

Conseil d'État, 23 décembre 2025, n° 494048

 Conseil d'État  3ème et 8ème chambres réunies  23 décembre 2025

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Lille

8ème chambre
15/07/2022
N° 1906605

Conseil d'État

3ème et 8ème chambres réunies
23/12/2025
N° 494048

Cour administrative d'appel - Douai

4e chambre - formation à 3
14/03/2024
N° 22DA01923

Vu la procédure suivante :

L'association R.B.C. - Bas Canal a demandé au tribunal administratif de Lille d'annuler la décision du 11 juin 2019 par laquelle le président de la région Hauts-de-France a rejeté sa demande tendant au versement d'une subvention d'un montant de 9 025,10 euros, d'enjoindre à cette même région de lui verser cette subvention et de la condamner à lui verser la somme de 20 000 euros au titre des préjudices subis. Par un jugement n° 1906605 du 15 juillet 2022, ce tribunal a rejeté ses demandes.

Par un arrêt n° 22DA01923 du 14 mars 2024, la cour administrative d'appel de Douai a annulé la décision du 11 juin 2019 du président de la région Hauts-de-France, réformé le jugement du tribunal administratif de Lille en ce qu'il avait de contraire, et rejeté le surplus des conclusions de l'appel formé par l'association R.B.C. - Bas Canal contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 6 mai et 16 juillet 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la région Hauts-de-France demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler cet arrêt, en tant qu'il lui est défavorable ;
- 2°) réglant l'affaire au fond dans cette mesure, de rejeter l'appel de l'association R.B.C – Bas Canal ;
- 3°) de mettre à la charge de l'association R.B.C. - Bas Canal la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Muriel Deroc, maîtresse des requêtes,

- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Piwnica et Molinié, avocat de la région Hauts-de-France et à la SCP Delamarre et Jehannin, avocat de l'association R.B.C.-Bas Canal ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la région Nord-Pas-de-Calais a décidé de verser pendant les années 2015 à 2017, sous des conditions et selon des modalités qu'elle a déterminées au moyen d'une « convention d'objectifs et de moyens » conclue avec la fédération des radios associatives du Nord de la France (FRANF) le 18 août 2015, d'une part, une aide à la coproduction et à la mutualisation de programmes d'intérêt général régional, versée à cette fédération et, d'autre part, une aide versée directement aux radios adhérentes de cette fédération, comprenant un volet d'aide au fonctionnement et un volet d'aide à l'investissement. Au mois de mai 2017, la FRANF et l'association R.B.C. – Bas Canal ont présenté une demande tendant à ce que cette dernière bénéficie d'une subvention, au titre de l'année 2017, à raison de l'exploitation du service de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre « Pastel FM ». Par un courrier du 13 septembre 2017, le président du conseil régional des Hauts-de-France a indiqué au président de cette association qu'il ne serait pas possible de donner suite à cette demande tant qu'une clarification de la ligne éditoriale de cette radio n'aurait pas été établie. Par un courrier du 11 juin 2019, il a rejeté la demande de paiement de cette subvention, présentée le 28 mars précédent par sommation d'huissier, en rappelant les termes du courrier du 13 septembre 2017 et l'insuffisance de la réponse qui lui avait été apportée. Par un jugement du 15 juillet 2022, le tribunal administratif de Lille a rejeté la demande de l'association R.B.C. - Bas Canal tendant à l'annulation de cette dernière décision, à ce qu'il soit enjoint à la région Hauts-de-France de lui verser la subvention d'un montant de 9 025,10 euros et à ce que la région soit condamnée à lui verser une somme de 20 000 euros au titre du préjudice qu'elle estimait avoir subi. La région Hauts-de-France se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 14 mars 2024 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a, sur appel de l'association, annulé la décision du 11 juin 2019 du président du conseil régional des Hauts-de-France.

2. Pour annuler la décision attaquée, la cour administrative d'appel de Douai a retenu que les motifs l'ayant fondée, à savoir la diffusion par « Pastel FM » d'une série d'émissions intitulée « La Prophétie C... 2017 », dont plusieurs directs depuis des mosquées animés par des imams, et la conclusion d'un partenariat avec une conférence de M. A... C..., le 21 avril 2017, à Villeneuve-d'Ascq, étaient entachés d'erreur de fait. Toutefois, dans aucun des motifs de son arrêt, la cour n'a remis en cause la réalité de cette diffusion ni de ce partenariat, dont elle a au contraire constaté l'existence, laquelle n'était au demeurant pas contestée par l'association requérante. Dans ces conditions, en statuant ainsi qu'elle l'a fait, la cour a entaché son arrêt d'une contradiction de motifs.

3. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, que la région Hauts-de-France est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

4. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la régularité du jugement :

5. En premier lieu, contrairement à ce que soutient l'association R.B.C. - Bas Canal, le tribunal s'est expressément prononcé, aux points 13 et 14 de son jugement, sur le moyen tiré du caractère erroné du motif retenu par la région Hauts-de-France pour refuser l'octroi de la subvention sollicitée, en l'écartant au motif que l'association n'apportait pas d'éléments de nature à démontrer que le contenu des émissions et de la conférence dont se prévalait la région ne présentait aucun caractère prosélyte. Par suite, le moyen tiré du défaut de réponse sur ce point ne peut qu'être écarté.

6. En deuxième lieu, l'association R.B.C. - Bas Canal soutient que le tribunal administratif aurait méconnu la portée de ses conclusions en regardant sa demande comme un recours pour excès de pouvoir alors qu'elle l'avait présentée comme un recours de plein contentieux, tendant à l'exécution de la convention du 18 août 2015. Toutefois, les recours relatifs à une subvention, qu'ils aient en particulier pour objet la décision même de l'octroyer, quelle qu'en soit la forme, les conditions mises à son octroi par cette décision ou par une convention, ou encore les décisions de la personne publique auxquelles elle est susceptible de donner lieu, notamment les décisions par lesquelles la personne publique modifie le montant ou les conditions d'octroi de la subvention, cesse de la verser ou demande le remboursement des sommes déjà versées, ne peuvent être portés que devant le juge de l'excès de pouvoir, par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d'un intérêt leur donnant qualité à agir. Dans ces conditions, en regardant ses conclusions comme tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à sa demande de versement de subvention, les premiers juges ne se sont pas mépris sur la portée des écritures de l'association.

7. En troisième lieu, si l'association R.B.C. - Bas Canal soutient que les premiers juges auraient méconnu les règles de dévolution de la charge de la preuve, un tel moyen, qui a trait au bien-fondé de leur raisonnement, est sans incidence sur la régularité du jugement.

Sur la légalité des décisions contestées :

8. Il ressort des pièces du dossier que la FRANF a présenté à la région Hauts-de-France, le 2 mai 2017, dans le cadre déterminé par cette région tel que formalisé par la convention du 18 août 2015, des demandes de subvention au titre de l'année 2017, en son nom propre et au nom de ses adhérents, incluant la demande de l'association R.B.C. – Bas Canal. Le conseil régional s'est prononcé sur cette demande par une délibération du 16 octobre 2017 ayant pour objet les « subventions 2017 à la Fédération des Radios associatives du Nord de la France et aux radios associatives des Hauts-de-France ». Cette délibération ne mentionnant pas l'association R.B.C. - Bas Canal dans la liste des radios auxquelles une subvention est accordée, elle doit être regardée comme opposant un refus à la demande de subvention présentée par cette dernière. Dans ces conditions, le courrier du 11 juin 2019 du président du conseil régional, en réponse à la sommation de payer à laquelle a fait procéder l'association, avait pour seul objet de refuser de procéder au paiement de la subvention dont le bénéfice lui avait été précédemment refusé. Eu égard à l'argumentation qu'elle développe, la demande présentée par l'association R.B.C. - Bas Canal au tribunal administratif de Lille doit cependant être regardée comme dirigée contre ce courrier du 11 juin 2019 non seulement en tant qu'il refuse ce paiement mais également en tant qu'il confirme le refus d'accorder la subvention litigieuse opposé par la délibération du 16 octobre 2017, refus que l'association était recevable à contester à la date de cette demande, présentée le 30 juin 2019, dès lors qu'il ne lui avait pas été notifié en faisant mention des voies et délais de recours et qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle en aurait eu connaissance avant le mois de novembre 2018.

En ce qui concerne le refus opposé à la demande de paiement présentée par l'association :

9. En premier lieu, d'une part, comme indiqué au point 8 ci-dessus, la décision du 11 juin 2019 n'a pas pour objet de refuser à l'association R.B.C. - Bas Canal le bénéfice de la subvention litigieuse, mais seulement de tirer les conséquences du refus d'attribution opposé par le conseil régional. Il résulte tant des dispositions de l'article L. 4231-1 du code général des collectivités territoriales que des termes mêmes de la délibération du 16 octobre 2017 que le président de la région Hauts-de-France était compétent pour signer les actes juridiques et financiers nécessaires à l'exécution de cette dernière. Par suite, il était compétent pour signer le courrier du 11 juin 2019 portant refus de paiement.

10. En deuxième lieu, par un arrêté du 4 octobre 2017, transmis au contrôle de légalité le jour même, et publié le 10 novembre suivant au recueil des actes administratifs de la région Hauts-de-France, le président du conseil régional a accordé à M. B... D... une délégation de signature à l'effet de signer tous actes, arrêtés, décisions et correspondances en toutes matières, à l'exception de certains actes de gestion du personnel régional. Par suite, et dès lors que cette délégation ne présente pas un caractère trop général et a fait l'objet d'une mesure de publicité adéquate, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de la décision attaquée ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté.

11. En troisième lieu, ni la décision du 11 juin 2019 refusant le paiement de la subvention litigieuse, ni d'ailleurs la délibération du 16 octobre 2017 refusant son attribution, n'ont pour objet ou pour effet de s'appliquer à une situation juridiquement constituée avant leur intervention, de sorte que l'association requérante n'est pas fondée à se prévaloir de la méconnaissance du principe de non-rétroactivité des actes administratifs.

En ce qui concerne le refus opposé à la demande de subvention de l'association :

12. En premier lieu, le refus opposé par la région Hauts-de-France fait suite à une demande de subvention présentée par l'association R.B.C. - Bas Canal. Il ne résulte pas de la procédure définie par la région pour l'examen de ces demandes, telle que formalisée par la convention du 18 août 2015, qu'un tel refus devait être précédé d'une procédure contradictoire, et aucune disposition législative ou réglementaire, notamment pas l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, ni aucun principe n'imposait à la région de prévoir une telle garantie. Au demeurant, il est constant que, dans le cadre de l'instruction de la demande de l'association, le président du conseil régional a, par courrier du 13 septembre 2017, sollicité de sa part une clarification de la ligne éditoriale de la radio « Pastel FM » en mentionnant les griefs susceptibles de faire obstacle à l'attribution de la subvention demandée. Enfin, si l'association se prévaut d'un détournement de procédure à cet égard, elle ne l'établit pas.

13. En second lieu, d'une part, il ressort des éléments du régime d'aide institué par la région Hauts-de-France, tels que formalisé dans la convention du 18 août 2015, qu'il s'inscrit dans une démarche générale destinée à favoriser « la promotion et la mise en œuvre des démarches citoyennes en Région », que l'aide instituée est destinée à favoriser la production et la diffusion de « programmes d'intérêt général régional », qu'elle est réservée « aux radios associatives, non commerciales, non confessionnelles » et qu'elle s'inscrit « dans la reconnaissance du niveau d'engagement des radios dans leur mission de communication sociale et de proximité telle que l'entend la loi sur l'audiovisuel d'août 2000 ». Il en ressort également que « le soutien régional à une radio associative exclut de sa part toute forme de prosélytisme philosophique, politique ou religieux, et tout propos discriminatoire ou xénophobe ». D'autre part, si ce régime prévoit que l'aide au fonctionnement attribuée directement aux radios le sera « sur présentation de la notification d'aide sélective d'aide sélective du FSER [Fonds de soutien à l'expression radiophonique national] de l'année n-1 » et qu'elle prendra la forme d'une aide proportionnelle à l'aide sélective attribuée, à raison de 90 centimes d'euro pour un euro au maximum, la région Hauts-de-France ne peut être regardée comme ayant prévu l'attribution automatique d'une subvention aux radios bénéficiant d'une aide du FSER, alors au demeurant que l'aide en question est celle attribuée au titre de l'année précédent celle au titre de laquelle la subvention régionale est demandée, et comme ayant ainsi renoncé à toute marge d'appréciation s'agissant de la conformité des programmes d'une radio aux objectifs généraux poursuivis par la convention du 18 août 2015. Par suite, l'attribution de l'aide régionale ne constitue pas un droit pour les personnes qui remplissent les conditions qui l'encadrent, telles que

formalisées dans cette convention, et lorsque ces conditions sont remplies, il appartient à la région d'attribuer ou non la subvention, dans la limite des plafonds retenus, tels que rappelés par la convention, en tenant compte de la compatibilité du projet de chaque radio avec les objectifs ainsi poursuivis.

14. Il ressort des pièces du dossier qu'à la suite de la demande de l'association R.B.C. - Bas Canal sollicitant l'octroi d'une aide au fonctionnement pour la radio « Pastel FM », le président de la région Hauts-de-France a demandé au président de cette association, par courrier du 13 septembre 2017, d'apporter des éclaircissements sur la ligne éditoriale de cette radio, en indiquant qu'alors que la région subordonnait son soutien à l'absence de toute forme de prosélytisme philosophique, politique ou religieux et de tout propos discriminatoire ou xénophobe, ainsi que le rappelait la convention du 18 août 2015, elle avait, d'une part, diffusé une série d'émissions intitulée « La Prophétie C... 2017 », plusieurs d'entre elles étant diffusées en direct depuis des mosquées et animées par des imams, et, d'autre part, été partenaire d'une conférence de M. A... C..., dont, indépendamment du contenu de cette conférence, certains propos apparaissaient contraires aux valeurs de la République. En réponse à cette demande, l'association R.B.C. - Bas Canal s'est bornée à faire valoir son attachement à la valorisation du dynamisme civique et au dialogue des cultures et des religions ainsi que la présence de longue date sur cette radio d'émissions spéciales en période de C... ou de fêtes musulmanes, et à regretter que « le créneau prévu pour les [autres] courants de pensée religieuse et philosophique n'ait à ce jour pas trouvé preneur », sans apporter aucune précision sur le contenu des diffusions mentionnées par le courrier du 13 septembre 2017, dont elle soutient ne pas avoir gardé d'enregistrements. Concernant la conférence de M. A... C... dont elle apparaissait partenaire, elle s'est bornée à indiquer qu'aucun propos attentatoire à la dignité humaine n'y avait été tenu et que le ministère de l'intérieur n'avait pas relevé de risque de trouble à l'ordre public qui aurait justifié son interdiction, sans éclairer la région sur les conditions dans lesquelles elle avait noué ce partenariat. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en retenant que la radio « Pastel FM » n'avait pas justifié qu'elle répondait aux exigences qu'elle avait fixées, telles que formalisées par la convention du 18 août 2015, et en refusant pour ce motif de lui attribuer une subvention au titre de l'année 2017, la région Hauts-de-France aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

15. Il résulte de tout ce qui précède que l'association R.B.C. - Bas Canal n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lille a rejeté ses conclusions à fin d'annulation. Ses conclusions à fin d'injonction ne peuvent, par suite, qu'être rejetées.

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la région Hauts-de-France, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées à ce titre par la région Hauts-de-France.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt du 14 mars 2024 de la cour administrative de Douai est annulé.

Article 2 : Les conclusions d'appel de l'association R.B.C. - Bas Canal sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la région Hauts-de-France et à l'association R.B.C. - Bas Canal.

Délibéré à l'issue de la séance du 3 décembre 2025 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. Stéphane Verclytte et Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; Mme

Nathalie Escaut, M. Jonathan Bosredon, Mme Catherine Fisher-Hirtz, M. Philippe Ranquet, Mme Sylvie Pellissier, conseillers d'Etat et Mme Muriel Deroc, maîtresse des requêtes-rapporteure.

Rendu le 23 décembre 2025.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :

Signé : Mme Muriel Deroc

La secrétaire :

Signé : Mme Elsa Sarrazin