

N° 458602

Association Pupu here ai'a te nunaa ia'ora

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 27 mars 2023

Décision du 20 avril 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Par un décret du 5 novembre 1963 (JORF du 6 novembre et Journal Officiel de la Polynésie française du 15 novembre), le Président de la République avait prononcé, pour atteinte à l'intégrité du territoire national, la dissolution du Rassemblement démocratique des populations tahitiennes (RDPT)¹.

Quelques années auparavant, le 21 octobre 1959, le fondateur et leader du RDPT, Pouvana'a Tetuaapua dit a Oopa, qui était député de la Polynésie, avait été condamné par la cour criminelle de la Polynésie française à 8 années de réclusion criminelle pour complicité de tentative de destruction de maisons d'habitation, détention d'armes et de munitions et fourniture d'armes et de munitions (poursuites rejetées par la Cour de cassation le 20 février 1960). Il bénéficia d'une remise de peine, puis d'une amnistie en 1969. Il fût alors élu sénateur de Polynésie en 1971. Il est décédé le 10 janvier 1977.

Une première demande de révision de sa condamnation, présentée par des membres de sa famille, avait été rejetée par la commission de révision le 18 novembre 1993. Une nouvelle demande de révision a été présentée, par le Garde des Sceaux, qui a conduit la Cour de révision et de réexamen, par un arrêt du 25 octobre 2018, à annuler l'arrêt de la cour criminelle de 1959².

Pupu here ai'a te nunaa ia'ora, parti politique créé en 1965 pour poursuivre l'action du RDPT (en faveur de l'autonomie de la PF et contre les essais nucléaires), souhaite obtenir, depuis cette révision, la réhabilitation de Pouvana'a Oopa en obtenant, aussi, la disparition du décret de dissolution du RDPT.

¹ Et, par un décret du même jour, du Parti indépendantiste « Pupu Tiama Maohi » (sur ce dernier, v. 15 juillet 1964, Tupua et autres, n° 62279, p. 407).

² v. Sandrine Zientara-Logeay, « La réhabilitation de Pouvana'a Tetuaapua dit à Oopa », Les Cahiers de la Justice 2019 n° 2, p. 323

Ce parti avait demandé, dans un premier temps, le retrait du décret de dissolution. Vous avez rejeté sa demande d'annulation de la décision de refus au motif que l'exercice, au-delà du délai de recours contentieux contre un acte administratif, d'un recours gracieux tendant au retrait de cet acte ne saurait avoir pour effet de rouvrir le délai de recours, si bien que le rejet d'une telle demande n'est ainsi en principe, hors le cas où l'administration a refusé de faire usage de son pouvoir de retirer un acte administratif obtenu par fraude, pas susceptible de recours (27 mai 2021, Association Pupu here ai'a te nunaa ia'ora, n°439927).

Le parti a alors demandé, cette fois, l'abrogation du décret de dissolution et il vous demande d'annuler le rejet implicite de sa demande.

Cette demande se fonde sur les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 243-2 du CRPA selon lesquelles « l'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicition, sauf à ce que l'illégalité ait cessé ».

Un décret de dissolution est en effet un acte non-réglementaire, il est même individuel (31 octobre 1984, Fédération d'Action Nationale et Européenne, n°28070, B). Et il n'est pas créateur de droits.

Autant vous l'annoncer tout de suite : vous pourriez rejeter au fond la demande de l'association requérante, en glissant un prudent et opportun « en tout état de cause », car cette demande est tout entière fondée sur l'arrêt de la Cour de révision et de réexamen, que l'association considère comme constituant aussi bien un changement de circonstances de fait que de droit, car, explique-t-elle, il est dorénavant établi que Pouvana'a Oopa et donc aussi le RDPT ne sont pas responsables des troubles que les autorités leur reprochaient en 1958. Mais comme ce n'est aucunement pour ce motif que le RDPT avait été dissout en 1963, l'argumentation est tout à fait inopérante.

Il reste que, en amont de cette possible réponse à la requête, se pose la question de savoir si la demande d'abrogation a un objet.

Le législateur a défini, à l'article L. 240-1 du CRPA, l'abrogation d'un acte comme étant sa disparition juridique pour l'avenir. Plus que l'acte lui-même, c'est bien la norme (le règlement ou la décision) que cet acte comporte qui disparaît, et la disparition de l'acte est juridique parce qu'il est mis fin, pour l'avenir, aux effets juridiques produits par cet acte.

L'abrogation a ainsi pour objet de faire cesser les effets d'un acte pour l'avenir, en particulier l'illégalité qu'il peut générer³. Ce qui suppose que l'acte produise des effets pour être abrogé.

³ C'est cette logique de sanction des « atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique » qui vous a conduit à juger, d'une part, que dans le cadre d'un contentieux de refus d'abroger un acte réglementaire (comme en exception d'illégalité de cet acte), la légalité des règles fixées par l'acte, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, mais qu'il n'en va en revanche pas de même des conditions d'édiction de cet acte, ie des vices de forme et de procédure (Assemblée, 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, n° 414583, A - Rec. p. 187), et d'autre part, que le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire

Or, un acte ne produit plus d'effets notamment lorsqu'il a une durée d'application déterminée (par ex. une exclusion temporaire de service d'un agent public) ou bien encore lorsqu'il épuise ses effets du fait même de son exécution (par ex. une révocation d'un fonctionnaire). Ces actes sont temporaires ou instantanés, par opposition aux actes continus.

S'il est possible de demander l'abrogation d'un acte qui produit encore des effets, par exemple un décret procédant au découpage d'un canton (Section, 30 novembre 1990, Association Les Verts, n° 103889, A), en revanche la demande d'annulation du refus d'abroger un acte définitif qui ne produit plus d'effets n'est pas recevable (par ex. 26 février 1996, Association "Stop-Civaux" et autres, n°152942, B ou 11 janvier 2008, Ville de Nîmes, n° 298388, T. pp. 777-866, s'agissant de déclarations d'utilité publique qui n'étaient plus susceptibles de recevoir application une fois expiré le délai dans lequel les expropriations devaient intervenir).

Si l'acte cesse de produire des effets en cours d'instance, il s'agit alors d'un non-lieu et aussi bien que vous jugez qu'il n'y a plus lieu de statuer sur un refus d'abrogation d'un acte réglementaire abrogé en cours d'instance, alors même que l'abrogation prend effet de façon différée (27 juillet 2001, CAMIF, n°218067, A, p. 401) ou alors même que l'acte abrogé aurait reçu exécution pendant la période où il était en vigueur (30 décembre 2002, Confédération nationale des syndicats dentaires, n°238032, B), vous jugez pareillement qu'il n'y a plus lieu de statuer sur un refus d'abrogation d'un acte qui, en cours d'instance, a cessé d'être applicable (11 janvier 2006, Mme veuve L... née M..., n° 274282, T. p. 1023, s'agissant de tarifs annuels ; 13 juillet 2007, C..., n° 280775, B, s'agissant d'une autorisation administrative qui n'est plus légalement requise ; 15 février 2016, Société Voltalis, n° 381730, à propos de règles expérimentales une fois l'expérimentation terminée ; 3 mars 2020, M. H... et autres, n° 422651, B, s'agissant du statut des relations collectives de la SNCF, qui prévoyait des recrutements qui ne sont légalement plus possibles).

Quel est, au regard de ses effets, le caractère d'un décret de dissolution d'une association ? Nous y voyons un acte qui épuise ses effets du fait même de son exécution.

Le décret de dissolution, que ce soit d'une association ou d'un groupement de fait, a pour effet de mettre fin à l'existence juridique de cette association ou de ce groupement. Une fois que la dissolution est prononcée, le décret a produit et épuisé ses effets, du moins dès lors qu'il acquiert un caractère définitif, car il est toujours possible, lorsque l'action contentieuse est ouverte, de suspendre l'exécution du décret de dissolution ou de l'annuler.

Mais, une fois le décret définitif, il a achevé de produire ses effets. En demander l'abrogation est alors dépourvu d'objet, comme est dépourvue d'objet la demande d'abrogation des articles d'un décret qui en fixent la date d'entrée en vigueur, une fois cette date passée, car ces articles

dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision (Assemblée, 19 juillet 2019, Association des Américains accidentels, n°s 424216, 424217, A). La jurisprudence Association des Américains accidentels a été étendue à l'ensemble des actes de refus, y compris relatifs à des actes non-réglementaires, v. par ex. Assemblée, 12 juin 2020, M. G..., n° 422327, 431026, A.

« avaient produit tous leurs effets » (16 juin 2000, Confédération nationale du Travail, n° 203128) ou comme n'a pas d'objet la demande d'abrogation des clauses réglementaires d'une convention, devenues définitives, qui ont supprimé une desserte ferroviaire, car elles ont produit leurs effets à la date de leur entrée en vigueur (19 juin 2015, Association des élus pour la défense du Cévenol et de la ligne Paris – Clermont-Ferrand – Nîmes et autres, n° 380379-385224, aux T.)⁴. On pourrait dire de même d'une demande d'abrogation d'une mesure de révocation par ex⁵.

La raison de telles solutions repose sur l'idée que vous avez déjà exprimée à propos des actes de portée générale dans la décision SCA l'Armorique maraîchère du 28 octobre 2009 (n° 306708, A) selon laquelle l'abrogation d'un texte ou d'une disposition ayant procédé à l'abrogation ou à la modification d'un texte ou d'une disposition antérieur n'est pas, par elle-même, de nature à faire revivre le premier texte dans sa version initiale, sauf si l'autorité compétente le prévoit expressément⁶.

Dans le cas des dissolutions d'association, il faut pareillement relever que l'abrogation du décret de dissolution n'aurait pas pour effet de recréer l'association dissoute.

Nous n'ignorons certes pas que le régime de la dissolution des associations comporte deux spécificités qui, cependant, à notre sens, sont sans conséquence sur le caractère du décret.

En premier lieu, comme pour les sociétés (article 1844-8 du code civil), l'association « conserve la personnalité morale et le droit d'ester en justice pour les besoins de sa liquidation, et [...] la loi du 10 janvier 1936 n'apporte pas de dérogation à cette règle » (Civ. 2e, 3 janvier 1985, n° 83-13.421, Bull. civ. II, n° 2 ; RTDcom. 1985 p. 326, obs. E. Alfandari et M. Jeantin). Et vous admettez aussi que l'association attaque elle-même le décret qui la dissout. Mais il n'en demeure pas moins que l'association est bel et bien dissoute, et cette survivance, temporaire, de la personnalité morale ne signifie pas que le décret de dissolution n'a pas un effet instantané, mais, au contraire, puisque l'effet a été produit, elle a seulement pour objectif de permettre que des droits déterminés de l'association, désormais dissoute, puissent être exercés.

En second lieu, la dissolution est assortie d'une clause pénale figurant à l'article 431-15 du code pénal, selon lequel participer au maintien ou à la reconstitution, ouverte ou déguisée, d'une association ou d'un groupement dissous est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. On pourrait être tenté de voir dans les conséquences pénales de la

⁴ Dans cette affaire, les conclusions ont alors été requalifiées et regardées comme portant sur une demande de rétablissement de la desserte en question. Dans un sens comparable, des conclusions à fin d'abrogation « en tant que ne pas » d'un dispositif qui n'est plus en vigueur ont été requalifiées et regardées comme tendant à ce que soit adoptées des mesures complémentaires permettant d'appliquer ce dispositif à la société requérante (28 janvier 2022, Société Coop'mag, n° 452592).

⁵ Sous réserve des conséquences à tirer de dispositions législatives particulières, telle qu'une loi d'amnistie (v. par ex. 5 janvier 1973, Sieur Halb, n°84744, A).

⁶ Ou si la volonté de l'autorité compétente de remettre en vigueur le texte ou la disposition concerné dans sa version initiale ne fait pas de doute dans le cas où une disposition a pour seul objet d'abroger une disposition qui n'avait elle-même pas eu d'autre objet que d'abroger ou de modifier un texte.

dissolution un effet continu du décret de dissolution. Toutefois, c'est la dissolution qui emporte des conséquences pénales, pas le décret⁷. Il faut même que le décret ait produit son effet, à savoir la dissolution de l'association, pour que l'infraction pénale s'applique. S'il n'y a pas d'association dissoute, il ne peut y avoir d'infraction. Réciproquement, l'abrogation du décret n'ayant aucun effet sur la dissolution, elle n'aurait aussi aucun effet sur l'infraction.

Au demeurant, vous pourriez aussi considérer, comme dans la décision précitée L... née M..., où vous avez distingué entre les effets liés à l'objet même de l'acte et ce que le fichage de la décision a désigné comme des effets indirects ou induits, que la pénalisation du maintien ou de la reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous constitue, à l'aune de cette distinction, un effet seulement indirect du décret de dissolution.

Pour l'ensemble de ces considérations, nous vous proposons donc de juger qu'il n'y a pas lieu d'abroger un décret de dissolution dès lors qu'il a épuisé ses effets et qu'il est définitif.

Il n'en demeure pas moins que la question n'est pas entièrement réglée. L'article L. 243-2 du CRPA sur l'abrogation des actes réglementaires ou des actes non-réglementaires non créateurs de droits prévoit aussi que l'autorité administrative est tenue d'abroger l'acte qui est dépourvu d'objet (acte réglementaire) ou qui a perdu son objet (acte non-réglementaire non créateur de droits).

Un décret de dissolution exécutée et définitif a-t-il perdu son objet, au sens du CRPA ? Nous ne le pensons pas.

L'acte « sans objet », qui ne figurait ni dans votre jurisprudence Alitalia, ni dans votre jurisprudence Association Les Verts, c'est une hypothèse qui a été ajoutée par le législateur, d'abord pour les actes réglementaires avec l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, puis pour les actes non-réglementaires non créateurs de droits avec la création du CRPA.

Les travaux parlementaires de 2007 sont assez peu explicites sur ce qu'il faut entendre par « sans objet », alors pourtant qu'il n'est pas tout à fait évident de saisir cette catégorie. Les termes « superflues » (Rapport AN, 1^{ère} lecture, p. 18) ou « obsolètes » (Rapport Sénat, p. 28) ont été employés comme synonymes.

Au demeurant, le législateur donnait lui-même l'exemple en abrogeant des dispositions devenues désuètes ou sans objet (article 27)⁸, au motif que « même si ces textes ne sont plus appliqués, leur abrogation explicite est nécessaire pour éviter toute confusion sur leur statut », ou que « ces textes, bien que formellement toujours en vigueur car jamais explicitement abrogés, n'étaient en fait plus applicables et le demeurent depuis la date à partir de laquelle ils

⁷ Pour l'application de cette incrimination, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé que la légalité du décret de dissolution n'est pas un élément constitutif de l'infraction à la loi mais une condition préalable à son existence, laquelle consiste exclusivement dans le maintien ou la reconstitution du groupement dissous (si bien que le prévenu peut donc soulever l'exception d'illégalité de ce décret, v. Cass. crim. 30 mars 1971 n° 70-CS.143 : Bull. crim. n° 114).

⁸ Reprenant une disposition du projet de loi de simplification du droit n° 462 (2005-2006).

ont perdu leur raison d'être ou sont entrés en contrariété avec un autre texte » (Rapport AN, 1^{ère} lecture, p. 38), ou encore parce que « même si ces textes ne sont plus appliqués et que certains étaient en tout état de cause d'application temporaire, leur abrogation explicite est utile pour lutter contre la sédimentation des normes. Les citoyens comprennent mal en effet que certains textes tombés de fait en désuétude se retrouvent sur des moteurs de recherche tels que Legifrance ou Google, au même titre que les lois applicables » (Rapport Sénat, p. 81).

Et c'est ainsi que le législateur a énoncé que sont et demeurent abrogées, par ex., la loi du 11 juillet 1906 relative à la protection des conserves de sardines, de légumes et de prunes contre la fraude étrangère, la loi du 9 août 1930 concernant les tromperies sur l'origine des noix, la loi du 22 mars 1936 tendant à protéger l'industrie et le commerce en détail de la chaussure, ou encore l'ordonnance n° 45-1706 du 31 juillet 1945 portant transfert des attributions du comité juridique au Conseil d'Etat.

Ce dernier exemple est intéressant, plus que les trois premiers, non pas seulement parce que c'est une partie de votre histoire, mais aussi parce que l'article 1^{er} de l'ordonnance abrogée disposait que « le comité juridique près le Gouvernement provisoire de la République française est supprimé. Ses attributions sont transférées au conseil d'Etat ». Doit-on déduire de la suppression du comité juridique que l'ordonnance était devenue sans objet ? Et doit-on donc de même considérer qu'une fois l'association dissoute le décret de dissolution devient sans objet ?

La réponse est négative. D'abord parce que si l'ordonnance de 1945 a été abrogée, ce n'est peut-être pas tant parce qu'elle n'avait plus d'objet – le Conseil d'Etat n'y est pas supprimé ! au contraire, on lui donne des attributions – mais parce qu'elle était désuète.

En tout état de cause, et pour ne s'en tenir qu'au décret de dissolution d'une association, quel est son objet ? Dissoudre une association. Une fois l'association dissoute, l'effet a été produit, il s'est épuisé. Mais l'objet du décret – la dissolution – ne disparaît pas. Il existe toujours ; car il y a bien, dans le domaine du droit des associations, des associations qui ont été dissoutes. Il n'y a donc pas lieu, non plus, à abrogation pour cet autre motif prévu par le CRPA.

Dès lors, la demande d'abrogation présentée par l'association, dirigée contre un décret qui n'avait pas perdu son objet mais qui avait épuisé ses effets, est irrecevable et ne peut qu'être rejetée.

PCMNC rejet