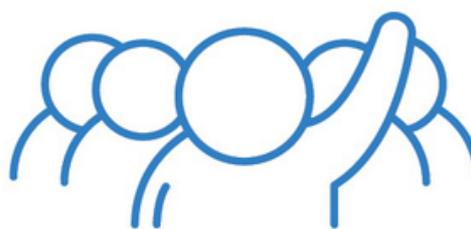




Le contentieux dans les stratégies de plaidoyer des associations et défenseur·es des droits des personnes exilées

SYNTHÈSE DES ÉCHANGES DE LA JOURNÉE DU 1^{er} JUILLET 2022 À PARIS
ORGANISÉE PAR VOXPUBLIC.



Par le biais de témoignages et de retours d'expériences d'associations défendant les personnes exilées, cette synthèse revient sur les différents usages de « l'arme du droit » dans le cadre d'activités de plaidoyer associatif. Elle réunit des analyses et des points de vue sur les avantages, les contraintes et les difficultés liés à ces pratiques juridiques, mais aussi des pistes pour renforcer l'action des associations.

1. Plaidoyer et stratégie contentieuse : quels usages par les associations ?

Quelques constats liminaires

- Dans les années 1970, le droit était considéré comme l'arme du pouvoir, mais aujourd'hui, il est désormais fréquemment utilisé par les acteur·rices de la société civile qui comptent de très bons juristes. Les stratégies contentieuses sont de plus en plus souvent inter-associatives.
- Néanmoins, le recours plus fréquent au contentieux est une réponse à des manquements graves et persistants pour faire appliquer le droit. Ceci dénote un manque de volonté politique en matière d'accès aux droits des personnes étrangères, où le contentieux devient « le dernier espoir » pour faire respecter le droit.
- Lorsque le plaidoyer associatif atteint des limites politiques et médiatiques, le droit peut être utilisé comme un instrument de rééquilibrage du rapport de forces.

Quelles sont les différentes stratégies contentieuses utilisées ?

- Les actions pénales
- Les actions indemnitaires
- Les actions administratives
- L'intervention volontaire

Quels sont les différents usages du contentieux ?

- Le contentieux utilisé sur des cas individuels
- Le contentieux comme support ou levier d'actions de communication et/ou de plaidoyer
- Le contentieux comme outil forçant la partie adverse à « abattre ses cartes »

Les participant·es rappellent que :

« Les actions contentieuses doivent absolument être accompagnées de stratégies médiatiques pour visibiliser la problématique »

L'objectif est alors de se servir du contentieux comme un levier pour inciter et faciliter d'autres actions : visites sur le terrain des journalistes et de parlementaires, campagnes de mobilisation, d'interpellation citoyenne, etc.

2. Avantages et forces des différentes stratégies contentieuses

2.1 Les actions pénales

« Lorsque vous faites face à des comportements qui violent les lois, les poursuites pénales sont quelque chose de fondamental car elles permettent d'exprimer la voix des associations » exprime l'avocat Me Vincent Brengarth. Dans le cadre d'action pénale, les associations peuvent aussi se porter « partie civile » pour assister ou représenter les victimes. L'action des associations peut aussi consister à utiliser certaines actions pénales comme supports à des actions de plaider, « elles peuvent faire citer des témoins de contexte qui, par exemple, rappellent la situation à la frontière franco-italienne et les raisons pouvant inciter à mener des actions de solidarité, afin de politiser – au sens noble du terme – certaines procédures » encourage l'avocat. Le caractère proactif des acteur·rices associatif·ves devant le/la juge est indispensable.

2.2 Les actions administratives

Le référé liberté est un recours en urgence qui permet au/à la juge de se prononcer en 48h dans le cas où une atteinte à une liberté fondamentale est invoquée. Il a pu être utilisé avec succès notamment dans le cas de demandes de mise à l'abri immédiate auprès de préfectures lorsque des atteintes à la dignité ont pu être documentées par des associations.

Son principal avantage est qu'il n'a pas besoin d'être adossé à une décision de fond : en effet, vous n'attaquez pas formellement une décision de l'administration, mais vous attaquez une situation de fait.

De manière générale, **les référés administratifs** permettent de « lancer des débats » jusque devant le Conseil d'État, ce qui leur donne un écho certain, mais qui peut s'avérer à double tranchant (voir page 6). La production d'un mémoire à destination du/de la juge contribue à nourrir les actions de plaider, et réciproquement. De même, l'État doit

produire un « mémoire en défense » qui permet de comprendre le raisonnement, les arguments et les bases juridiques utilisées par l'exécutif (administrations, ministères, gouvernement). Cela contraint ainsi l'autorité mise en cause à « abattre ses cartes ».

Se constituer en partie civile dans un contentieux administratif ou une procédure pénale permettra d'accéder au fond du dossier. Il s'agit d'une stratégie contentieuse dite « passive », qui permet à un·e acteur·rice de prendre part à une procédure en cours pour faire connaître une situation et des pratiques observées et documentées.

« Il y a une prise de conscience, de la part du/de la juge administratif·ve, que le référé liberté peut avoir un champ plus ouvert, plus élargi, notamment dans les situations où l'on ne peut attendre de solution de la part de la préfecture ou de la part des pouvoirs publics »

Me Vincent Brengarth

« Ces actions permettent de faire valoir la parole de témoins de violations devant le tribunal administratif et devant le Conseil d'État. Cela permet, au-delà de la sphère publique et de la sphère du plaidoyer politique, d'introduire cette parole dans un débat judiciaire »

Me Vincent Brengarth

2.3 Les actions pour engager la responsabilité de l'État

Ce type de recours contentieux se développe de façon constante : comme cela a été le cas avec le procès intenté contre l'État pour inaction climatique, le/la juge administratif·ve accepte de plus en plus d'être confronté·e à ce type d'actions. Comme en matière pénale, les actions au fond entreprises par les associations peuvent prendre la forme d'une action individuelle ou d'une **intervention volontaire** permettant aux associations de faire valoir devant les juridictions les faits qu'elles ont observés.

2.4 Des exemples d'interventions auprès du Conseil Constitutionnel

Les questions prioritaires de constitutionnalité

Un référé liberté peut servir comme support à une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Le débat de constitutionnalité peut être utile pour les acteur·rices associatif·ves et leurs juristes afin d'essayer d'obtenir des changements législatifs, mais aussi « *pour essayer de faire en sorte que les principes de dignité et de fraternité trouvent une traduction plus directe en matière contentieuse* » précise Me Vincent Brengarth.

Les "portes étroites"

Lorsqu'un texte est soumis à la validation du Conseil constitutionnel, n'importe quelle personne physique ou morale peut déposer une "porte étroite", c'est-à-dire soumettre une contribution extérieure au Conseil constitutionnel. La "porte étroite" s'appuie sur un mémoire, produit par les associations et leurs juristes, rendu public et accessible à tou·tes. Ce mémoire constitue alors un support de plaidoyer pérenne, et éventuellement la base d'un argumentaire juridique pour un futur travail législatif.

L'intervention volontaire

Les associations viennent en soutien par le biais d'une intervention volontaire devant le/la procureur·e de la République, notamment pour défendre l'action de militant·es (des personnes poursuivies pour « délit de solidarité » par exemple) ou devant le/la magistrat·e instructeur·rice ou, s'il y a lieu, devant la juridiction de jugement. Ces interventions volontaires peuvent aussi se faire auprès du Conseil d'État ou du Conseil constitutionnel à travers des « mémoires » reprenant des éléments de plaidoyer développés par les associations.

2.5 D'autres voies de recours

Voies nationales

Outre la **Commission nationale consultative des droits de l'homme**, il ne faut pas hésiter à saisir le/la **Défenseur·e des droits (DDD)**, y compris en tant que partie prenante dans le cadre d'actions juridiques. En effet, la loi organique de 2011 donne au/à la DDD la possibilité de faire une intervention volontaire dans le cadre de différentes procédures. Même s'il ou elle n'est pas partie à l'instance, le/la DDD peut produire des observations écrites en soutien d'une action contentieuse. Lorsque vous lancez des actions, n'hésitez pas à demander au/à la DDD de soutenir votre action et de produire des observations.

« Néanmoins, le/la DDD connaît un engorgement. Les associations pourraient peut-être intégrer à leur plaidoyer le fait que le/la DDD soit doté·e de moyens plus importants » invite l'avocat.

Voies supranationales

Il est possible de déposer un recours devant la **Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)**. Bien que théoriquement, elle ne puisse être sollicitée qu'après épuisement des voies de recours internes, elle peut également intervenir à travers les mesures provisoires si vous constatez des atteintes aux libertés fondamentales qui le justifient. Contrairement à d'autres actions devant la CEDH qui imposent un formalisme assez exigeant, demander une mesure provisoire est assez simple : il suffit d'adresser un fax au greffe de la CEDH en décrivant la situation observée.

Une autre voie supranationale est la saisine du **Comité des droits de l'homme de l'ONU**. En vertu de l'article 55 de la Constitution, une décision supranationale rendue par le Comité des droits de l'homme de l'ONU (ou par la CEDH) doit être appliquée immédiatement par les juridictions internes.

Il est également possible de **saisir les rapporteur·es spéciaux·les de l'ONU**, qui couvrent presque tous les champs – qu'il s'agisse des manifestations, des discriminations, des personnes en état de vulnérabilité, etc. Ces rapporteur·es peuvent être demandeur·ses de ce type d'actions pour nourrir leurs rapports. Y avoir recours est d'autant plus facile qu'il y a, là aussi, une absence de formalisme : il suffit d'envoyer un mail au rapporteur·e spécial·e concerné·e, dont on trouve l'adresse mail sur le site Internet de l'ONU. Leurs décisions n'ont pas d'effet contraignant contrairement à celles de la CEDH ou du Comité des droits de l'homme de l'ONU, mais elles peuvent avoir un écho assez fort dans le débat public et venir accréditer votre plaidoyer.

3. Les limites des procédures contentieuses pour les associations

Bien évaluer la balance bénéfico-risque avant de se lancer

Dans le champ administratif, il faut être prudent car le/la juge peut considérer votre requête manifestement infondée et rejeter votre demande. Il faut donc « filtrer les actions contentieuses », et garantir que la requête soit suffisamment sérieuse.

Il faut également faire attention aux rejets à répétition. Ceux-ci peuvent induire un effet de discrédit ou de lassitude auprès des juges administratif·ves, qui pourront être tentés de rejeter d'emblée toute nouvelle requête, quand bien même celle-ci serait justifiée.

Les **actions en justice exposent les associations à des risques** (rejet de la requête, condamnation à payer des frais de procédure...) qu'il est donc nécessaire d'évaluer et d'anticiper afin de s'engager en connaissance de cause, et éventuellement d'y **renoncer si la balance bénéfico-risque est jugée négative**.

« Les acteur·rices associatif·ves qui voudraient utiliser les voies contentieuses en soutien de leur plaidoyer doivent faire attention, car le degré d'exigence est plus fort, et la décision – donc la sanction éventuelle – plus immédiate. Il faut aussi intégrer le fait que les juges administratif·ves considèrent de plus en plus souvent que les poursuites sont abusives, et condamnent à des frais de procédure »

Me Vincent Brengarth

Le contentieux est chronophage et coûteux

S'il est engagé de façon trop systématique, en particulier sur des cas individuels (obtention d'un rendez-vous en préfecture, contestation d'une évaluation de minorité, référé liberté lors des expulsions de campements, etc.), cela risque d'épuiser les associations, leurs juristes et leurs membres.

Les actions contentieuses demandent des ressources financières, matérielles et humaines importantes, dont les associations ne disposent pas toujours, même si de plus en plus d'entre elles se dotent d'un pôle juridique interne et de juristes salarié·es. Les contentieux auprès du Conseil d'État et de la cour de Cassation exigent de faire appel à des avocat·es spécialisé·es : cela demande un investissement financier important. Recourir à des avocat·es pro bono a des limites, en termes de disponibilité, de saturation d'un nombre restreint d'avocat·es, et cela rend les procédures plus lentes.

Une réalité de terrain parfois mal connue des magistrat·es

Les associations constatent une méconnaissance des magistrat·es concernant les réalités qui touchent les personnes exilées (notamment dans les zones d'attente). Les associations ont un intérêt à être actives auprès des magistrat·es durant les procédures et à devenir des interlocutrices privilégiées. Pour les sensibiliser à ces réalités, les associations et parties prenantes peuvent inviter les magistrat·es, juges judiciaires ou juges administratif·ves, à se rendre sur le terrain. « *Tant qu'on ne leur demande pas, ils ne le font pas. Demain, on pourrait imaginer que les visites sur le terrain fassent partie des mesures d'instruction* » renchérit Me Vincent Brengarth.

Une « temporalité du droit » pas toujours adaptée aux urgences humaines

En matière d'atteinte aux droits des personnes exilées, le droit pose souvent un problème de temporalité face à l'urgence des situations et la mobilité des personnes exilées. S'il peut être intéressant d'engager des actions collectives dans le temps long (auprès de la CEDH par exemple), cette temporalité pose le risque d'une perte de contact avec ces personnes.

4. L'implication des personnes exilées dans les procédures contentieuses

L'implication des personnes exilées dans les procédures est un choix politique fort, de la part des associations, qui demande d'avoir des moyens humains et matériels pour accompagner les personnes qui seront impliquées dans les procédures. **La priorité doit toujours rester la sécurité des personnes exilées et qu'elles aient connaissance des risques qu'elles peuvent encourir en participant à une procédure.** « L'urgence à agir » n'est pas la même pour une association qui essaie de faire évoluer les choses de manière systémique et une personne exilée qui doit défendre son cas individuel.

Cela pose aussi la question de la résilience des salarié·es/bénévoles qui accompagnent les personnes exilées dans ces procédures, car elles sont confrontées à la souffrance de ces personnes, et sur une longue durée.

A ce titre, les **associations ont un rôle d'intermédiaire entre les personnes exilées et les avocat·es**, grâce aux liens de confiance établis entre les un·es et les autres. De plus, la pro-activité des associations peut contribuer à lutter contre la méconnaissance des juges, des journalistes de la réalité du vécu de ces personnes et leur permettre de communiquer avec elles de manière efficace et respectueuse.

Certaines associations transmettent le numéro d'un·e référent·e aux personnes exilées (numéro de téléphone/adresse mail) pour leur permettre de les contacter si, à un moment, elles se sentent prêtes à se lancer dans du contentieux.

Impliquer les personnes exilées demande un travail d'accompagnement et de sensibilisation et requiert des moyens spécifiques : création d'espaces où les personnes exilées peuvent se parler et parler avec les associations. La présence d'un·e ou plusieurs « leader » parmi les personnes exilées peut faciliter les choses et contribuer au succès de la démarche.

Cela demande aussi des outils et une méthodologie pour la collecte de données et de témoignages. Certaines associations ont développé de tels outils et méthodologies. Elles soulignent que ces outils doivent pouvoir se transmettre facilement, particulièrement dans les associations avec beaucoup de bénévoles où il peut y avoir un turn-over important.

5. Pistes pour renforcer les actions contentieuses des associations

- **Faciliter la collecte et la mutualisation de témoignages et de données**, indispensables aux stratégies contentieuses. Une meilleure visibilité sur les actions en cours ou les actions qui vont être lancées permettrait de mutualiser les données disponibles à disposition d'acteur·rices souhaitant lancer une procédure juridique.

- **Renforcer, avec l'appui des fondations privées, le budget** à disposition des associations qui souhaitent tenter des actions contentieuses.

- **Créer des alliances inter-associatives pour obtenir davantage de succès.** Il peut s'agir dans un premier temps, de se retrouver entre acteur·rices associatif·ves pour réfléchir, discuter des projets en cours, savoir ce que font les un·es et les autres, qui a déjà des données ou peut en collecter, etc. Dans un deuxième temps, cela peut permettre de dégager des axes communs de contentieux et de communication pour ensuite engager des procédures collectives.

- **Nouer des alliances avec des chercheur·ses, avec d'autres acteur·rices et voix hors du champ militant**, afin d'alimenter le travail avec des données brutes (création de bases de données sécurisées).

Remerciements aux participant·es qui ont rendu, par leurs contributions, cette journée riche et instructive

Des remerciements chaleureux pour Me Vincent Brengarth pour sa disponibilité et son intervention magistrale, et pour Raphaël Mège, pour la prise de notes précise des échanges.



Avec Acina, Action Contre la Faim (Mission France), Amnesty International France, Anafé, ANVITA, CCFD-Terre Solidaire, CRID, Dom'Asile, Fédération de l'Entraide Protestante, Fondation Abbé Pierre, Gisti, JRS France, Médecins du Monde, Paris d'Exil, Secours Catholique - Caritas France, Tous Migrants, Utopia 56, Watizat

Merci à la Maison des Métallos (Paris 11^e)
pour son accueil !



contact@voxpublic.org

www.voxpublic.org

