

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 2111821/6-1

M. E... C...
et M. B... F...

M. Lautard-Mattioli
Rapporteur

Mme Pestka
Rapporteuse publique

Audience du 12 juin 2023
Décision du 23 juin 2023

26-01-04
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris

(6e Section - 1re Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 2 juin 2021, le 24 mars 2022, le 25 mars 2022, le 1^{er} juillet 2022, le 28 février 2023 et le 26 mai 2023, M. E... C... et M. B... F..., représentés par la SCP Lyon-Caen et Thiriez, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 2 avril 2021 par lequel le Premier ministre, exerçant les attributions du garde des sceaux, ministre de la justice, a renouvelé l'agrément de l'association Anticor en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile ;

2°) de rejeter la demande de l'association Anticor tendant à ce que les effets de l'annulation soient modulés dans le temps ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors qu'ils ont qualité et intérêt à agir contre la décision attaquée ;

- l'arrêté a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière ;

- il méconnaît les dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 2014-327 du 12 mars 2014 en ce que l'association ne remplit pas les conditions tenant, d'une part, au caractère indépendant et désintéressé de ses activités et, d'autre part, à l'information des membres de l'association et à leur participation effective à sa gestion ;

- il est entaché d'une erreur de droit dès lors que l'administration a accordé le renouvellement de l'agrément au regard, non pas du respect des conditions posées par le texte, mais d'un engagement à les respecter à l'avenir ;

- l'effet rétroactif de l'annulation de l'arrêté attaqué n'est pas de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produit et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 janvier 2022, le Premier ministre conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par M. C... et M. F... ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense enregistrés le 20 janvier 2023, le 17 mars 2023, le 9 mai 2023 et le 26 mai 2023, l'association Anticor, représentée par Me Brengarth, conclut, à titre principal, au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, à ce que soient modulés dans les temps les effets d'une annulation éventuelle de son agrément. Elle demande en outre au tribunal que soit mise à la charge de MM. C... et F... une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en l'absence de qualité et d'intérêt à agir de MM. C... et F... ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés ;
- une éventuelle annulation porterait atteinte à son droit d'accès au juge ;
- une éventuelle annulation de l'agrément fragiliserait la sécurité juridique des procédures dans lesquelles Anticor a formé une plainte avec constitution de partie civile ou s'est constituée partie civile en cours d'instruction ou de jugement et porterait ainsi des conséquences manifestement excessives quant à la lutte contre la corruption, le travail judiciaire en cours et l'intérêt général qui s'attache à ce que justice soit rendue dans ces affaires et il y a dès lors lieu de moduler dans le temps les effets de l'annulation pour permettre à l'association de solliciter et d'obtenir le renouvellement de son agrément dans un délai de six mois, ou, à titre subsidiaire, de reporter les effets d'une annulation hypothétique à la date où le jugement aurait été rendu, sans effet rétroactif compte tenu des procédures pénales en cours et des effets d'une annulation éventuelle sur le droit d'accès au juge.

Par une intervention, enregistrée le 2 juin 2023 et qui n'a pas été communiquée, M. A... D... doit être regardé comme demandant que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de MM. C... et F....

Il soutient que l'agrément de l'association Anticor doit être annulé, cette association utilisant les pouvoirs exorbitants qui lui sont attribués par voie réglementaire à des fins intéressées.

Vu les autres pièces du dossier,

Vu :

- le code de procédure pénale,
- le décret n° 2014-327 du 12 mars 2014,

- 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. Lautard-Mattioli,
- les conclusions de Mme Pestka, rapporteure publique,
- les observations de Me Thiriez, pour MM. C... et F...,
- les observations de Me Brengarth, pour l'association Anticor,
- et les observations de M. D....

Considérant ce qui suit :

1. L'association Anticor a demandé, le 28 septembre 2020, le renouvellement de l'agrément mentionné à l'article 2-23 du code de procédure pénale, en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile. Par un arrêté du 2 avril 2021, le Premier ministre, exerçant les attributions du garde des sceaux, ministre de la justice, a renouvelé cet agrément pour une durée de trois ans à compter du même jour. Par la présente requête, M. E... C..., ancien membre de l'association Anticor et dont le renouvellement de son adhésion a été refusé par le bureau de l'association pour l'année 2021 et M. B... F..., membre de l'association Anticor, demandent l'annulation de cet arrêté.

Sur la recevabilité de la requête :

En ce qui concerne l'intérêt à agir de M. F... :

2. Il est constant que M. F... est membre de l'association Anticor. Dès lors qu'il fait uniquement valoir que son recours a pour objectif de défendre les intérêts moraux de l'association au motif que son fonctionnement ne lui permet pas d'exercer son action conformément à son objet, il ne peut pas être regardé comme justifiant d'un intérêt suffisamment personnel et direct à agir.

En ce qui concerne la qualité et l'intérêt à agir de M. C... :

3. Il est constant que M. C... n'est pas membre de l'association Anticor et doit donc être regardé comme demandant d'annuler une décision d'agrément favorable à un tiers. Toutefois, le requérant, ancien vérificateur des comptes de l'association et membre de son comité d'éthique, avait, avant l'enregistrement de la requête, alerté le ministère de la justice sur des dysfonctionnements de l'association par un courrier du 16 juin 2020, puis avait été exclu de l'association le 17 septembre 2020 en raison des modalités selon lesquelles il avait dénoncé des dérives de fonctionnement. Dans ces conditions, et alors qu'il a au demeurant fait l'objet d'une plainte pour dénonciation calomnieuse de la part de l'association en décembre 2021, il doit être regardé comme ayant un intérêt personnel suffisamment direct et certain à contester la décision d'agrément attaquée, dont la délivrance est subordonnée à l'absence de dysfonctionnements tels que ceux qu'il avait dénoncés.

4. Il résulte de ce qu'il précède que l'association Anticor n'est pas fondée à soutenir que la requête serait irrecevable.

Sur l'intervention de M. A... D... :

5. L'intervention présentée par M. D... ne contient aucun moyen et ne fait pas référence aux moyens soulevés par la requête, elle n'est ainsi pas motivée. En outre, M. D... n'est pas lié à l'association Anticor et, s'il fait valoir que des personnes qui seraient liées directement ou indirectement à cette association auraient commis des actes malveillants à son encontre, il ne justifie ni même n'allègue que ces actes auraient été commis pour le compte de l'association ou à l'aide de ses moyens. Enfin, il ne ressort pas des faits présentés par M. D... que l'association Anticor aurait fait usage des droits reconnus à la partie civile dans le cadre d'une procédure pénale qui le viserait. Dans ces conditions, il ne peut être regardé comme ayant un intérêt suffisant à l'annulation de l'agrément de l'association Anticor. Par suite, son intervention est irrecevable et ne peut être admise.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 2 avril 2021 :

6. Aux termes de l'article 2-23 du code de procédure pénale : « *Toute association agréée déclarée depuis au moins cinq ans à la date de la constitution de partie civile, se proposant par ses statuts de lutter contre la corruption, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions suivantes : / 1° Les infractions traduisant un manquement au devoir de probité, réprimées aux articles 432-10 à 432-15 du code pénal ; / 2° Les infractions de corruption et trafic d'influence, réprimées aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 du même code ; / 3° Les infractions de recel ou de blanchiment, réprimées aux articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 dudit code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ; / 4° Les infractions réprimées aux articles L. 106 à L. 109 du code électoral. / Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les associations mentionnées au premier alinéa du présent article peuvent être agréées. (...)* ». Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2014-327 du 12 mars 2014 relatif aux conditions d'agrément des associations de lutte contre la corruption en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile : « *L'agrément prévu à l'article 2-23 du code de procédure pénale peut être accordé à une association se proposant par ses statuts de lutter contre la corruption lorsqu'elle remplit les conditions suivantes : / 1° Cinq années d'existence à compter de sa déclaration ; / 2° Pendant ces années d'existence, une activité effective et publique en vue de lutter contre la corruption et les atteintes à la probité publique, appréciée notamment en fonction de l'utilisation majoritaire de ses ressources pour l'exercice de cette activité, de la réalisation et de la diffusion de publications, de l'organisation de manifestations et la tenue de réunions d'information dans ces domaines ; / 3° Un nombre suffisant de membres, cotisant soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'associations fédérées ; / 4° Le caractère désintéressé et indépendant de ses activités, apprécié notamment eu égard à la provenance de ses ressources ; / 5° Un fonctionnement régulier et conforme à ses statuts, présentant des garanties permettant l'information de ses membres et leur participation effective à sa gestion. ».*

7. En premier lieu, il ressort des termes mêmes de l'arrêté que l'administration a entendu relever, d'une part, que l'absence de transparence sur les dons conséquents réalisés par une personne physique à l'association, sont de nature à faire naître un doute sur le caractère désintéressé et indépendant des activités passées de l'association, et, d'autre part, que l'absence de formalisation, par les statuts de l'association, des procédures d'information du conseil d'administration conjuguée à la non-information effective de celui-ci n'ont pas, par le passé, garanti l'information de ses membres et leur participation effective à la gestion de l'association. Toutefois, pour accorder le renouvellement malgré ces éléments témoignant du non-respect des conditions prévues aux termes des dispositions précitées des 4° et 5° de l'article 1^{er} du décret du

12 mars 2014, le Premier ministre a considéré que l'association avait, dans le cadre de la procédure d'instruction de la demande de renouvellement, manifesté l'intention de se doter d'un commissaire aux comptes pour accroître la transparence de son fonctionnement financier et de procéder à une refonte de ses statuts et de son règlement intérieur. Alors que les dispositions précitées ne permettent pas à l'administration d'accorder l'agrément à une association qui n'en remplit pas les conditions, le Premier ministre ne pouvait, sans commettre d'erreur de droit, se fonder sur la circonstance que l'association se serait engagée à prendre des mesures correctives visant à se mettre en conformité avec ses obligations postérieurement à la date de la décision d'agrément.

8. En second lieu, dès lors que la capacité pour une association à exercer les droits reconnus à la partie civile prévue par les dispositions de l'article 2-23 du code de procédure pénale est subordonnée à l'obtention d'un agrément que l'administration a la faculté de délivrer lorsque les conditions précitées sont remplies, l'association Anticor ne peut utilement soutenir qu'une éventuelle annulation méconnaîtrait le droit à l'accès au juge.

9. Par suite, M. C... est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 2 avril 2021 par lequel le Premier ministre, exerçant les attributions du garde des sceaux, ministre de la justice, a renouvelé l'agrément de l'association Anticor en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile.

Sur la demande de modulation dans le temps des effets de l'annulation :

10. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation, ou, lorsqu'il a décidé de surseoir à statuer sur cette question, dans sa décision relative aux effets de cette annulation, que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de sa décision prononçant l'annulation contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

11. En l'espèce, l'association Anticor soutient que l'effet rétroactif de l'annulation de l'agrément serait susceptible, dès lors que les constitutions de partie civile formées par l'association pourraient être jugées irrecevables, de fragiliser les procédures concernées et aurait ainsi des conséquences manifestement excessives sur les intérêts publics tirés de la lutte contre la corruption et, plus généralement, de la justice. Toutefois, à supposer que le juge judiciaire compétent retienne l'irrecevabilité des constitutions de parties civiles formées par l'association, il est constant que cet effet de l'annulation concernerait uniquement les constitutions de partie civile postérieures à la date de l'agrément attaqué. En outre, il ressort des articles 85 et suivants

du code de procédure pénale et des articles 418 et suivants du même code, éclairés par la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de Cassation, que, d'une part, l'irrecevabilité d'une constitution de partie civile formée en cours d'instance n'a pas d'effet par elle-même sur l'action publique, laquelle préexistait et que, d'autre part, l'irrecevabilité en cours d'instruction ou de jugement d'une plainte avec constitution de partie civile n'a pas par elle-même d'effet sur l'action publique, dès lors que la poursuite aura été valablement exercée par les réquisitions de ministère public. En outre, il sera en tout état de cause loisible à l'association Anticor d'interjeter appel, lequel a un caractère suspensif, des éventuelles décisions du juge judiciaire compétent relatives à l'irrecevabilité de ses constitutions. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'absence d'agrément permettant à l'association Anticor d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne certaines infractions financières serait susceptible de porter de façon manifestement excessive atteinte à l'intérêt général, alors qu'au surplus, il est constant que deux autres associations ont bénéficié sur la période écoulée depuis le 18 avril 2021, et bénéficient encore, d'un agrément leur permettant d'exercer ces mêmes droits. Dans ces conditions, au regard du moyen d'annulation retenu et alors que l'effet rétroactif de l'annulation aurait uniquement pour potentielle conséquence de faire perdre à l'association Anticor qualité pour participer au procès pénal, il ne résulte pas des éléments produits par l'association que cet effet serait par lui-même de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison des effets que l'agrément avait produit sur elle ou d'un intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets.

12. Il résulte de ce qui précède qu'il n'y pas lieu de faire droit à la demande de l'association Anticor tendant à ce que soient modulés dans le temps les effets de l'annulation de l'agrément du 2 avril 2021.

Sur les frais liés au litige :

13. Le signataire d'une requête collective, s'il n'a pas lui-même qualité pour agir, ne peut se voir, même si la requête est accueillie, accorder le remboursement des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

14. Il y a donc uniquement lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État, partie perdante, une somme de 2 000 euros, à verser à M. C... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il n'y a pas lieu, en revanche, de faire droit aux conclusions de l'association Anticor, M. C... n'étant pas la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de M. A... D... n'est pas admise.

Article 2 : L'arrêté du 2 avril 2021 par lequel le Premier ministre, exerçant les attributions du garde des sceaux, ministre de la justice, a renouvelé l'agrément de l'association Anticor en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile, est annulé.

Article 3 : L'État versera à M. C... la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par l'association Anticor sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à M. E... C..., à M. B... F..., à l'association Anticor, à la Première ministre et à M. A... D....

Copie en sera adressée à la secrétaire générale du gouvernement.

Délibéré après l'audience du 12 juin 2023, à laquelle siégeaient :

M. Marino, président,
M. Le Broussois, premier conseiller,
M. Lautard-Mattioli, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 juin 2023.

Le rapporteur,

Le président,

B. Lautard-Mattioli

Y. Marino

Le greffier,

A. Lemieux

La République mande et ordonne à la Première ministre en ce qui la 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.