N^{os} 472155, 473817

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION SOS MEDITERRANEE
FRANCE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

VILLE DE PARIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux)

M. Julien Autret
Rapporteur

Sur le rapport de la 3^{ème} chambre
de la Section du contentieux

M. Thomas Pez-Lavergne
Rapporteur public

Séance du 26 avril 2024
Décision du 13 mai 2024

Vu les procédures suivantes :

Procédure contentieuse antérieure

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler la délibération n° 2019 DGRI 47 du 11 juillet 2019 par laquelle le conseil de Paris a décidé d'attribuer à l'association SOS Méditerranée France une subvention de 100 000 euros pour un programme de sauvetage en mer et de soins aux migrants dans le cadre de l'aide d'urgence. Par une ordonnance n° 1919726 du 26 août 2021, la présidente de la 2^{ème} section du tribunal administratif de Paris a, sur le fondement de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, rejeté pour irrecevabilité sa demande.

Par un arrêt n° 21PA05576 du 18 janvier 2022, la cour administrative d'appel de Paris a, sur appel de M. B..., annulé cette ordonnance et renvoyé l'affaire devant le tribunal administratif de Paris.

Par un jugement n° 1919726 du 12 septembre 2022, le tribunal administratif de Paris a rejeté la demande de M. B....

Sur appel de M. B..., la cour administrative d'appel de Paris a, par un arrêt n° 22PA04811 du 3 mars 2023, annulé ce jugement ainsi que la délibération du 11 juillet 2019 du conseil de Paris.

Procédures devant le Conseil d'Etat

1° Sous le n° 472155, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique enregistrés les 15 mars, 13 juin et 25 octobre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association SOS Méditerranée France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de M. B... ;

3°) de mettre à la charge de M. B... la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 473817, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 3 mai, 17 juillet, 6 novembre 2023 et le 10 avril 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ville de Paris demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de M. B... ;

3°) de mettre à la charge de M. B... la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Julien Autret, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de l'association SOS Méditerranée France, à la SAS Boulloche, Colin, Stoclet et associés, avocat A... B..., à la SCP Foussard, Froger, avocat de la Ville de Paris et à la SCP Sevaux, Mathonnet, avocat du GISTI ;

Considérant ce qui suit :

1. Les pourvois présentant à juger des questions communes, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par une délibération du 11 juillet 2019, le conseil de Paris a attribué à l'association SOS Méditerranée France une subvention de 100 000 euros pour un programme de sauvetage en mer et de soins aux migrants dans le cadre de l'aide d'urgence et autorisé la maire de Paris à signer à cette fin une convention avec cette association. M. B..., en sa qualité de contribuable communal, a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler cette délibération. Par une ordonnance du 26 août 2021, la présidente de la 2^{ème} section du tribunal administratif de Paris a, sur le fondement de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, rejeté pour irrecevabilité sa demande. Sur appel de M. B..., la cour administrative d'appel de Paris a, par un arrêt du 18 janvier 2022, annulé cette ordonnance et renvoyé l'affaire devant le tribunal administratif de Paris. Par un jugement du 12 septembre 2022, ce tribunal a rejeté la demande de M. B... L'association SOS Méditerranée France et la Ville de Paris se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 3 mars 2023 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a, sur appel de M. B..., annulé ce jugement ainsi que la délibération du conseil de Paris du 11 juillet 2019.

Sur les interventions du Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s :

3. Eu égard à son objet statutaire, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien des pourvois. Ses interventions sont, par suite, recevables.

Sur le cadre juridique :

4. Aux termes de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable au litige : « *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. / A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers (...)* ».

5. Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements et de la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, dont elles sont notamment issues, que les collectivités territoriales et leurs groupements ont compétence pour mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire, le législateur n'ayant subordonné cette possibilité ni à la condition que cette action réponde à un intérêt public local, ni à la condition qu'elle s'inscrive dans les autres domaines de compétences attribués par la loi aux collectivités territoriales, ni à l'exigence qu'elle implique une autorité locale étrangère.

6. Il résulte en outre de ces dispositions que les actions menées ou soutenues sur ce fondement doivent respecter les engagements internationaux de la France. Elles ne doivent pas interférer avec la conduite par l'Etat des relations internationales de la France.

7. Par ailleurs, les actions menées ou soutenues sur le fondement de ces dispositions ne sauraient conduire une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales à prendre parti dans un conflit de nature politique ou un conflit collectif du travail. Si la seule circonstance qu'une organisation prenne des positions dans le débat public ne fait pas obstacle à ce qu'une collectivité territoriale ou un groupement lui accorde un soutien pour des actions mentionnées à l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, ces collectivités et groupements ne sauraient légalement apporter leur soutien à une organisation dont les actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire doivent être regardées en réalité, eu égard à son objet social, ses activités et ses prises de position, comme des actions à caractère politique.

8. En outre, si une collectivité ou un groupement accorde un soutien à une organisation qui prend des positions dans le débat public, ils doivent s'assurer, par les conditions qu'ils posent et par des engagements appropriés qu'ils demandent à l'organisation de prendre, que leur aide sera exclusivement destinée au financement des actions de coopération, d'aide au

développement ou à caractère humanitaire qu'ils entendent soutenir, et ne sera pas utilisée pour financer les autres activités de cette organisation.

9. Enfin, si les dispositions de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales prévoient que les collectivités territoriales ou leurs groupements décidant de mener ou de soutenir des actions internationales de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire peuvent conclure à cette fin une convention avec des autorités locales étrangères, elles ne subordonnent pas la conduite ou le soutien à une telle action à la conclusion d'une convention avec les personnes ou autorités concernées par cette action. Il résulte néanmoins des dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations que la conclusion d'une telle convention est obligatoire lorsqu'est attribuée à un organisme de droit privé une subvention d'un montant supérieur à un certain seuil, fixé à 23 000 euros par le décret du 6 juin 2001 pris pour l'application de ces dispositions. En outre, pour pouvoir bénéficier d'une subvention publique, les associations ou fondations soumises aux dispositions de l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations doivent respecter, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République qui ont créé ces dispositions, les engagements qui y sont mentionnés.

Sur les pourvois :

10. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, d'une part, que l'association SOS Méditerranée France, aux termes de l'article 1^{er} de ses statuts, a notamment pour objectif, « dans le respect du droit maritime et des droits humains fondamentaux », de « sauver la vie des personnes en détresse en mer et d'assurer leur accompagnement et leur protection » et que ses activités consistent en particulier à affréter des navires afin de secourir en mer Méditerranée des embarcations en détresse empruntées par des ressortissants de pays tiers cherchant à rejoindre le territoire des pays de l'Union européenne et, d'autre part, que la délibération litigieuse lui attribue une subvention de 100 000 euros destinée à l'affrètement d'un nouveau navire pour lui permettre de poursuivre son activité de sauvetage en mer.

11. La cour administrative d'appel a jugé, par des motifs non contestés en cassation, que cette action, qui a permis de porter assistance à plusieurs dizaines de milliers de naufragés depuis 2016, revêt une dimension humanitaire. Relevant toutefois que les responsables de l'association SOS Méditerranée France avaient publiquement critiqué, et déclaré vouloir contrecarrer par leur action, les politiques mises en œuvre par l'Union européenne et les Etats membres en matière d'immigration et d'asile, que cette action avait engendré des tensions entre Etats membres, notamment la France et l'Italie, et que le conseil de Paris avait entendu s'approprier les critiques émises par l'association, la cour administrative d'appel en a déduit que, par l'adoption de la délibération litigieuse, le conseil de Paris avait 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, et prendre position dans des différends de nature politique entre Etats membres, et jugé que M. B... était fondé, pour ce motif, à en demander l'annulation.

12. En se fondant, d'une part, sur les prises de position dans le débat public des responsables de l'association SOS Méditerranée France, sans rechercher si l'action de sauvetage en mer menée par l'association devait être regardée comme présentant en réalité un caractère politique et, d'autre part, sur le soutien aux prises de position critiques des responsables

de l'association SOS Méditerranée France exprimé par certains élus au conseil de Paris lors des débats précédant l'adoption de la délibération, alors qu'il lui appartenait, pour apprécier la position du conseil de Paris, d'examiner quel était l'objet de la délibération en litige et la teneur du soutien décidé, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des pourvois, l'association SOS Méditerranée France et la Ville de Paris sont fondées à demander l'annulation de l'arrêt qu'elles attaquent.

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

Sur le règlement au fond du litige :

14. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que l'activité de sauvetage en mer menée par l'association SOS Méditerranée France s'effectue en dehors du territoire français et au profit de personnes en situation de détresse. Elle constitue par conséquent une action internationale à caractère humanitaire, au sens des dispositions de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, lesquelles n'exigent pas, ainsi qu'il a été dit au point 5 ci-dessus, et contrairement à ce que soutient M. B..., que l'action menée ou soutenue soit destinée à une autorité locale étrangère, ou qu'elle concerne une population étrangère locale identifiée. Le conseil de Paris pouvait donc légalement fonder l'attribution de la subvention litigieuse sur ces dispositions, et la circonstance que les visas de la délibération attaquée renvoient également, de manière erronée, aux articles L. 1115-1-1 et L. 2512-11 du code général des collectivités territoriales est sans incidence sur sa légalité.

15. En deuxième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 5 que la légalité d'une subvention attribuée sur le fondement de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales n'est pas subordonnée à la condition qu'elle soit justifiée par un intérêt public local.

16. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier que les responsables de l'association SOS Méditerranée France ont pris publiquement des positions critiquant tant le refus opposé par certains Etats membres au débarquement des personnes secourues que les orientations de l'Union européenne incitant à privilégier le débarquement des personnes secourues en Libye, pays de départ des embarcations, et, plus généralement, plaidé pour une politique de sauvetage en mer plus volontariste et mieux coordonnée de la part de l'Union européenne et de ses Etats membres. Toutefois, il n'est pas soutenu que l'action de sauvetage en mer à laquelle se livre l'association n'aurait pas de caractère humanitaire ou méconnaîtrait les engagements internationaux de la France. Ainsi, il ressort des pièces du dossier que l'association agit systématiquement en coordination avec l'ensemble des autorités nationales compétentes en matière de sauvetage en mer et en conformité avec les principes du droit maritime international. Si elle a effectivement privilégié le débarquement dans les ports européens des personnes secourues dans les eaux internationales au large de la Libye, elle l'a justifié par le motif que le droit maritime international prévoit l'obligation de secourir les personnes se trouvant en détresse en mer et de les débarquer dans un lieu sûr dans un délai raisonnable quel que soit leur nationalité ou leur statut et qu'un débarquement en Libye, exposant ces personnes à un risque de traitements inhumains et dégradants documenté notamment par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, contreviendrait au principe d'un débarquement en lieu sûr et aux dispositions du règlement (UE) n° 656/2014 du 15 mai 2014 prohibant la remise des personnes

secourues aux autorités d'un pays où il existe un risque sérieux qu'elles soient soumises à de tels traitements. S'il est par ailleurs soutenu que son action de sauvetage en mer aurait provoqué des différends entre la France et les autorités d'autres pays, il ressort des pièces du dossier que les navires de l'association ont toujours déféré aux refus de débarquement qui leur ont été opposés par les autorités de certains Etats membres, refus dont les autorités françaises ont d'ailleurs contesté elles-mêmes la conformité aux principes du droit maritime international. Dans ces conditions, le soutien financier apporté par la Ville de Paris ne peut être regardé comme interférant avec la conduite par l'Etat des relations internationales de la France, la seule circonstance qu'au cours des débats au conseil de Paris certains élus aient plaidé en faveur d'une politique plus volontariste en matière de sauvetage en mer et d'accueil des personnes secourues n'étant pas susceptible de caractériser une telle interférence. Cette activité de sauvetage en mer ne saurait enfin être regardée, au seul motif que des débats existent entre Etats membres de l'Union européenne sur ces sujets et que l'association a pris parti dans ces débats, comme constituant, en réalité, une action à caractère politique.

17. En quatrième lieu, dans ces conditions, les prises de position de l'association SOS Méditerranée France rappelées au point 16 ci-dessus ne faisaient pas obstacle par principe à ce que la Ville de Paris accorde légalement à cette association une subvention destinée à ses activités relevant de l'action humanitaire internationale, sous réserve de s'assurer que cette aide serait exclusivement destinée au financement de ces activités. A cet égard, d'une part, il ressort de l'exposé des motifs et de l'objet de la délibération en litige que la subvention accordée par le conseil de Paris est exclusivement destinée à financer l'affrètement d'un nouveau navire en vue de permettre à l'association de reprendre ses activités de secours en mer et, d'autre part, la convention conclue entre la Ville de Paris et l'association en application de cette délibération stipule que l'utilisation de la subvention à d'autres fins entraîne la restitution de tout ou partie des sommes déjà versées et que la Ville de Paris peut effectuer des contrôles, y compris sur pièces et sur place, pour s'assurer du respect de ces obligations.

18. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande.

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

19. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre une somme à la charge de M. B... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'association SOS Méditerranée France ou de la Ville de Paris qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions du Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) sont admises.

Article 2 : L'arrêt du 3 mars 2023 de la cour administrative d'appel de Paris est annulé.

Article 3 : Les conclusions présentées par M. B... devant la cour administrative d'appel de Paris sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions présentées par l'association SOS Méditerranée France, la Ville de Paris et M. B... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'association SOS Méditerranée France, à la Ville de Paris, à M. A... B... et au Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI).

Copie en sera adressée au ministre de l'Europe et des affaires étrangères et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Délibéré à l'issue de la séance du 26 avril 2024 où siégeaient : M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux, président ; M. Rémy Schwartz, M. Jacques-Henri Stahl, M. Pierre Collin, présidents adjoints de la section du contentieux ; Mme Isabelle de Silva, M. Nicolas Boulouis, Mme Maud Vialettes, M. Bertrand Dacosta, Mme Gaëlle Dumortier, M. Olivier Japiot, M. Jean-Philippe Mochon, Mme Anne Egerszegi, M. Stéphane Verclytte, M. Thomas Andrieu, présidents de chambre et M. Julien Autret, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 13 mai 2024

Le président :

Signé : M. Christophe Chantepy

Le rapporteur :

Signé : M. Julien Autret

La secrétaire :

Signé : Mme Valérie Vella