

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

N^{os} 23PA03811, 23PA03813

ASSOCIATION ANTICOR

M. Lapouzade
Président

M. Diémert
Rapporteur

M. Doré
Rapporteur public

Audience du 19 octobre 2023
Décision du 16 novembre 2023

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Paris

(1^{ère} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A. et M. B. ont demandé au tribunal administratif de Paris 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.

Par un jugement n° 2111821 du 23 juin 2023, le tribunal administratif de Paris a fait droit à la seule demande de M. A. et prononcé l'annulation de l'arrêté contesté.

Procédure devant la Cour :

I. Par une requête enregistrée le 22 août 2023 sous le n° 23PA03811, l'association Anticor, représentée par Me Brenghart et Me Claoué Heylliard, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 2111821 du 23 juin 2023 du tribunal administratif de Paris en tant que, après avoir jugé recevable la demande de M. A., il a prononcé l'annulation de l'arrêté litigieux et refusé de moduler dans le temps les effets de cette annulation ;

2°) de rejeter la demande présentée devant le tribunal administratif de Paris par M. A. et M. B. ;

3°) à titre subsidiaire, de moduler les effets de l'annulation en différant son entrée en vigueur à l'expiration d'un délai de trois mois suivant l'arrêt à intervenir et de juger que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de l'arrêt à intervenir, les effets produits par l'agrément du 2 avril 2021 antérieurement à son annulation seront regardés comme définitifs ;

4°) de mettre à la charge de MM. A. et B., individuellement, le versement d'une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier, comme méconnaissant le principe du contradictoire de la procédure ;

- la demande de première instance est irrecevable à raison du défaut d'intérêt à agir de MM. B. et A. qui ne sont pas directement affectés par la décision litigieuse ;

- la décision litigieuse est légale dès lors que les conditions de renouvellement de l'agrément étaient réunies ;

- il y a lieu de procéder à une substitution de motifs dès lors qu'elle remplit effectivement les conditions posées pour le renouvellement de son agrément ;

- à titre subsidiaire, la modulation de l'annulation de la décision litigieuse s'impose eu égard à l'intérêt général qui s'attache au maintien des procédures engagées devant le juge pénal.

Le Premier ministre, exerçant les attributions du garde des sceaux, ministre de la justice a présenté des observations, enregistrées le 3 octobre 2023.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 octobre 2023, M. A. et M. B., représentés par la SCP Lyon-Caen & Thiriez, concluent :

1°) au rejet de la requête ;

2°) par la voie de l'appel incident, à l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a rejeté comme irrecevables, pour défaut d'intérêt à agir, les conclusions présentées par M. B. ;

3°) à ce que le versement de la somme de 2000 euros à M. A. et de la somme de 3 000 euros à M. B. soit mis à la charge de l'association requérante en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- aucun des moyens de la requête n'est fondé ;

- M. B. justifie d'un intérêt à agir.

II. Par une requête enregistrée le 22 août 2023 sous le n° 23PA03813, l'association Anticor, représentée par Me Brenghart et Me Claoué Heylliard, demande à la Cour de surseoir à l'exécution du jugement n° 2111821 du 23 juin 2023 du tribunal administratif de Paris.

Elle soutient que :

- la requête au fond est fondée sur des moyens sérieux ;

- le jugement attaqué est susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables.

Le Premier ministre, exerçant les attributions du garde des sceaux, ministre de la justice a présenté des observations, enregistrées le 3 octobre 2023.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 octobre 2023, M. A. et M. B., représentés par la SCP Lyon-Caen & Thiriez, concluent au rejet de la requête et à ce que le versement de la somme de 2 000 euros à M. A. et de la somme de 3 000 euros à M. B. soit mis à la charge de l'association requérante en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par une ordonnance en date du 13 octobre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 18 octobre 2023 à 12h dans ces deux instances.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code pénal ;
- le code de procédure pénale ;
- le 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 ;
- les décrets n° 2020-1293 du 23 octobre 2020 et n° 2022-847 du 2 juin 2022 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres ;
- 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. Diémert,
- les conclusions de M. Doré, rapporteur public,
- les observations de Me Brengarth et de Me Claoué Heylliard, avocats de l'association Anticor, et de Me Thiriez, avocat de MM. B. et A..

Une note en délibéré a été présentée le 25 octobre 2023 pour l'association Anticor.

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 en l'espèce, en application du décret n° 2020-1293 du 23 octobre 2020 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, 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. M. A., 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., membre de cette association, ont alors saisi le tribunal administratif de Paris aux fins d'annulation de cet arrêté. Ce tribunal, après avoir refusé d'admettre l'intervention de M. C. et regardé en outre la demande de M. B. comme irrecevable faute d'intérêt à agir de l'intéressé, a

néanmoins fait droit à la demande en tant qu'elle émane de M. A. et a prononcé l'annulation de l'arrêté dont s'agit, par un jugement du 23 juin 2023.

2. Par sa requête n° 23PA03811, l'association Anticor relève appel de ce jugement, en tant que, après avoir jugé recevable la demande de M. A., il a prononcé l'annulation de l'arrêté litigieux et refusé de moduler dans le temps les effets de cette annulation. Par sa requête n° 23PA03813, elle demande à la Cour de prononcer le sursis à l'exécution dudit jugement. Le Premier ministre n'a pas relevé appel de ce jugement dans le délai de deux mois suivant sa notification mais a seulement présenté, à la suite de la communication de la requête d'appel de l'association Anticor, des observations par lesquelles la Cour ne peut être saisie ni de conclusions ni de moyens. M. A. et M. B. ont également formé un appel incident contre ce jugement, en tant seulement qu'il a rejeté comme irrecevables, pour défaut d'intérêt à agir, les conclusions présentées par M. B..

3. Il y a lieu de joindre ces deux requêtes dirigées contre le même jugement et qui ont fait l'objet d'une instruction commune.

Sur les conclusions à fins de sursis à l'exécution du jugement attaqué :

4. Dès lors qu'il est statué au fond sur les conclusions de la requête n° 23PA03811, les conclusions tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution du jugement attaqué deviennent sans objet et il n'y a plus lieu d'y statuer.

Sur la régularité du jugement attaqué :

En ce qui concerne la méconnaissance du principe du contradictoire :

5. L'association requérante soutient que le jugement attaqué méconnaît le principe du contradictoire dès lors qu'elle n'a disposé que d'un délai de sept mois pour assurer la défense de ses intérêts directs dans une procédure qui aura duré 24 mois devant les premiers juges, dans la mesure où la demande de MM. B. et A., trois mémoires complémentaires et un mémoire en défense, transmis au tribunal plusieurs mois auparavant (les 2 juin 2021, 21 janvier 2022, 24 mars 2022, 25 mars 2022 et 1^{er} juillet 2022), ne lui ont été communiqués que le 7 décembre 2022 et que l'affaire a été audenciée le 12 juin 2023.

6. Pour regrettable que soit le caractère tardif de la transmission, par le greffe du tribunal administratif à l'association défenderesse, de la demande d'annulation de l'arrêté portant renouvellement de son agrément et de celle, concomitante, de l'ensemble des autres écritures des parties, le délai de sept mois dont elle a ainsi bénéficié pour présenter sa défense ne peut être regardé, dans les circonstances de l'espèce, comme ayant porté atteinte au principe du contradictoire. Le moyen doit donc être écarté.

En ce qui concerne le refus de reconnaître à M. B. un intérêt pour agir :

7. Par la voie de l'appel incident, les demandeurs de première instance contestent la régularité du jugement attaqué en tant qu'il a rejeté comme irrecevables, faute d'intérêt pour agir, les conclusions de M. B..

8. En première instance, M. B., membre de l'association Anticor, faisait uniquement valoir que son recours avait 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 justifiait pas, à ce seul titre, d'un intérêt suffisamment personnel et direct à agir à l'encontre d'une décision renouvelant l'agrément qui permet à ladite association, par l'exercice des droits qui lui sont reconnus par l'article 2-23 du code de procédure pénale, de remplir la mission de lutte contre la corruption que lui assignent ses statuts.

9. En revanche, en appel, M. B. invoque un intérêt moral personnel, résultant des dissensions importantes ayant vu le jour au sein de l'association et de la méconnaissance des principes défendus par cette dernière. Il justifie ainsi d'un intérêt direct à contester un acte qui, dans ce contexte, l'affecte personnellement.

10. Il y a donc lieu d'accueillir les conclusions à fin d'appel incident dirigées contre le jugement attaqué, en tant qu'il a regardé les conclusions de la demande de première instance présentées par M. B. comme irrecevables, et d'en prononcer l'annulation dans cette mesure.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la recevabilité de la demande de première instance :

- S'agissant de l'intérêt à agir de M. A. :

11. Les anciens membres d'une association en conflit avec cette dernière relativement aux modalités de son fonctionnement interne ou aux conditions dans lesquelles elle remplit son objet social ont en principe un intérêt moral à demander au juge de l'excès de pouvoir l'annulation d'une décision d'agrément qui lui est favorable, lorsqu'elle présente un lien suffisant avec le différend qui les oppose.

12. Ainsi que l'on relevé à bon droit les premiers juges, il est constant que M. A. est ancien vérificateur des comptes de l'association et membre de son comité d'éthique, qu'il avait, avant sa saisine du tribunal administratif de Paris, alerté le ministère de la justice sur des dysfonctionnements de l'association par un courrier du 16 juin 2020, puis 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.

En ce qui concerne la légalité de la décision litigieuse :

13. 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'État 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. » ».**

14. Le Premier ministre, après avoir notamment rappelé, dans les motifs de l'arrêté litigieux, diverses circonstances afférentes tant au renouvellement du conseil d'administration de l'association qu'à des dons reçus par elle, dans des conditions contestées, a considéré que : « ces éléments, et en particulier l'absence de transparence sur ce don conséquent, sont de nature à faire naître un doute sur le caractère désintéressé et indépendant des activités passées de l'association, et (...) 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 (...) l'association a, dans le cadre de la procédure d'instruction de sa demande de renouvellement d'agrément, manifesté l'intention de recourir à un commissaire aux comptes pour accroître la transparence de son fonctionnement financier, ainsi qu'une refonte de ses statuts et de son règlement intérieur ».

15. En premier lieu, il ressort ainsi des termes mêmes de l'arrêté litigieux, et comme l'ont relevé les premiers juges, de première part, que l'administration a entendu relever 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, en outre, 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 et, de seconde part, que 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.

16. Les dispositions précitées de l'article 1^{er} du décret du 12 mars 2014 ne permettent pas à l'administration d'accorder l'agrément à une association qui n'en remplit pas les conditions. Dès lors, 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. Le moyen ainsi articulé par l'association requérante doit donc être écarté.

17. En deuxième lieu, l'association requérante sollicite qu'il soit procédé à une substitution de motifs, en soutenant que les réserves émises dans les motifs de l'arrêté litigieux ne sont pas fondées et qu'elle satisfait à l'ensemble des conditions posées par le décret du 12 mars 2014.

18. Une substitution de motifs ne peut être demandée au juge de l'excès de pouvoir que par l'administration auteur de la décision attaquée. La demande de l'association doit donc être écartée.

19. En troisième lieu, eu égard aux finalités poursuivies par le législateur avec l'instauration du régime d'agrément prévu à l'article 2-23 du code de procédure pénale, l'association requérante ne peut utilement ni même sérieusement soutenir que l'annulation d'une décision lui renouvelant cet agrément méconnaîtrait son droit à l'accès à un juge.

20. Il résulte de ce qui précède que l'association Anticor n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Paris a, par le jugement attaqué, fait droit aux conclusions de M. A. tendant à l'annulation de l'arrêté du Premier ministre du 2 avril 2021 renouvelant l'agrément de cette association au titre de l'article 2-23 du code de procédure pénale.

En ce qui concerne la modulation dans le temps des effets de l'annulation de la décision litigieuse :

21. L'association requérante conteste le refus des premiers juges de différer les effets de l'annulation de l'agrément et demande à la Cour d'y procéder, pour un délai de trois mois à compter de l'arrêt à intervenir, afin de laisser au Premier ministre, dans cet intervalle, le temps nécessaire pour reprendre un arrêté d'agrément, et de juger que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de l'arrêt à intervenir, les effets produits par l'agrément du 2 avril 2021 antérieurement à son annulation sont regardés comme définitifs. Elle soutient que l'annulation de l'agrément a pour effet de fragiliser les procédures pénales engagées à sa demande, en particulier celles qui ont été introduites malgré l'inertie du parquet et qu'elle pourrait créer un effet d'aubaine pour toutes les personnes mises en cause pour des faits d'atteinte à la probité, en l'empêchant de se constituer partie civile dans de nouvelles affaires afin de pallier à l'inertie du parquet ou d'interrompre la prescription, de se constituer partie civile lors des prochaines audiences, ou encore de former de nouvelles demandes d'actes en cours d'instruction et de formuler des observations à la suite de l'avis de fin d'information, et en faisant courir un risque d'annulation de ses constitutions de partie civile et des actes subséquents dans le cadre des procédures d'instruction depuis le 2 avril 2021.

22. D'une part, 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.

23. D'autre part, lorsque la juridiction d'appel est saisie d'un jugement ayant annulé un acte administratif et qu'il rejette l'appel formé contre ce jugement en ce qu'il a jugé illégal l'acte administratif, la circonstance que l'annulation ait été prononcée par le tribunal administratif avec un effet rétroactif ne fait pas obstacle à ce que le juge d'appel, saisi dans le cadre de l'effet dévolutif, apprécie, à la date à laquelle il statue, s'il y a lieu de déroger en l'espèce au principe de l'effet rétroactif de l'annulation contentieuse et détermine, en conséquence, les effets dans le temps de l'annulation, en réformant le cas échéant sur ce point le jugement de première instance.

24. En l'espèce, eu égard à la finalité poursuivie par les auteurs d'une constitution de partie civile, il n'apparaît pas, alors que l'association requérante n'invoque qu'un nombre très limité de procédures judiciaires en cours susceptibles d'être affectées par un risque de prescription ou de nullité, dans des situations où le ministère public avait décidé ou décidera de ne pas poursuivre, que les conséquences de l'annulation du renouvellement d'agrément emporte 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. Par suite, c'est à bon droit que les premiers juges, après avoir au demeurant précisément analysé les conséquences procédurales de cette annulation, ont refusé de différer son entrée en vigueur. Il n'y a pas davantage lieu pour la Cour de procéder à la modulation sollicitée. La demande présentée en ce sens par l'association requérante doit être rejetée.

25. Il résulte de tout ce qui précède que l'ensemble des conclusions d'appel de l'association Anticor doivent être rejetées.

Sur les frais du litige :

26. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'association Anticor, qui succombe dans la présente instance, en puisse invoquer le bénéfice. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à sa charge, sur le même fondement, le versement d'une somme globale de 1 500 euros à M. A. et à M. B..

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête n° 23PA03813.

Article 2 : Le jugement n° 2111821 du 23 juin 2023 du tribunal administratif de Paris est annulé en tant qu'il a rejeté comme irrecevables les conclusions présentées par M. B..

Article 3 : Les conclusions de la requête n° 23PA03811 de l'association Anticor sont rejetées.

Article 4 : L'association Anticor versera à M. A. et à M. B. une somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.