

Monsieur le Garde des Sceaux
Ministère de la Justice
13 place Vendôme
75042 Paris Cedex 01

Paris, le 14 novembre 2024

N. Réf : Anticor/ Demande indemnitaire préalable/ Annulation de l'agrément du 2 avril 2021

Objet : Demande indemnitaire préalable, à la suite de l'annulation rétroactive pour erreur de droit de l'agrément d'Anticor du 2 avril 2021

Monsieur le Garde des Sceaux,

L'association Anticor a subi des préjudices considérables du fait des conséquences de l'illégalité de l'arrêté du 2 avril 2021 du Premier ministre portant renouvellement de l'agrément d'Anticor en vue de l'exercice des droits de la partie civile dans les affaires de probité publique.

Le 23 juin 2023, statuant sur un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre de cet arrêté par deux anciens adhérents de l'association, le tribunal administratif de Paris a en effet annulé rétroactivement l'agrément d'Anticor : il a jugé que le Premier ministre ne pouvait pas, sans commettre une erreur de droit, à la fois considérer que la condition de l'agrément tenant au caractère désintéressé et indépendant des activités de l'association n'était pas remplie, ce qu'indiquait la motivation de l'arrêté contesté, et délivrer tout de même l'agrément en se satisfaisant d'engagements de l'association de prendre à l'avenir des mesures correctives. Le 16 novembre 2023, contrairement aux conclusions du rapporteur public, cette annulation a été confirmée par la cour administrative d'appel de Paris.

A la suite d'un pourvoi en cassation formé par Anticor, le Conseil d'Etat s'est prononcé définitivement sur ce litige le 6 novembre 2024 dans l'affaire n° 490435. Ici encore contrairement aux conclusions de son rapporteur public, le Conseil d'Etat a validé le raisonnement retenu par le tribunal administratif et la cour administrative d'appel, et a ainsi confirmé l'annulation rétroactive de l'arrêté du 2 avril 2021 pour erreur de droit.

Anticor n'aurait pas été recevable à contester la légalité de cet arrêté, dont le dispositif lui était favorable¹.

¹ V. par analogie : CE 18 oct. 2002, *Diraison, Lebon* 803 : un conseiller de tribunal administratif n'est pas recevable à contester sa mutation dans l'un des postes qu'il avait demandé.

A chaque étape du litige devant la juridiction administrative, Anticor a documenté le fait qu'elle respectait au 2 avril 2021 les conditions prescrites à l'article premier du décret 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.

Hélas, ni le tribunal administratif de Paris, ni la cour administrative d'appel de Paris, ni le Conseil d'Etat n'ont vérifié si Anticor respectait ou non ces conditions. Ces trois juridictions ont considéré que cette vérification ne leur était pas permise, dès lors que :

- l'arrêté du 2 avril 2021 était intrinsèquement et *ab initio* entaché d'une erreur de droit tenant à sa motivation contradictoire :
- la Première ministre Elisabeth Borne n'avait pas demandé explicitement ou implicitement une substitution de motifs devant le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Paris – ce qui au demeurant constitue une faute de service.

Anticor est la victime directe de l'illégalité de l'arrêté du 2 avril 2021 « bien mal écrit » par le Premier ministre de l'époque. Elle n'en est en rien à l'origine, et n'y a donc aucunement contribué, dès lors

- d'une part, que cette illégalité résulte d'une pure erreur de droit exclusivement imputable au Premier ministre de l'époque, ainsi que le soulignait le rapporteur public devant la cour d'administrative d'appel de Paris :

« L'erreur de droit est manifeste. (...) Si le Premier ministre avait des 'doutes', alors il devait, éventuellement en prolongeant encore le délai d'instruction de la demande d'agrément, demander à l'association de lever ces doutes. (...) En censurant cette erreur de droit, les premiers juges ne se sont pas prononcés sur le fond du litige, à savoir sur les conditions de financement et de fonctionnement de l'association Anticor ».

- et d'autre part, qu'il a été reconnu qu'Anticor respectait scrupuleusement au 2 avril 2021 l'ensemble des cinq conditions de l'agrément, par :

- le rapporteur public près la cour administrative d'appel de Paris ;
- le rapporteur public près le Conseil d'Etat :

« Si vous ne suivez pas sur l'intérêt pour agir, il nous semble que vous serez également conduits à annuler l'arrêt de la cour, qui, s'étant fondée sur une partie de la motivation de l'arrêté attaqué, sans rechercher si les conditions de l'agrément étaient satisfaites, a commis une erreur de droit (...). Vous pourrez alors, dans le cadre du règlement du litige au fond, annuler le jugement du tribunal comme irrégulier en tant qu'il a dénié un intérêt pour agir à M. S... et, évoquant l'affaire (...), vous rejetterez les demandes de MM. B... et S..., l'agrément nous semblant ayant été délivré à bon droit ».

- la Première ministre Elisabeth Borne dans ses observations du 3 octobre 2023 présentées devant la cour administrative d'appel de Paris :

« Le tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit ainsi qu'une erreur d'appréciation en considérant que c'est à tort que le Premier ministre avait estimé que conditions prévues aux 4° et 5° du décret du 12 mars 2014 étaient remplies pour accorder le renouvellement de son agrément ».

En vertu de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat sur la responsabilité pour faute de l'administration à la suite de l'édition d'un acte administratif illégal², la mauvaise rédaction de l'arrêté du 2 avril 2021 constitue une faute de la part du Premier ministre, et donc de l'Etat, qui a conduit à la réalisation d'un préjudice direct et certain pour Anticor.

Ce préjudice comporte deux volets :

- un volet financier lié :
 - d'une part, aux conséquences de l'annulation rétroactive de l'agrément d'Anticor pour les instances dans lesquelles l'association était ou pouvait être partie civile en vertu de l'agrément annulé, depuis le 2 avril 2021, qu'il est possible de documenter à la somme de **32 617,92 euros** à jour au 13 novembre 2024 (v. PJ1) ;
 - d'autre part, aux frais d'avocats engagés par l'association Anticor devant la juridiction administrative, dans le cadre des procédures relatives à la contestation de l'arrêté du 2 avril 2021, et celles relatives aux refus successifs du Premier ministre de lui octroyer l'agrément prévu à l'article 2-23 du Code de procédure pénale, qu'il est possible de documenter à la somme de **16 200 euros**, à jour au 13 novembre 2024 (v. PJ2) ;
 - enfin, au surcroît de travail considérable pour l'ensemble de l'équipe salariée de l'association (et la direction bénévole de l'association...) occasionné par le contentieux portant sur l'arrêté du 2 avril 2021 et les demandes successives d'agrément, entre le 23 juin 2023 (date de l'annulation de l'agrément) jusqu'au 15 septembre 2024 (date de régularisation des contentieux pénaux en cours avec l'agrément du 5 septembre 2024), qu'il est possible d'évaluer à un plancher de 20% de la masse salariale pendant cette période, soit **56 745 euros** (212 529 euros de salaires bruts pendant la période + 77 197 de charges patronales = 283 726 de coût total en frais de personnel pour Anticor entre le 23 juin 2023 et le 15 septembre 2024) ;

² CE Sect. 26 janvier 1973, *Driancourt*, n° 84768, *Lebon* 78 ; CE 30 janv. 2013, n° 339918

- un volet moral que l'association évalue à **50 000 euros** lié :
 - d'une part à l'atteinte grave et immédiate à la réputation d'Anticor ;
 - d'autre part à l'impossibilité dans laquelle l'association s'est retrouvée de se porter partie civile à compter du 23 juin 2023 ;
 - et enfin aux obstacles considérables que deux gouvernements successifs ont érigé avant de lui redonner un agrément, relevés par le Conseil d'Etat lui-même dans son communiqué de presse sur la décision du 6 novembre 2024³.

Le préjudice moral causé à Anticor par l'arrêté du 2 avril 2021 est d'autant plus caractérisé que le rapporteur public près le Conseil d'Etat a qualifié cet arrêté de « *curiosité administrative* » et a souligné que « *de tels 'états d'âme' dans une décision administrative – qu'on ne sait à quoi imputer, simple maladresse rédactionnelle ou volonté de prendre une distance – sont inhabituels* ».

Il est indispensable de sanctionner avec la plus grande sévérité une telle pratique administrative piégeuse, contraire au principe de sécurité juridique, qui vient neutraliser sinon détourner le procédé de l'agrément anticorruption, lequel a été conçu par la loi du 6 décembre 2013 pour *favoriser* l'intervention de la société civile dans la promotion de la probité publique et non pour la conduire dans une chausse-trappe administrative.

Au total, l'association Anticor vous demande la réparation de son entier préjudice pour un montant total de **155 562,92 euros**.

En l'absence d'une réponse positive de votre part dans le délai réglementaire de deux mois, Anticor saisira immédiatement le tribunal administratif de Paris d'un référé-provision et/ou d'une requête indemnitaire, afin que soit engagée la responsabilité de l'Etat pour le préjudice résultant de la délivrance le 2 avril 2021 par le Premier ministre de l'époque d'un « vrai-faux » agrément anticorruption entaché d'une erreur de droit manifeste.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Garde des Sceaux, l'expression de ma meilleure considération.

Paul Cassia
Président de l'association Anticor

PJ 1 : Dossiers pour lesquels Anticor n'a pas été en mesure de se constituer partie civile à la suite de l'annulation de l'agrément du 2 avril 2021

PJ 2 : Frais d'honoraires engagés par Anticor dans le cadre des procédures devant la juridiction administrative relatives à l'arrêté du 2 avril 2021

³ « le Premier ministre a délivré à l'association Anticor, le 5 septembre 2024, un nouvel agrément pour une durée de trois ans. Cette décision a fait suite à une nouvelle demande présentée par l'association. Elle est intervenue après que le juge des référés du tribunal administratif de Paris, par une ordonnance du 9 août 2024, avait enjoint au Premier ministre de ne plus attendre et de statuer sur cette dernière demande » (Conseil d'Etat)