

**N° 262626**

***Association secours mondial de France***

**10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 22 septembre 2004**

**Lecture du 3 novembre 2004**

## **CONCLUSIONS**

**M. FRANCIS DONNAT, COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT**

---

L'association « Secours mondial de France » est une association de droit alsacien-mosellan constituée le 23 juillet 2000 et dont l'objet, tel qu'il figure du moins dans ses statuts, est « de mener des actions caritatives au profit des nécessiteux, d'apporter une aide aux victimes de guerre et de catastrophes naturelles et d'œuvrer pour le développement des populations démunies ». Elle a été inscrite, par décret du 19 octobre 2002, à l'annexe I du décret du 25 septembre 2001 réglementant les relations financières avec certaines personnes ou entités. Ce décret du 19 octobre 2002 est l'acte attaqué dans la présente affaire. L'inscription à cette annexe a pour effet de soumettre à autorisation préalable du ministre chargé de l'économie les opérations de change, mouvements de capitaux et règlements financiers de toute nature réalisés par cette association entre la France et l'étranger.

Le décret litigieux prend place dans un ensemble de mesures adoptées, après les attentats du 11 septembre 2001, afin de lutter contre le financement du terrorisme. La chronologie, qui n'est pas entièrement neutre dans la présente affaire, en est la suivante. Par la résolution n° 1390 du 16 janvier 2002, le Conseil de sécurité des Nations-Unies a décidé que tous les Etats devaient bloquer les fonds et les avoirs financiers d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que de toutes les entités associées à ces personnes figurant sur une liste noire, laquelle est tenue par un comité du Conseil de sécurité créé en application de la résolution n° 1267 du 15 octobre 1999. C'est le 18 octobre 2002 que les

Etats-Unis ont sollicité des Nations-Unies l'inscription, sur cette liste, de l'association « Global Relief Foundation », ainsi que d'un certain nombre d'associations apparemment liées à elle, comme l'association « Fondation secours mondial Belgique » ainsi que celle qui semble être son homologue française, à savoir l'association requérante. Dès le lendemain 19 octobre, la France inscrivait, par le décret attaqué, toutes ces associations à l'annexe I du décret du 25 septembre 2001. Trois jours plus tard, soit le 22 octobre 2002, le comité des sanctions des Nations-Unies inscrivait ces mêmes associations sur la liste qu'il tient pour sa part. C'est enfin le 23 octobre 2002 que la Commission européenne, par un règlement (CE) n° 1983/2002, gela les fonds et les ressources économiques de ces associations en les inscrivant à l'annexe I du règlement (CE) n° 881/2002 du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban.

En résumé, la France, ainsi que vous l'avez compris, a réagi avec promptitude à la demande des Etats-Unis et n'a fait qu'anticiper de quelques jours, par le décret attaqué, les mesures adoptées par le Conseil de sécurité des Nations-Unies et par la Commission européenne à l'encontre de l'association requérante et de ses homologues belge et américaine.

**I.** – La requête soumise à vous soulève en premier lieu, ainsi que le fait valoir d'ailleurs le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, la question de la compétence de la juridiction administrative. Le ministre soutient que le décret attaqué se borne à mettre en œuvre la résolution n° 1390 du Conseil de sécurité ainsi que le règlement de la Commission européenne (CE) n° 881/2002, que son adoption ne serait pas détachable de la conduite des relations internationales de la France et qu'il échapperait, par suite, à tout contrôle juridictionnel.

Nous sommes résolument pour notre part d'avis que le décret attaqué n'entre pas dans la catégorie de ce qu'il est convenu d'appeler les actes de gouvernement. Ne constituent en effet pas de tels actes ceux qui sont détachables de la conduite des relations internationales, à savoir les actes dans l'adoption desquels « les autorités françaises jouissent d'une certaine indépendance dans le choix des procédés par lesquels elles exécutent leurs obligations

internationales » (concl. Odent sur TC, 2 février 1950, *Radiodiffusion télévision française c/ Société de gérance et de publicité du poste de radiodiffusion Radio Andorre*, RDP 1950 p. 427). Votre souci est en effet d'éviter que la requête qui vous est soumise ne vous conduise à vous prononcer directement sur un acte international ou sur une décision de nature strictement diplomatique. Vous exigez ainsi qu'entre la sphère internationale et vous s'insère en quelque sorte une mesure nationale démontrant l'usage, par les autorités administratives, de leur pouvoir de décision. C'est la raison pour laquelle vous vous en tenez à la distinction retenue par le président Heumann dans son étude sur le contrôle par le Conseil d'Etat de l'application des traités diplomatiques (EDCE 1952, p. 51) et reprise par le président Genevois dans ses conclusions sur la décision *TN...* (Sect., 22 décembre 1978, p. 523), distinction qui consiste à opposer les mesures d'exécution des traités tournées vers l'ordre international, qui échappent à votre compétence, de celles qui, « tournées vers l'ordre interne », ressortissent à la compétence de la juridiction administrative.

Vous avez ainsi reconnu que n'étaient pas détachables de la conduite des relations internationales la décision de suspendre les stipulations d'un accord (30 juillet 1997, *E...*, T. p. 27), la décision d'engager des forces militaires (5 juillet 2000, *M... et autres*, p. 291), celle de reprendre une série d'essais nucléaires (Ass., 29 septembre 1995, *Association Greenpeace France*, p. 347), ou encore, de façon intéressante pour la présente affaire, un décret appliquant une résolution du Conseil de sécurité des Nations-Unies (29 décembre 1997, *Société Héli-Union*, p. 697). Sont en revanche détachables de la conduite des relations internationales le refus d'abroger un décret relatif à l'engagement des forces aériennes stratégiques (8 décembre 1995, *Lavaurs*, p. 433), la délivrance d'un permis de construire une ambassade (Sect., *TN...* précitée), un refus d'extradition (Ass., 15 octobre 1993, *Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Gouverneur de la colonie royale de Hong-Kong*, p. 267, avec les concl. Vigouroux ; Grands arrêts n° 106 ; AJDA 1993 p. 848, chron. Maugué et Touvet) ou encore les mesures de police prises pour protéger un diplomate étranger (Sect., 29 avril 1987, *Consorts Y... et consorts ER...*, p. 151 ; RFDA 1987 p. 636, concl. Vigouroux ; AJDA 1987, p. 450, chron. Azibert et Boisdeffre).

Au regard de cette grille d'analyse, il ne fait guère de doutes à nos yeux que le décret attaqué est détachable de la conduite des relations internationales de la France. Il est certes vrai que tant son origine – à savoir la demande des Etats-Unis -, que le contexte dans lequel il s'insère – à savoir la mise en œuvre par les Nations-Unies et la Commission européenne de mesures de lutte contre le terrorisme -, ont une forte connotation internationale. Mais son *objet* est, en premier lieu, entièrement tourné vers l'ordre interne. Il s'agit d'une mesure de police tendant à contrôler sur notre sol un groupe dont il est dit qu'il présente des risques pour l'ordre public, et cela reste une mesure essentiellement nationale tout comme le sont, dans les précédents que nous avons évoqués, la protection des diplomates ou la construction d'une ambassade, alors même qu'il s'agit là aussi d'obligations ayant leur origine dans les engagements internationaux liant la France. L'objet de la mesure, dans ces hypothèses, l'emporte sur son origine.

En deuxième lieu, et à la différence notable de la situation qui était en cause dans l'affaire *Société Héli-Union* précitée, le décret attaqué, daté du 19 octobre 2002, ne met pas en œuvre une obligation internationale de la France. D'une part, il ne répond seulement, à la date à laquelle il a été adopté et publié au *Journal officiel*, qu'à une demande du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Ainsi que nous l'avons dit, ce n'est que les 22 et 23 octobre que le Conseil de sécurité et la Commission européenne ont adopté des mesures à l'encontre de l'association requérante. D'autre part, et contrairement à ce que soutient le ministre de l'économie, le décret attaqué ne peut être considéré comme une mesure directe d'application de la résolution n° 1390 du Conseil de sécurité ou du règlement de la Commission européenne (CE) n° 881/2002 qui prévoient, de façon plus générale et sans concerner l'association requérante, des mesures à l'encontre du réseau Al-Qaida.

En troisième et dernier lieu, et même à supposer que le décret attaqué entend, à la date du 19 octobre 2002, exécuter une obligation internationale, la France conservait une certaine latitude d'initiative et de choix des moyens grâce auxquels elle a entendu se conformer à cette obligation. Le gouvernement français aurait certainement pu adopter d'autres mesures à l'encontre de l'association requérante que celle consistant à l'inscrire à l'annexe I du décret du 25 septembre 2001. Indépendamment donc de la chronologie, et même à supposer, pour les

besoins de la cause, que le décret litigieux ait été adopté postérieurement aux décisions du Conseil de sécurité et de la Commission européenne, vous pouvez valablement en connaître par la voie de l'excès de pouvoir sans être conduit, de ce seul fait, à apprécier l'acte international lui-même. Pour l'ensemble de ces motifs, nous vous proposons donc de juger que le décret attaqué est détachable de la conduite des relations internationales de la France et ressorti par suite à votre compétence.

**II.** – Le ministre soulève ensuite une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête. Mais contrairement à ce qui est soutenu, nous n'avons aucune hésitation à penser que le décret attaqué qui, encore une fois, inscrit l'association requérante à l'annexe I du décret de 2001, est une mesure individuelle. Par conséquent, sa seule publication au *Journal officiel* ne pouvait, en l'absence, ainsi que le reconnaît le ministre, de notification, faire courir le délai de recours (Sect., 28 janvier 1966, *BR...*, p. 66). Ajoutons que la circonstance que la requérante a formé à l'encontre du décret un recours gracieux est sans influence sur l'inopposabilité des délais en l'absence de notification mentionnant les voies et délais de recours (Sect., 13 mars 1998, *Mme X...*, p. 80). Relevons enfin d'office que les conclusions de la requérante ne visent valablement le décret du 19 octobre 2002 qu'en tant qu'il la concerne, et que ces dispositions sont divisibles du reste du décret attaqué.

**III.** – Vous pouvez en venir à l'examen des trois moyens de la requête.

**1.** – L'association « Secours mondial de France » soutient tout d'abord que le décret n'est nullement motivé alors qu'il aurait dû l'être en application des dispositions de la loi du 11 juillet 1979. En défense, le ministre soutient, d'une part, que le décret n'est pas une mesure individuelle et n'entre par conséquent pas dans le champ d'application de cette loi, mais nous vous avons déjà dit ce que nous pensions sur la nature de l'acte attaqué. Le ministre invoque d'autre part les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1979 qui permettent de ne pas motiver les décisions qui « refusent une autorisation » lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets protégés par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Mais ce terrain nous semble inopérant, le décret attaqué ne pouvant être considéré comme refusant une autorisation dès lors que les mouvements de capitaux entre la

France et l'étranger sont en principe libres en application de l'article L. 151-1 du code monétaire et financier. Le ministre invoque enfin de façon plus pertinente les dispositions de l'article 4 de la loi du 11 juillet 1979, aux termes desquelles : « Les dispositions de la présente loi ne dérogent pas aux textes législatifs interdisant la divulgation ou la publication de faits couverts par le secret », dispositions que vous avez par exemple accepté d'appliquer au secret médical (5 novembre 2001, *M. W...*, T. p. 804). Or, le ministre soutient que les documents établissant l'existence de relations entre l'association américaine « Global Relief Foundation » et l'association requérante et justifiant l'inscription de cette dernière à l'annexe I du décret du 25 septembre 2001 pour des raisons tenant à la lutte contre le financement du terrorisme sont couverts par le secret défense protégé par l'article 413-9 du code pénal. Nous n'avons guère d'hésitation, dans ces conditions, à vous proposer de faire jouer ici l'exception prévue par le législateur à la motivation des actes lorsque cette exception est justifiée par des faits couverts par le secret, et par conséquent d'écarter le moyen.

2. – L'association requérante soutient en deuxième lieu que le décret attaqué est intervenu en méconnaissance des droits de la défense, faute d'avoir été préalablement invitée à présenter des observations. Mais ce moyen est lié au précédent. L'article 24 de la loi du 12 avril 2000 prévoit en effet que doivent être précédées d'une procédure contradictoire les décisions devant être motivées. Le décret attaqué ne devant pas l'être, il a pu légalement intervenir sans que l'association requérante ne soit invitée à présenter des observations.

3. – Il est enfin soutenu que c'est à tort que le ministre a décidé d'inscrire l'association « Secours mondial de France » à l'annexe I du décret du 25 septembre 2001.

Un mot d'abord sur le degré de votre contrôle. Si la requérante invoque l'erreur manifeste d'appréciation, il nous semble que vous devez exercer un contrôle normal sur la décision de soumettre à autorisation du ministre chargé de l'économie les opérations financières de toute nature réalisées entre la France et l'étranger par une personne en l'inscrivant à l'annexe I du décret du 25 septembre 2001. L'étendue de votre contrôle dépend au premier chef de l'étendue des pouvoirs dont dispose l'administration. Lorsque son action est subordonnée au respect de certaines conditions, il vous appartient de rechercher si la

condition mise à l'exercice du pouvoir administratif a été ou non remplie en l'espèce. Vous vous efforcez en outre d'exercer un contrôle de la qualification juridique lorsque sont en cause des mesures refusant un droit ou restreignant l'exercice d'une liberté publique (v. Sect., 17 juillet 2003, *M. B...*, n° 249183, à publier ; chron. Donnat et Casas, AJDA 2003 p. 2025).

En l'espèce, le décret attaqué, ainsi que celui du 25 septembre 2001 qu'il complète, ont été pris sur le fondement des dispositions de l'article L. 151-2 du code monétaire et financier, aux termes desquelles « Le gouvernement peut, pour assurer la défense des intérêts nationaux et par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie : 1- soumettre à déclaration, autorisation préalable ou contrôle : a) les opérations de change, les mouvements de capitaux et les règlements de toute nature entre la France et l'étranger ». Ce texte fixe ainsi une condition légale – la défense des intérêts nationaux – à l'exercice par le gouvernement de cette prérogative. En l'espèce et au surplus, la décision attaquée a eu pour effet de restreindre les conditions d'exercice de la liberté d'association laquelle jouit, ainsi que vous le savez, d'une protection particulière dans votre jurisprudence et dans celle du Conseil constitutionnel. Alors que vous exercez un contrôle normal sur la décision de dissoudre une association (v. par exemple : Ass., 21 juillet 1970, *J...*, p. 500), il nous semblerait quelque peu paradoxal que vous vous en teniez à un contrôle restreint sur la décision soumettant à autorisation les mouvements financiers réalisés avec l'étranger par une association.

En l'espèce, la requérante soutient qu'elle n'a aucun lien avec l'association américaine « Global Relief Foundation », avec laquelle vous dit-elle elle a notamment refusé son affiliation. Elle fait en outre valoir que le préfet du Bas-Rhin n'a soulevé aucune objection lors de son inscription au registre tenu par le tribunal d'instance de Strasbourg, et énumère certaines actions humanitaires dont elle serait à l'origine. Le ministre fait valoir en défense qu'il détient des éléments prouvant les liens entre l'association requérante et l'association « Global Relief Fondation », mais que ces éléments, ainsi que nous vous l'avons dit, sont couverts par le secret de défense nationale.

Au regard de l'ensemble des circonstances de l'espèce, nous sommes pour notre part enclins à suivre ici le ministre. L'objet affiché des deux associations est largement

comparable, et le nom de l'association française est en outre identique à celui de son homologue américaine « Global Relief Foundation ». Nous relevons d'ailleurs que l'association française avait à l'origine souhaité être inscrite sous le nom de « *Fondation Secours mondial de France* » et que le terme de « fondation », importé du vocabulaire américain mais incorrect en droit français, a été retiré à la demande du préfet. Notre sentiment est en outre renforcé par les circonstances ultérieures au décret attaqué, dont vous ne pouvez par conséquent tenir compte, à savoir les mesures adoptées tant par les Nations-Unies que par la Commission européenne.

Il nous semble inutile, dans ces conditions, de faire usage des pouvoirs d'instruction que vous vous êtes reconnus par votre décision *Secrétaire d'Etat à la guerre c/ Sieur C...* (Ass., 11 mars 1955, p. 149 ; RDP 1955, p. 955, concl. Grévisse ; chron. Marceau Long AJDA 1955.II p. 181 ; Ass., 6 novembre 2002, *MO...*, p. 380 ; chron. Donnat et Casas ADJA 2002 p. 1337) qui vous permettent, lorsque sont en cause des secrets protégés par la loi, de prendre toutes mesures propres vous procurer, par les voies de droit, les éléments susceptibles de former votre conviction sur les points du litige. Les pièces du dossier nous semblent suffisantes en l'espèce, et nous ne pensons pas que le ministre pourrait apporter des éléments plus déterminants.

Le ministre n'a par conséquent pas commis d'erreur d'appréciation en estimant que la défense des intérêts nationaux justifiait, en application des dispositions de l'article L. 151-2 du code monétaire et financier, l'édiction du décret attaqué.

Vous pourrez par conséquent écarter le dernier moyen soulevé par la requérante.

Vous pourrez de même rejeter les conclusions tendant à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.