

Anne SEVAUX
Paul MATHONNET
Société Civile Professionnelle
AVOCAT AU CONSEIL D'ETAT
ET A LA COUR DE CASSATION
12, rue de Bourgogne, 75007 PARIS
tél : 01.43.17.39.00
cabinet@as-pm.fr
21040

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

MEMOIRE EN INTERVENTION VOLONTAIRE

POUR : **Le Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (Gisti)**

intervenant volontaire
S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET

Sur le recours 473.817

I] Sur la recevabilité de l'intervention volontaire du GISTI

i]1. Devant le juge de l'excès de pouvoir, la recevabilité de l'intervention est soumise à la justification de l'existence d'un intérêt suffisant de l'intervenant volontaire eu égard à la nature et à l'objet du litige (CE, Ass. 13 novembre 2013, n° 349.735, R. 269). Cet intérêt est apprécié, au même titre que pour l'intérêt à agir et plus encore que pour ce dernier, de manière libérale (J-C Bonichot, P. Cassia, B. Poujade, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, 8e éd., p. 1044, §15). Il est à ce titre « *largement entendu* » (R. Chapus, *Contentieux administratif*, 12 éd., p. 760, §884).

Ainsi, la jurisprudence du Conseil d'État reconnaît de longue date que la démonstration de l'intérêt à intervenir puisse résulter de celui qu'a une personne morale à faire reconnaître un principe jurisprudentiel (CE, Sect., 29 février 1952, *Ch. Syndicale des détaillants en articles de sport et camping de France*), mais aussi de l'intérêt que peut présenter, pour certains de ses membres, la solution à la question de droit posée (CE, 27 mai 1964, *Sieur Choulet et Syndicat national des Chirurgiens et spécialistes des hôpitaux publics*).

Ainsi qu'elle a pu être synthétisée par M. le rapporteur public Édouard CRÉPEY, qui a été suivi par le Conseil d'État, la jurisprudence reconnaît l'intérêt à intervenir d'une personne morale, quand bien même cette dernière n'eut démontré qu'un « *intérêt purement jurisprudentiel* » et alors même que le point de la solution contesté n'est pas de nature à « *leur préjudicier* » directement (E. CREPEY, concl. lues sous CE, 13 novembre 2013, préc.).

i]2. Aux termes de l'article premier de ses statuts (production n° 1), le GISTI a pour objet : « *de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées* » ; - « *d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits* » ; - « *de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité* » ; - « *de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes* » ; - « *de promouvoir la liberté de circulation* ».

Dédié à la défense des étrangers, le GISTI est recevable à intervenir dans les contentieux qui ont trait aux droits des personnes étrangères souhaitant entrer sur le territoire français, ainsi qu'à la mise en cause du respect de leurs droits fondamentaux.

L'intérêt du GISTI à intervenir dans le cadre de procédures mettant en cause les droits des étrangers ou immigrés a été reconnu à de nombreuses reprises par des arrêts du Conseil d'État, tant pour la contestation d'actes réglementaires qu'individuels (*e.g.* CE, 23 mai 2012, n° 352.534, T. 792 ; CE, 22 juillet 2015, n° 383.034, T. 580 ; CE, 30 janvier 2017, n° 394.686 ; CE, 31 juillet 2019, n° 428530, R. 334 ; CE, 9 octobre 2019, n° 423.749 ; CE, 6 novembre 2019, n° 434.376, T. 528, CE, 11 avril 2018, n° 417.206, T. 522, CE, 13 février 2013, n°361401 ; CE, 26 janvier 2000, *GISTI*, n° 202.537, T. 1046 ; CE, 30 juin 2000, *GISTI*, n° 199336, R. 260).

i]3. Dans le cas précis, la portée de la décision contestée justifie l'intérêt à intervenir du GISTI en ce qu'elle a pour effet de mettre en cause les droits des associations œuvrant pour le respect des droits fondamentaux des personnes étrangères.

Depuis une dizaine d'années, l'association SOS Méditerranée s'est imposée comme un acteur de premier plan dans le sauvetage des personnes en détresse en mer, pour pallier les déficiences des pouvoirs publics en mer Méditerranée.

Elle contribue à la préservation du droit à la vie des étrangers ou immigrés traversant la mer Méditerranée, raison précise de l'intervention de la décision litigieuse.

Or bien qu'ils n'usent pas des mêmes voies, le GISTI et de SOS Méditerranée ont pour vocation commune d'œuvrer en faveur de la préservation des droits fondamentaux des personnes étrangères étant entrées ou souhaitant entrer sur le territoire français, au premier rang desquels le droit à la vie.

En considérant que la subvention d'une activité relevant de la mise en œuvre d'une telle finalité soit susceptible d'être regardée comme révélant une prise de parti dans un conflit ou un différend international de nature politique ou une interférence dans la conduite de la politique extérieure de la France constitutionnellement réservée à l'État, la décision contestée porte une atteinte en germe à la capacité du GISTI de bénéficier d'éventuelles subventions futures en ce qu'il pourrait lui être reproché que son action en faveur du droit à la vie des personnes étrangères franchissant la frontière révèle une telle prise de parti ou une interférence dans la conduite de la politique extérieure de la France.

À ce titre, l'intérêt à intervenir du GISTI est certain.

Son intervention sera déclarée recevable.

II Sur le bien-fondé des moyens de la requête

i] L'exposante fait sienne l'intégralité des moyens présentés par la Ville de Paris et SOS Méditerranée.

Elle souhaite insister sur les éléments suivants, qui ont rapport à la question de savoir si l'attribution d'une subvention par une collectivité territoriale est susceptible d'être regardée comme contrevenant au respect des engagements internationaux de la France.

ii]1. Aux termes de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales : « *Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en*

œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. »

Il n'est pas inutile de rappeler qu'il résulte de la combinaison des articles 16, 54 et 55 de la Constitution du 3 octobre 1958 que le terme « *engagements internationaux* » désigne les seuls dispositifs visés par l'article 55 de la Constitution, soit les « *traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés* » (v. à ce titre : CE, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher*, n° 200286, R. 368).

En conséquence, l'article L. 1115-1 du CGCT permet à toute collectivité territoriale de soutenir une action internationale à caractère humanitaire dès lors que ce soutien n'a pas pour effet d'emporter violation d'une stipulation issue d'un traité ou accord régulièrement ratifié ou approuvé par la France.

ii]2. Or la cour de Paris a considéré, dans l'arrêt en cause, que : « *Il résulte de ces dispositions qu'une collectivité territoriale peut légalement accorder une subvention à une association, même française, dès lors que cette subvention a pour objet de mettre en œuvre ou soutenir une action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire, sans avoir à justifier que cette action répond à un intérêt public local. Une collectivité territoriale ne saurait toutefois méconnaître les engagements internationaux de la France ni, en attribuant une subvention, prendre parti dans un conflit ou un différend international de nature politique ou interférer dans la conduite de la politique extérieure de la France constitutionnellement réservée à l'État.* » (soulignement ajouté par nos soins).

Ce faisant, la cour de Paris a apprécié la légalité de la décision d'octroi d'une subvention prise sur le fondement de l'article L. 1115-1 du CGCT au regard d'éléments autres que ceux prévus par les dispositions législatives applicables.

En effet, en considérant que la légalité d'une telle décision puisse être remise en cause dès lors qu'elle eut eu pour effet de « *prendre parti dans un conflit ou un différend international de nature politique ou interférer dans la conduite de la politique extérieure de la France constitutionnellement réservée à l'État* » alors même qu'elle aurait dû se borner à examiner si cette dernière était susceptible d'avoir pour conséquence de méconnaître un engagement international de la France tel que précisé *supra*, la cour de Paris a ajouté une condition autre que celles prévues par la loi à l'octroi de la subvention.

Il suit de là que la cour de Paris a commis une erreur de droit.

L'annulation s'impose d'emblée.

iii]1. En tout état de cause, quand bien même devrait-il être retenu que l'illégalité d'une décision d'octroi de subvention en ce qu'elle aurait pour effet de traduire une prise de parti dans un conflit ou un différend international de nature politique ou interférer dans la conduite de la politique extérieure de la France constitutionnellement réservée à l'État sur le fondement de l'article L. 1115-1 du CGCT, la violation d'une telle interdiction ne saurait, contrairement à ce qu'a jugé la cour de Paris, être caractérisée dans l'espèce.

En effet, aux termes du quatrième de l'arrêt contesté, la cour de Paris a considéré que : « *le conseil de Paris doit être regardé comme ayant entendu prendre parti et interférer dans des matières relevant de la politique étrangère de la France et de la compétence des institutions de l'Union européenne, ainsi que dans des différends, de nature politique, entre Etats membres. Dès lors, M. B. est fondé, pour ce motif, à demander l'annulation de cette délibération.* »

iii]2. Ainsi que l'ont parfaitement rappelé la Ville de Paris et l'association SOS Méditerranée, si l'illégalité de l'octroi d'une subvention révélant une prise de parti dans un conflit de nature politique résulte d'une jurisprudence établie, cette dernière a été construite avant l'adoption de l'article L. 1115-1 du CGCT en sa rédaction applicable au litige (CE, 10/1 ssr, 23 octobre 1989, *Cne de Pierrefitte-sur-Seine*, n° 93.331, R. 209).

Il convient de préciser qu'il ne résulte aucunement de cette ligne jurisprudentielle une annihilation totale et générale de la faculté pour une collectivité territoriale d'octroyer une subvention à une association adoptant des positionnements politiques au sein du débat public. En effet, une telle association peut bénéficier d'une subvention dès lors que, d'une part, cette dernière intervient au bénéfice d'une activité d'intérêt public qu'elle entreprend et, d'autre part, que son objet statutaire soit en relation directe avec celui mentionné par le texte constituant le fondement de la subvention (v. CE, 8/3 chr, 8 juillet 2020, n° 425.926, T).

Si le raisonnement issu de la décision *Cne de Pierrefitte-sur-Seine*, ainsi que l'a très exactement rappelé la Ville de Paris, devait être transposé aux dispositions issues de l'article L. 1115-1 du CGCT, celui-ci interdirait logiquement qu'une collectivité territoriale puisse, par l'attribution d'une subvention, prendre parti dans la politique étrangère de la France. Conséquemment, la transposition de ce raisonnement imposerait, également, de considérer qu'une telle prise de parti ne puisse résulter de l'octroi d'une

subvention à une association prenant parti dans le débat public dès lors que cette subvention intervient en faveur des activités à caractère humanitaire menées par cette association et que son objet statutaire est en relation directe avec l'article L. 1115-1 du CGCT.

Il suit de là que, pour l'appréciation de la légalité d'une décision d'octroi de subvention au titre de l'article L. 1115-1 du CGCT et en ce qui concerne l'interdiction de prise de position dans la politique étrangère de la France, seuls ces deux éléments devraient être pris en compte, tout autre élément devant conséquemment être considéré comme inopérant.

Or d'une part, ainsi que l'a relevé la cour de Paris, l'objet statutaire de SOS Méditerranée est notamment « *de sauver la vie des personnes en détresse en mer et d'assurer leur accompagnement et leur protection* », « *de témoigner de la réalité de ces sauvetages et de leur contexte* » et « *de promouvoir et de soutenir la création de structures similaires à SOS Méditerranée en Europe et ailleurs* ». Il ne fait ainsi aucun doute que son objet statutaire est en relation directe avec l'article L. 1115-1 du CGCT.

D'autre part, ainsi que l'a également relevé la cour de Paris, il ressort des motifs de la décision d'octroi de la subvention que celle-ci est intervenue pour un programme de sauvetage en mer et de soins aux migrants. Cette subvention intervient donc en faveur des activités à caractère humanitaire.

Il résulte de ce qui précède que, si la décision *Cne de Pierrefitte-sur-Seine* devait être transposée à l'article L. 1115-1 du CGCT, la décision d'octroi litigieuse ne saurait être regardée comme permettant de caractériser une prise de parti dans un conflit international, et, partant, une intervention dans la politique extérieure de la France, précisément parce que l'octroi de cette subvention intervient en faveur des activités à caractère humanitaire menées par SOS Méditerranée et non des prises de position publiques de l'association, et que l'objet statutaire de SOS Méditerranée est évidemment en relation directe avec celui mentionné par l'article L. 1115-1 du CGCT.

En retenant une solution inverse, la cour de Paris a commis une nouvelle erreur de droit.

L'annulation s'impose de nouveau.

iv]1. Enfin et à titre surabondant, l'illégalité de la décision d'octroi de la subvention ne saurait résulter d'une prétendue prise de parti ou interférence du conseil de Paris dans les matières relevant de la politique étrangère de la

France et de la compétence des institutions de l'Union européenne ainsi que dans des différends de nature politique entre les États-membres.

D'une part, ainsi que l'ont parfaitement indiqué la mairie de Paris et l'association SOS Méditerranée, c'est à la faveur d'une erreur de qualification juridique des faits que la cour de Paris a considéré qu'elle pouvait identifier la prise de position individuelle d'élus relevant de la liberté d'expression nécessaire à l'exercice de leurs fonctions (CE, 18 janvier 2001, n° 229.247 ; CE, 25 mai 1988, n° 56.575) à la position générale de l'organe délibérant quant à l'adoption de cette décision.

En effet, en déduisant de la transcription des débats qui ont précédé l'adoption de la délibération contestée que le conseil de Paris a entendu s'appropriier les critiques de SOS Méditerranée à l'encontre de la politique migratoire de l'Union européenne, la cour de Paris a identifié des positions individuelles d'élus du conseil de Paris à la position générale de l'organe délibérant, ce dernier ayant été clairement défini dans les motifs de la décision comme étant de « *marquer une nouvelle fois la solidarité et l'engagement de Paris pour les droits humains* ».

Ce faisant, la cour de Paris commise une erreur de qualification juridique des faits.

L'annulation s'impose ici encore.

iv]2. En tout état de cause et s'il devait être retenu que la cour de Paris pouvait déduire des prises de position individuelles d'élus dans le cadre des débats une position générale du conseil de Paris suivant laquelle celui-ci aurait entendu s'appropriier les critiques de SOS Méditerranée à l'encontre des politiques définies et mises en œuvre par l'Union européenne et les États membres en matière d'immigration et d'asile, de franchissement des frontières extérieures de l'Union et de maîtrise des flux migratoires, en particulier s'agissant des arrivées irrégulières le long de la route de la Méditerranée centrale, et d'accueil en Europe des ressortissants de pays tiers, il devra être observé que cette considération manque en fait.

Ainsi que l'ont parfaitement démontré la ville de Paris et l'association SOS Méditerranée, il ne ressort d'aucune de ces prises de position que puisse être caractérisée une critique la politique migratoire de l'Union européenne, les positions de l'association SOS Méditerranée faisant simplement état d'un appel au respect du droit international en matière de sauvetage en mer et de constats de catastrophes humanitaires en parfaite application de son objet.

L'annulation s'impose donc.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, l'exposante conclut qu'il plaise au Conseil d'Etat de :

- **DÉCLARER** l'organisation exposante recevable en son intervention volontaire au soutien des pourvois de l'association SOS Méditerranée et de la Ville de Paris ;
- **FAIRE DROIT** aux conclusions d'annulation.