

N° 409124

M. G...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 4 octobre 2017

Lecture du 16 octobre 2017

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), autorité publique indépendante, est notamment chargée par le législateur (en vertu de l'article L. 232-5 du code du sport) de diligenter des contrôles antidopage. En vertu de l'article L. 232-11 du code du sport, en dehors des officiers et agents de police judiciaire agissant dans le cadre du code de procédure pénale, seules deux catégories de personnes sont habilitées à procéder à ces contrôles, les agents relevant du ministre chargé des sports d'une part, les personnes agréées par l'agence d'autre part. En vertu de l'article R. 232-68 du code, cet agrément, donné pour une durée de deux ans renouvelable, est accordé dans les conditions définies par l'AFLD¹. Les personnes agréées, appelées « préleveurs agréés », sont ensuite sollicitées par l'Agence pour effectuer des contrôles et rémunérées sur la base de vacations². Par ailleurs, en vertu de l'article R. 232-71, la personne chargée du contrôle qui commet une faute dans l'accomplissement de sa mission de contrôle se voit retirer son agrément.

M. G..., qui avait été agréé dans ce cadre pour effectuer des contrôles et dont l'agrément avait été renouvelé, s'est vu retirer son agrément par une décision du directeur du département des contrôles de l'AFLD du 7 mars 2016. Il a saisi le tribunal administratif de Paris d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre cette décision. Estimant que vous étiez compétent en premier et dernier ressort, le tribunal vous a toutefois transmis cette requête, par un jugement collégial et motivé (ainsi que cela lui est loisible – v. s'agissant d'une cour, 9 juillet 2010, M. A... et autres, n^{os} 314942 316590 318359, aux Tables sur un autre point), en date du 17 mars dernier.

C'est cette question de compétence au sein de la juridiction administrative qu'il vous revient de trancher aujourd'hui. Le tribunal a estimé que vous étiez compétent sur le fondement du 4^o de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, en vertu duquel vous connaissez en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les décisions prises par certaines autorités, dont l'AFLD, « au titre de leur mission de contrôle ou de régulation ».

¹ Actuellement par sa délibération n° 2016-17 CTRL du 17 février 2016 relative à l'agrément, l'évaluation et aux obligations des personnes chargées des contrôles au titre de l'article L. 232-11 du code du sport.

² V. la délibération n° 2015-14 CTRL du 22 janvier 2015 du collège de l'Agence relative à la rémunération et aux frais de déplacement des préleveurs auxquels l'Agence fait appel pour la réalisation de contrôle sur les sportifs.

Le tribunal a déduit de cette disposition qu'elle avait « pour effet d'exclure de la compétence du Conseil d'Etat les actes de gestion courante » de l'AFLD. En l'espèce, il a retenu que le retrait de l'agrément d'une personne chargée des contrôles n'est pas un acte de gestion courante et qu'il est par nature lié à l'exercice de la mission de contrôle de l'Agence, ce dont il a déduit qu'il s'agissait d'une décision prise par l'AFLD au titre de sa mission de contrôle.

Si nous convenons volontiers que la décision en cause est liée à l'exercice de la mission de contrôle de l'Agence, nous ne partageons pas le raisonnement et la solution du TA.

Rappelons, tout d'abord, que l'article R. 311-1 du CJA est, en vertu de l'article L. 311-1 du code, une réserve de compétence qui déroge à la compétence de premier ressort de droit commun des tribunaux administratifs. S'agissant des autorités énumérées au 4° de cet article, la question qui se pose n'est donc pas l'identification de celles de leurs décisions qui, par exception, se trouvent exclues du champ de la compétence en premier ressort du Conseil d'Etat, mais l'identification de celles de leurs décisions qui se trouvent incluses dans ce champ. Nous croyons, par conséquent, que la distinction entre les actes de gestion courante et les autres décisions n'est pas fidèle au texte, puisqu'elle conduit à étendre trop largement la compétence du Conseil d'Etat, en postulant que le pouvoir réglementaire a entendu embrasser, au 4° de l'article R. 311-1, toutes les décisions des autorités énumérées à l'exception des seuls actes de gestion courante.

Or ce n'est pas ce qu'il a fait, ainsi que vous l'avez rappelé en jugeant que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître en premier et dernier ressort des décisions que les autorités du 4° de l'article R. 311-1 prennent à un autre titre qu'à celui de leurs missions de contrôle ou de régulation (v. 18 décembre 2013, Mme L..., n° 365844, T. pp. 520-742-745). Vous avez ainsi choisi de donner toute sa portée à l'incise qui ne vise que certaines missions des autorités concernées, et de faire pleinement jouer l'*a contrario* qui existe vis-à-vis des autres activités de ces autorités.

La fidélité au texte conduit donc à se poser la seule question de savoir si la décision contestée est prise au titre de la mission de contrôle ou de régulation de l'autorité. Par cette formule, il nous semble que le pouvoir réglementaire a entendu viser les décisions prises dans l'exercice des pouvoirs de contrôle et de régulation des autorités en cause. Il n'est donc pas décisif que la décision ait un lien avec les missions de contrôle ou de régulation. Ce qui compte, en définitive, c'est davantage le fondement de cette décision, ce dont elle procède : vous n'êtes compétents en premier ressort que si la décision est la traduction de l'exercice d'un pouvoir de contrôle ou de régulation.

Tel n'est pas le cas de la décision contestée. L'agrément des personnes chargées des contrôles s'apparente, pour l'AFLD, à un processus de recrutement de personnes amenées, ensuite, à se voir confier, par elle et pour son compte, des vacations. Le retrait de cet agrément est une mesure de type disciplinaire, qui met fin à toute relation professionnelle à ce titre. Il ne procède pas de l'exercice par l'Agence des ses pouvoirs de contrôle antidopage.

Précisons qu'il ne nous paraît donc pas possible de considérer que l'Agence exerce un pouvoir de contrôle sur la profession de préleveur et qu'en retirant un agrément elle prend une mesure procédant de ce pouvoir de contrôle. En effet, le contrôle qu'exerce ici le directeur du département des contrôles de l'Agence sur les préleveurs agréés est en réalité de même nature que celui du chef de service sur les agents qui relèvent de son autorité.

Au total, nous pensons que vous n'êtes donc pas compétents en premier et dernier ressort au titre du 4° de l'article R. 311-1 du CJA pour connaître des conclusions de la requête de M. G... . Aucune autre disposition ne vous donnant compétence à cette fin, il vous appartient d'attribuer le jugement de ces conclusions au tribunal administratif territorialement compétent.

A cet égard, nous déduisons de ce que nous vous avons dit de la nature de la décision contestée qu'elle ne doit pas être regardée comme prise dans l'exercice d'un pouvoir de police au sens de l'article R. 312-8 du CJA, et que le litige auquel elle donne lieu ne doit pas être regardé comme relatif à une législation régissant une activité professionnelle au sens de son article R. 312-10. Il s'agit selon nous d'un litige d'ordre individuel intéressant un agent d'une personne publique, qui relève par conséquent, en vertu de l'article R. 312-12, du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le lieu d'affectation de l'agent. Vous pourrez donc attribuer l'affaire au tribunal administratif de Paris, le lieu de dernière affectation³ de l'intéressé devant être regardé comme étant au siège du département des contrôles de l'AFLD, qui est à Paris.

Tel est le sens de nos conclusions.

³ V., sur la prise en compte de la dernière affectation, 10 mai 1972, M. D..., n° 80682, Rec. p. 351 ; 6 mars 1985, R..., n° 60166, T. pp. 548-701.