


Tribunal administratif de La Réunion, 22 décembre 2025, n° 2500335

 Tribunal administratif  La Réunion  2ème chambre  22 décembre 2025

Chronologie de l'affaire

 Tribunal administratif - La Réunion
21/03/2025
N° 2500303



Tribunal administratif - La Réunion
2ème chambre
22/12/2025
N° 2500335

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 5 mars et le 12 juillet 2025, l'association jeunesse sportive Gauloise demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

- 1°) d'annuler le courrier du 14 janvier 2025 par lequel le maire de la commune de Bras-Panon a « annulé » le versement des deux dernières échéances de la subvention accordée en vertu de la convention conclue le 18 avril 2024 et refusé de maintenir à sa disposition les terrains et locaux sportifs appartenant à la collectivité ;
- 2°) d'enjoindre sans délai à la commune de Bras-Panon de mettre à nouveau à sa disposition le stade « Paul Moreau » ainsi que ses locaux annexes ;
- 3°) de condamner la commune de Bras-Panon à lui verser la somme de 84 000 euros en réparation de son préjudice moral et du préjudice financier résultant pour elle de la baisse du nombre d'adhérents et de la privation du solde de la subvention ;
- 4°) de mettre à la charge de la commune de Bras-Panon les dépens de l'instance.

Elle soutient que :

- le courrier n'est pas motivé en fait ;
- les décisions qu'il comporte sont illégales faute d'avoir été prises à l'issue d'une procédure contradictoire ;

- la décision refusant de maintenir à sa disposition les terrains sportifs communaux procède d'une rupture d'égalité dès lors que les autres associations sportives n'ont pas été soumises à la réalisation d'un audit et qu'un autre club de football occupe désormais ces terrains ;
- la décision refusant de maintenir à sa disposition les terrains sportifs communaux porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'association et au droit au sport dès lors qu'elle s'est trouvée dans l'impossibilité de concourir dans le championnat pour l'année 2025 ;
- la décision refusant de maintenir à sa disposition les terrains sportifs communaux est entachée d'erreur de fait dès lors que, dans son mémoire en défense, la commune vise un terrain de sport qui ne lui appartient pas et qui n'a jamais été mis à sa disposition ;
- l'ordonnance n° 2500303 du 21 mars 2025 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de La Réunion a suspendu l'exécution de la décision litigieuse n'a pas été exécutée par la commune de Bras-Panon ;
- les irrégularités constatées pour l'exercice comptable 2023 relèvent de la responsabilité de l'ancien bureau de l'association ;
- la convention prévoyant la subvention et la mise à disposition des terrains et locaux sportifs était arrivée à son terme à la date de la décision attaquée ;
- la décision refusant de maintenir à sa disposition les terrains sportifs communaux procède d'une discrimination.

Par un mémoire en défense enregistré le 19 juin 2025, la commune de Bras-Panon, représentée par Me Roc, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'association jeunesse sportive Gauloise.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 15 juillet 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 1er septembre suivant.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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. Fourcade, rapporteur,
- les conclusions de M. Monlaü, rapporteur public,
- et les observations de Me Roc, représentant la commune de Bras-Panon.

Considérant ce qui suit :

1. L'association jeunesse sportive Gauloise a pour objet statutaire le développement d'une activité d'initiation du public à la pratique du football. Par une délibération n° 2024-025 du 27 mars 2025, le conseil municipal lui a accordé le bénéfice d'une subvention d'un montant de 120 000 euros dont les conditions de versement ont été précisées par une convention conclue le 18 avril 2024 prévoyant, en sus, la mise à disposition de terrains et locaux sportifs communaux. Par un courrier du 14 janvier 2025, dont l'exécution a été suspendue par une ordonnance du 21 mars 2025 du juge des référés du présent tribunal, le maire de la commune de Bras-Panon a « annulé » le versement de cette subvention et refusé de maintenir la mise à disposition desdits locaux.

Sur les conclusions en annulation :

En ce qui concerne le refus de versement du solde de la subvention accordée pour un montant total de 120 000 euros :

S'agissant de la nature de cette décision :

2. Aux termes de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales : « Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. (...) »

3. Le caractère créateur de droits de l'attribution d'un avantage financier tel qu'une subvention ne fait pas obstacle, soit à ce que la décision d'attribution soit abrogée si les conditions auxquelles est subordonnée cette attribution ne sont plus remplies, soit à ce que l'autorité chargée de son exécution, constatant que ces conditions ne sont plus remplies, mette fin à cette exécution en ne versant pas le solde de la subvention, sans qu'il soit nécessaire, dans ce dernier cas, d'abroger expressément la décision d'attribution de la subvention.

4. Il ressort des motifs du courrier du 14 janvier 2025 que, pour refuser de verser à l'association requérante le solde de la subvention accordée pour un montant total de 120 000 euros, le maire de Bras-Panon lui a fait grief de ne pas avoir fourni un bilan comptable sincère pour l'année 2023, de ne pas avoir désigné de commissaire aux comptes alors qu'elle y était tenue, d'avoir engagé de nombreuses dépenses sans produire de justificatifs et d'avoir commis des « fautes particulièrement graves » remettant en cause les engagements pris à son égard par la collectivité. Ce faisant, en tant qu'il porte refus de mise en paiement des deux dernières échéances, ledit courrier se borne à exécuter la décision d'octroi de la subvention formalisée par la convention conclue le 18 avril 2024, en tirant les conséquences du non-respect des conditions posées par cette dernière, sans procéder à son retrait ou son abrogation.

S'agissant de la légalité de cette décision :

5. Indépendamment des actions indemnitaires qui peuvent être engagées contre la personne publique, 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 la convention conclue en application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, 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.

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. (...) 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; (...) » Aux termes de l'article L. 211-5 du même

code : « La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. »

7. Compte tenu des droits créés par la décision d'octroi de la subvention formalisée en l'espèce par la convention conclue le 18 avril 2024, le courrier du 14 janvier 2025, en tant qu'il porte refus de versement deux dernières échéances, doit être regardé comme refusant un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir, et devait, à ce titre, en application des dispositions du 6° de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, être motivé. Or, ainsi qu'il a été dit au point 5, ce courrier comporte l'énoncé suffisant des considérations de fait ayant justifié que le maire de la commune de Bras-Panon mette fin à l'octroi des avantages découlant, pour l'association jeunesse sportive Gauloise, de ladite convention. Par suite, le moyen tiré du défaut de motivation de la décision doit être écarté comme manquant en fait.

8. En second lieu, aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable. » Aux termes de l'article L. 122-1 du même code : « Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. (...) » Dès lors que le courrier du 14 janvier 2025 fait nécessairement suite à une demande de l'association jeunesse sportive Gauloise tendant au versement du solde de la subvention accordée après examen des justificatifs à fournir en application des stipulations de l'article 3 de la convention conclue le 18 avril 2024, elle n'était pas au nombre des décisions soumises, par les dispositions précitées des articles L. 121-1 et L. 122-1 du même code, à la procédure contradictoire qu'elles instituent.

En ce qui concerne le refus de mise à disposition des terrains et locaux sportifs communaux :

S'agissant de la nature de cette décision :

9. Aux termes de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales : « Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations ou partis politiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation. (...) ». Sont regardés comme des locaux communaux, au sens et pour l'application de ces dispositions, les locaux affectés aux services publics communaux.

10. Ces dispositions permettent à une commune, en tenant compte des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public, d'autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation d'un local communal à l'exclusion de toute mise à disposition exclusive et pérenne. Ainsi, il n'appartient qu'au maire, en l'absence de délégation explicite relative à la gestion des locaux communaux, de décider de cette mise à disposition. Ce dernier ne peut alors légalement fonder son refus que sur des motifs tirés des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services, du maintien de l'ordre public ou pour un motif d'intérêt général.

11. Il ressort des motifs de la décision contestée que, pour refuser de maintenir le droit d'accès aux terrains sportifs communaux, le maire de la commune de Bras-Panon a fait grief à l'association jeunesse sportive Gauloise d'avoir commis des fautes particulièrement graves, notamment dans la tenue des comptes et la justification des dépenses, susceptibles de nuire à la bonne gestion des ressources mises à sa disposition. Ce faisant, et tel que le prévoit l'article 10 de la convention de mise à disposition conclue le 18 avril 2024, le maire doit être regardé comme s'étant fondé sur des nécessités tenant à l'administration des propriétés communales et au fonctionnement des services pour refuser de

maintenir cet accès au profit de la requérante. Enfin, la circonstance tenant à ce que cette convention prévoyait une échéance au 31 décembre 2024 ne confère pas à la décision attaquée un caractère superfétatoire dès lors qu'il est constant que l'accès auxdits locaux a été maintenue de facto après ce terme et n'a pris fin qu'à l'intervention du courrier litigieux du 14 janvier 2025.

S'agissant de la légalité de cette décision :

Quant à la légalité externe :

12. En premier lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) / 7° Refusent une autorisation (...) »

13. Ainsi qu'il a été dit au point 12, le courrier du 14 janvier 2025 comporte l'énoncé des éléments de fait ayant conduit le maire de la commune de Bras-Panon à considérer que des impératifs de bonne gestion des propriétés communales et de fonctionnement des services justifiaient le refus de maintenir la mise à disposition des terrains sportifs communaux au profit de l'association requérante. Par suite, le moyen tiré du défaut de motivation doit être écarté comme manquant en fait.

14. En second lieu, il ressort des pièces du dossier que, par un courrier du 6 décembre 2024, le maire de Bras-Panon a rappelé l'association jeunesse sportive Gauloise aux obligations résultant pour elle des stipulations de la convention conclue le 18 avril 2024 et lui signifiant notamment que son article 10 prévoyait qu'en cas de défaillance ou d'impossibilité de gestion de sa part, elle pouvait procéder à toute mesure conservatoire nécessaire tant à l'égard du personnel mis à sa disposition que du fonctionnement du service. Par ce même courrier, la commune a également informé la requérante de la nécessité d'adresser, au cabinet d'audit mandaté par la collectivité, tous les documents utiles pour justifier de sa situation juridique, financière et comptable. Par conséquent, l'association requérante, qui reconnaît d'ailleurs avoir collaboré à cet audit en transmettant tous les documents et informations en sa possession et qui se borne à produire, pour seul justificatif de ses sollicitations, un courrier électronique envoyé le 5 février 2025 - soit postérieurement à la décision attaquée - afin d'obtenir communication du rapport d'audit définitif, n'est pas fondée à soutenir qu'elle n'a pas été mise à même de prendre part à un « échange contradictoire ».

Quant à la légalité interne :

15. En premier lieu, la circonstance tenant à ce que la commune de Bras-Panon aurait, dans son mémoire en défense, mentionné le terrain « Raymond Arnoux » en lieu et place des complexes sportifs « Paul Moreau » et « Vincenzo » mis à disposition de l'association jeunesse sportive Gauloise est sans incidence sur la légalité de la décision contestée de même que le refus allégué d'exécuter la chose ordonnée par le juge des référés du présent tribunal.

16. En deuxième lieu, s'il ressort des pièces du dossier que, faute d'avoir pu fournir l'attestation de terrain officiel, l'association requérante s'est vue privée de la possibilité de concourir dans le cadre du championnat pour la saison 2025 cette dernière ne pouvait ignorer le caractère conditionnel et précaire de l'avantage qu'elle tirait de l'accès aux terrains sportifs communaux découlant de la convention conclue le 18 avril 2024. Ce faisant, quand bien même elle a conservé de facto la faculté d'accéder à ces terrains après le terme de la convention, l'association jeunesse sportive gauloise ne bénéficiait d'aucun droit au maintien de ses conditions ni à son renouvellement. De surcroît, il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport d'audit en date du 9 janvier 2025, qu'outre la présentation de comptes insincères pour l'exercice 2023, l'association jeunesse sportive Gauloise n'a pas établi de saisie comptable à jour pour l'année 2024 en rattachant de nombreux règlements à un compte d'attente faute d'imputation certaine des dépenses correspondantes. Enfin, il ressort également de ce rapport que l'association a ouvert un compte bancaire pour couvrir des dépenses liées à un déplacement à Lyon sans délibération préalable du conseil d'administration. Par

suite, c'est sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'association que le maire de Bras-Panon a considéré que la requérante, qui a librement consenti aux conditions prévues aux articles 7 et 10 de ladite convention lui faisant obligation de produire un certain nombre de documents attestant d'une bonne gestion associative et précisant les conséquences de son éventuelle défaillance, pouvait se voir refuser l'accès aux locaux dont s'agit compte tenu des impératifs d'administration des propriétés communales et de fonctionnement des services.

17. En troisième lieu, la circonstance tenant à ce que les manquements qui lui sont reprochés seraient imputables à des personnes ne siégeant plus dans les organes de l'association est sans incidence sur la légalité de la décision contestée.

18. En quatrième et dernier lieu, d'une part, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier. D'autre part, une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue est discriminatoire si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif d'utilité publique, ou si elle n'est pas fondée sur des critères rationnels en rapport avec les buts poursuivis par la mesure.

19. Il ressort des pièces du dossier ainsi que des motifs de la décision attaquée que, par un courrier du 6 décembre 2024, la commune de Bras-Panon a demandé à l'association jeunesse sportive Gauloise de permettre la réalisation d'un audit de ses comptes en raison des difficultés de gestion constatées qui ont justifié le dépôt, par son trésorier, d'une plainte auprès des services de gendarmerie le 12 décembre 2024 à l'encontre de son ancien président faisant notamment état du défaut de production de certaines factures justificatives correspondant à des dépenses engagées et de l'absence de bilan comptable pour les années précédentes. Par suite, en se bornant à alléguer que les autres clubs sportifs aidés par la commune n'auraient pas été soumis à une procédure d'audit sans établir ni même alléguer que de telles irrégularités auraient également été constatées dans leur gestion, l'association requérante ne justifie pas se trouver dans une situation analogue. Au demeurant, ainsi qu'il a été dit au point 17, la différence de traitement dont elle a fait l'objet repose, en l'espèce, sur des justifications objectives et raisonnables tirées de la méconnaissance des obligations résultant pour elle de la convention conclue le 18 avril 2024 et des impératifs tirés de l'administration des propriétés communales et du fonctionnement des services. Par conséquent, l'association jeunesse sportive Gauloise n'est pas fondée à soutenir que la décision litigieuse procéderait d'une rupture illégale d'égalité et d'une discrimination.

20. Il résulte de ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation du courrier du 14 janvier 2025 par lequel le maire de la commune de Bras-Panon a refusé de verser le solde de la subvention accordée pour un montant total de 120 000 euros et de maintenir au profit de l'association jeunesse sportive Gauloise l'accès aux terrains sportifs communaux doivent être rejetées de même que, par voie de conséquence, celles tendant à ce qu'il soit enjoint sans délai à cette collectivité de mettre à nouveau à disposition le stade « Paul Moreau » ainsi que ses locaux annexes.

Sur les conclusions indemnitaires :

21. Saisi d'une demande indemnitaire, il appartient au juge administratif d'accorder réparation des préjudices de toute nature, directs et certains, qui résultent de l'illégalité fautive d'une décision.

22. Aucune des illégalités alléguées n'étant retenue, l'association jeunesse sportive Gauloise n'est pas fondée à soutenir que la commune de Bras-Panon aurait commis une faute de nature à engager sa responsabilité en lui opposant la décision contestée. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner leur recevabilité, les conclusions indemnitaires tendant ce que cette dernière soit condamnée à lui verser la somme de 84 000 euros en réparation de

son préjudice moral et du préjudice financier résultant pour elle de la baisse du nombre d'adhérents et de la privation du solde de la subvention doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

23. La présente instance n'ayant pas donné lieu à des dépens, les conclusions présentées par l'association jeunesse sportive Gauloise à ce titre doivent être rejetées. En outre, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de cette dernière la somme demandée par la commune de Bras-Panon sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de l'association jeunesse sportive Gauloise est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Bras-Panon présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association jeunesse sportive Gauloise et à la commune de Bras-Panon.

Délibéré après l'audience du 5 décembre 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Blin, présidente,

Mme Tomi, première conseillère,

M. Fourcade, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 décembre 2025.

Le rapporteur,

C. FOURCADE

La présidente,

A. BLIN

La greffière,

S. LE CARDIET

La République mande et ordonne au préfet de La Réunion en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.