut pas être admise. La circonstance que M. C. est intervenu devant le tribunal administratif par un mémoire distinct est sans influence sur l'irrégularité de son intervention devant la cour.

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la régularité du jugement

Sur le moyen d'annulation retenu par le tribunal :

4. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». En l'espèce, le tribunal administratif a, sur le fond, estimé qu'eu égard à ses prises de position publiques en faveur de l'élargissement des conditions d'accès à la procréation médicalement assistée, de la loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe et de la gestation pour autrui, alors que cette dernière est pénalement sanctionnée, l'attribution de la subvention ne remplissait pas l'exigence de neutralité politique constituant un des critères de l'appréciation de son intérêt public local.

5. D'une part, si l'attribution d'une subvention par une personne publique crée des droits au profit de son bénéficiaire, de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention. D'autre part, en l'absence de dispositions législatives spéciales autorisant expressément la commune à accorder des concours financiers, celle-ci ne peut accorder une subvention à une association qu'à la condition qu'elle soit justifiée par un intérêt public communal et ne soit attribuée ni pour des motifs politiques ni pour apporter un soutien à l'une des parties dans un conflit collectif du travail.

6. La « convention d'objectifs et de moyens » pluriannuelle 2016-2018 prévoit une subvention de 22 000 euros au titre de l'année 2016 et renvoie aux délibérations budgétaires ultérieures, en raison du principe d'annualité budgétaire, la fixation du montant susceptible d'être alloué pour les deux autres années. Elle est annexée à la délibération du 5 février 2016.

L'objet de la subvention attribuée y est défini par référence aux activités effectivement mises en œuvre par l'association puisque l'article 2 de la convention stipule que « La subvention de fonctionnement accordée par la ville à l'association concerne l'ensemble de ses activités d'intérêt public local. La ville soutient le fonctionnement général de l'association pour ses activités. » et l'article 1 prévoit que l'association s'engage à mettre en œuvre ses activités « en cohérence avec les orientations de l'action publique de la Ville », lesquelles consistent en vertu du préambule de la convention essentiellement à agir contre les discriminations, les stéréotypes et les inégalités dans la vie sociale et professionnelle dus à l'origine ou l'orientation sexuelle.

7. Il est établi, au vu notamment du rapport d'activité du centre LGBT de Nantes et de son dossier de demande de subvention, que l'association mène localement des actions de prévention et d'information contre les maladies sexuellement transmissibles et les risques suicidaires, ainsi que des actions de soutien des personnes malades ou séropositives et de leur entourage. Elle organise des permanences d'accueil physique et téléphonique ayant pour objet de répondre aux demandes d'informations, d'écoute et d'accompagnement et des groupes de dialogue dits « accueils conviviaux », pour les personnes gay, lesbiennes, bi ou trans, des soirées en commun, un accueil et un suivi pour les demandeurs d'asile ayant quitté leur pays d'origine en raison de leur orientation sexuelle, une permanence de psychologue assurée ponctuellement par deux autres associations, un dépistage du VIH par des volontaires de l'association Aides. D'autre part, elle propose également des interventions à caractère pédagogique en milieu scolaire ou assimilé pour des échanges et débats sur les discriminations, l'homophobie ou les préjugés avec des jeunes scolaires, apprentis ou jeunes adultes en formation et des professionnels de santé ou de l'action sociale et des interventions de même nature auprès de jeunes relevant de la protection judiciaire de la jeunesse ou de sportifs. Enfin, elle organise la gay pride annuelle, qui contribue à l'animation festive de la ville, et un festival de cinéma dénommé « cinépride » qui a connu une douzaine d'éditions. Toutes ces activités correspondent à l'objet social de l'association tel qu'il est défini par l'article 2 de ses statuts et qui comprend notamment la défense des droits et de la culture des personnes LGBT par la création de lieux de convivialité, la fourniture de prestations et d'informations, la lutte contre toutes les formes de phobie, d'exclusion, d'injures et de violences subies en raison de l'orientation sexuelle, les actions favorisant l'intégration sociale, le bien-être psychologique et la santé des personnes LGBT. Or elles présentent un caractère social qui, dès lors que les activités soutenues de l'association ont leur siège à Nantes et s'adressent aux personnes qui y vivent, revêt un intérêt public local pour la commune.

8. Si cette association a pris position dans les débats publics en cours sur l'accès à la procréation médicalement assistée et la possibilité de recourir à la gestation pour autrui (GPA), il résulte de ce qui a été dit aux points 6 et 7 ci-dessus que la subvention litigieuse n'est pas fondée sur une volonté de la ville de Nantes de favoriser telle ou telle position « politique » dans ce débat, mais a pour seul objet de permettre à l'association de mener les actions d'information, de prévention et de soutien sus-décrites auprès de la population locale. Les activités effectivement et principalement développées par l'association, que la subvention susmentionnée prévue par la convention approuvée par la délibération du 5 février 2016 a pour objet de soutenir, ne revêtent donc pas en elles-mêmes un caractère politique. Elles ne sont pas davantage pénalement répréhensibles dès lors que la prise de position favorable à la GPA ne constitue en aucun cas une entremise de l'association entre une personne ou un couple désireux d'accueillir un enfant et une femme acceptant de porter en elle cet enfant, délit prévu et réprimé par l'article 227-12 du code pénal, mais le simple exercice de sa liberté d'expression en faveur d'une évolution de la législation, sur laquelle des points de vue opposés peuvent d'ailleurs s'exprimer. Il suit de là que c'est à tort que le tribunal administratif de Nantes s'est fondé sur le moyen tiré de ce que

l'attribution de la subvention litigieuse ne pouvait être regardée comme exempte de tout motif politique pour annuler la délibération du conseil municipal de Nantes du 5 février 2016.

9. Il appartient toutefois à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, de se prononcer sur les autres moyens soulevés par Mme B. devant le tribunal administratif de Nantes.

Sur les autres moyens contestant la délibération du 5 février 2016 :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la demande de première instance

10. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée par écrit, au domicile des conseillers municipaux ou, s'ils en font la demande, envoyée à une autre adresse ou transmise de manière dématérialisée.* ». Par ailleurs, en vertu de l'article L. 2121-12 du même code, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. Enfin, l'article L. 2121-13 du même code dispose que tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.

11. Il résulte de l'instruction que les conseillers municipaux ont été convoqués de manière dématérialisés le 29 janvier 2016 et que cette convocation était accompagnée des projets de délibération et de convention litigieux. Or, d'une part, ces documents exposaient avec suffisamment de précision, eu égard à l'objet de la délibération, ses motifs de fait et de droit, ainsi que le contexte de son adoption et ses implications. D'autre part, les conseillers municipaux présents lors de la séance du conseil municipal du 5 février 2016 ont attesté, en signant la feuille de présence, qu'ils avaient bien reçu la convocation et les documents qui y étaient joints. Enfin, si sept élus étaient absents de cette séance, cette circonstance ne suffit pas à démontrer que ces élus, à qui le courriel de convocation avait été adressé, ne l'avaient pas reçu ou n'avait pas donné leur accord pour une transmission dématérialisée. Il s'ensuit que les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions précitées doivent être écartés.

12. En deuxième lieu, aux termes de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, dans sa version alors applicable : « (...) /L'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.(...) ». En vertu du décret du 6 juin 2001, l'obligation de conclure une convention, prévue par le troisième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 euros. En l'espèce, d'une part, la subvention, d'un montant annuel de 22 000 euros ne dépasse pas le seuil au-delà duquel la conclusion d'une convention est obligatoire, et d'autre part, les subventions étant décidées chaque année, les dispositions précitées de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 n'exigent pas qu'une convention de subventionnement, quand bien même elle envisage un financement portant sur plusieurs années, fixe de manière précise le montant des subventions annuelles futures. Ces dispositions n'ont donc pas été méconnues.

13. En troisième lieu, si l'article 227-12 du code pénal punit « *le fait, dans un but lucratif, de s'entremettre entre une personne désireuse d'adopter un enfant et un parent désireux d'abandonner son enfant né ou à naître* », il ne résulte pas de l'instruction que l'association centre LGBT de Nantes se serait rendue coupable d'un tel délit. L'expression publique d'une prise de position en faveur de la gestation pour autrui ne constitue pas une infraction pénalement sanctionnée. Il suit de là qu'en adoptant la délibération litigieuse, la commune de Nantes ne s'est aucunement rendue complice d'une infraction pénale et n'a pas davantage incité à la commettre.

14. En dernier lieu, l'attribution de la subvention en cause ne méconnaît pas le principe d'égalité au seul motif qu'elle concerne les personnes LGBT, d'une part, parce qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier qu'une autre association LGBT se trouvant dans une situation semblable se serait vu refuser une subvention, d'autre part, parce qu'une partie au moins de l'activité de l'association soutenue par cette subvention, en particulier les actions contre les discriminations, est susceptible d'intéresser d'autres parties de la population nantaise.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Nantes et l'association NOSIG sont fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué du 7 février 2018, le tribunal administratif de Nantes a annulé la délibération du conseil municipal de Nantes du 5 février 2016.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Nantes et de l'association NOSIG, qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme demandée par Mme B. au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

17. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme B. la somme de 750 euros au titre des frais exposés par la commune de Nantes et non compris dans les dépens et la somme de 750 euros au titre des frais de même nature exposés par l'association NOSIG.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de M. C. n'est pas admise.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Nantes n° 1602967 du 7 février 2018 est annulé.

Article 3 : La demande présentée par Mme B. devant le tribunal administratif de Nantes est rejetée.

Article 4 : Mme B. versera la somme de 750 euros à la commune de Nantes et la somme de 750 euros à l'association NOSIG au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par Mme B. sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Nantes, à l'association NOSIG, à Mme B. et à M. C.