

LE COURRIER DES MAIRES

et des élus locaux

Vents contraires pour le subventionnement par les collectivités de SOS Méditerranée

AUTEUR ASSOCIÉ

Publié le 19/04/2023 à 12h00

Sujets relatifs :

Immigration, Coopération décentralisée, Mandat

SUR LE MÊME SUJET

- Migrants : soigner et répartir l'accueil sur tout le territoire
- Les relations entre les collectivités territoriales et les associations
- Améliorer l'accueil des migrants grâce à un surplus de coopération métropolitaine ?
- Villes et migrants, ne pas oublier les fonds structurels de l'UE !



L'Aquarius, en novembre 2017. © Maud Veith/SOS Méditerranée

Les collectivités locales sont-elles totalement libres de subventionner des associations à but humanitaire ? Les cours d'appel administrative de Bordeaux et de Paris ont récemment rendu des décisions contraires à ce sujet, une situation d'autant plus remarquable que les deux arrêts visaient des subventions à la même association de secours à des migrants en Méditerranée. Décryptage de ces deux décisions mettant aux prises l'aide internationale prévue par le code général des collectivités et... les engagements internationaux de la France.

Par Elise Humbert, avocate directrice, et Jalil Wilhelm, élève-avocat, cabinet Seban & Associés

Les actions des collectivités locales, notamment en matière d'aides financières, ont toujours été encadrées, sous le contrôle du juge administratif, par la notion d'intérêt public local. Il en va néanmoins autrement dans le cadre de certains régimes particuliers tel que celui de l'aide internationale prévue par l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) où ce sont des considérations tenant aux engagements internationaux et à la politique étrangère de la France qui viennent limiter l'action des collectivités locales.

Plus précisément, le législateur a autorisé, « dans le respect des engagements internationaux de la France », les collectivités et leurs groupements à « mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire » – cette aide prenant dans bien des cas la forme d'une subvention.

Au titre de cette action extérieure, plusieurs tribunaux administratifs [1] avaient déjà admis la légalité des interventions des collectivités locales venant en aide aux associations secourant les migrants en mer, non pas sur la base du contrôle classique de l'intérêt public local des subventions, mais sur le fondement de cette coopération dite « *décentralisée* » prévue par l'article L. 1115-1 du CGCT. Parmi les bénéficiaires, on identifie immédiatement l'association SOS Méditerranée dont l'activité a récemment consisté à affréter des navires, d'abord l'Aquarius puis l'Ocean Viking, afin de secourir en Méditerranée des migrants tentant de rejoindre l'Europe par la mer.

La CAA de Bordeaux met en avant le caractère humanitaire de l'action

Par un arrêt du 7 février 2023 [2], la Cour administrative d'appel de Bordeaux est venue en tous points confirmer la position de ces tribunaux administratifs. En l'espèce, le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine avait, par délibération, attribué une subvention d'un montant de 50 000 euros à l'association SOS Méditerranée. Deux conseillers régionaux avaient demandé l'annulation de cette délibération devant le juge administratif. En cause d'appel, la Cour confirme le rejet de cette demande par le tribunal administratif de Bordeaux.

Elle a d'abord rappelé que la loi autorise les collectivités, dans le respect des engagements internationaux de la France, à soutenir toute action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. Elle relève ensuite que l'objet statutaire de l'association est de « sauver la vie des personnes en détresse, en mer Méditerranée » et qu'elle « est une association humanitaire indépendante de tout parti politique et de toute confession ». La Cour en a déduit que cette action présente un caractère humanitaire au sens de l'article L. 1115-1 du CGCT. Elle a enfin considéré que cette aide ne porte pas atteinte aux engagements internationaux de la France.

Par cet arrêt confirmant la position unanime des juges de première instance, la Cour de Bordeaux semblait ainsi avoir purgé le débat juridique et fixé, par la même, le sort des contentieux analogues. Toutefois, près d'un mois plus tard, par un arrêt du 3 mars

2023[3] rendu sur conclusions contraires de sa rapporteure publique, la Cour administrative d'appel de Paris a pris – sans mauvais jeu de mots – le contrecourant de cette (ces) jurisprudence(s).

Le cas d'espèce était pourtant similaire : par délibération, le conseil de Paris avait attribué, sur le fondement des mêmes dispositions de l'article L. 1115-1 du CGCT, une subvention d'un montant de 100 000 euros à l'association SOS Méditerranée.

Une action coupable d'engendrer des « différends diplomatiques » pour la CAA de Paris

La juridiction a d'abord pris soin de préciser qu' « une collectivité territoriale ne saurait 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'Etat ». Ensuite, elle a relevé que si l'action de l'association revêt bien un caractère humanitaire, « [ses] responsables ont, aussi, publiquement critiqué, et déclaré vouloir contrecarrer par leur action les politiques définies et mises en œuvre par l'Union européenne et les Etats membres en matière d'immigration et d'asile ». Toujours selon la Cour, « cette action a, en outre, eu pour effet d'engendrer de manière régulière des tensions et des différends diplomatiques entre Etats membres de l'Union, notamment entre la France et l'Italie ».

Partant, la Cour a estimé, en se fondant sur la teneur des débats qui ont précédé l'adoption de la délibération contestée, que « le Conseil de Paris a entendu s'approprier les critiques de cette association à l'encontre de ces politiques migratoires ». Dans ces conditions, il a été jugé qu'en accordant cette subvention, « 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 ». La délibération litigieuse a ainsi été annulée.

Cette discordance des jurisprudences des Cours de Bordeaux et Paris, pourtant rendues à propos de la même association, doit être relevée. Si les deux juridictions s'accordent à dire que l'action de l'association présente un caractère humanitaire, leur appréciation de la condition tenant à l'absence d'interférence dans les relations internationales de la France diffère. En effet, pour rappel, la Cour de Bordeaux avait pour sa part estimé que la subvention ne portait pas atteinte aux engagements internationaux de la France, alors même qu'elle soulignait expressément dans son arrêt que les membres du conseil régional s'étaient « félicités du soutien ainsi apporté par le président de la Région à l'association SOS

Méditerranée alors en butte à l'hostilité de ces gouvernements et critiquée par plusieurs ministres du gouvernement français comme faisant "le jeu des passeurs" ».

Dans les deux cas, les élus avaient donc exprimé leur approbation voire leur soutien à l'égard des prises de positions de l'association. Alors que la Cour de Bordeaux s'est attachée aux statuts de l'association et aux motifs de la délibération litigieuse, la Cour de Paris semble s'être focalisée sur le contexte d'adoption de la délibération, et en particulier sur les débats qui ont précédé son adoption.

Une clarification par le Conseil d'Etat très attendue

A la suite de cet arrêt, certains ont pu s'interroger sur le point de savoir s'il signifiait la résurgence d'une lecture stricte des dispositions de l'article L. 1115-1 du CGCT [4] ou s'il s'agissait d'une simple décision d'espèce. En tout état de cause, cette appréciation ambivalente rend nécessaire une clarification de la part du Conseil d'Etat, lequel aura l'occasion de se prononcer définitivement puisque l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris a été frappé de pourvoi par l'association.

Dans l'attente de cette décision de la haute juridiction, il est à noter que d'autres juges d'appel ont été amenés à se prononcer sur des cas similaires. Tel a été le cas, récemment, du juge d'appel toulousain qui, dans un arrêt du 28 mars 2023[5], à l'instar de son homologue bordelais, a jugé légale une délibération de la commission permanente du conseil départemental de l'Hérault octroyant une subvention de 20 000 euros à SOS Méditerranée – renforçant par là-même la divergence avec la solution inverse retenue par la Cour de Paris.

[1] Voir en ce sens TA Montpellier, 19 octobre 2021, n° 2003886 ; TA Paris 12 septembre 2022, n° 1919726 ; TA Nantes, 19 octobre 2022, n° 202012829.

[2] CAA Bordeaux, 7 février 2023, n° 20BX04222.

[3] CAA Paris, 3 mars 2023, n° 22PA04811.

[4] Voir en ce sens : TA Paris, 3 novembre 2011, n° 0917227 ; CE, 17 février 2016, n° 368342.

[5] CAA Toulouse, 28 mars 2023, n° 21TL04824.