

CONCLUSIONS

Mme Céline GUIBE, Rapporteuse publique

La loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales¹ a consacré une forte augmentation des crédits budgétaires alloués à l'aide publique au développement, avec l'objectif d'y consacrer une enveloppe égale à 0,55% du revenu national brut en 2022.

Pour atteindre cette cible, il a notamment été décidé de doubler, en 2022, le montant de l'aide publique au développement allouée à des projets mis en œuvre par des organisations de la société civile par rapport à son montant de 2017, soit un passage de 310 à 620 M€.

Ce saut quantitatif a été opéré dans un contexte de prise en compte accrue des risques de détournement de l'aide à des fins de financement du terrorisme ou de blanchiment d'argent, auxquels les organisations de la société civile opérant en territoire étranger, et, notamment, dans les zones de conflit, sont particulièrement vulnérables.

Les débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi ont mis en lumière la question, objet de discussions entre les pouvoirs publics et les acteurs de société civile, de l'étendue des obligations pesant sur ces derniers afin de s'assurer que les bénéficiaires des fonds ne figurent pas sur les listes de sanctions adoptées par la France, l'Union européenne ou l'Organisation des Nations Unies.

Aiguillonnés par les organisations de la société civile, qui invoquaient les risques juridiques et sécuritaires que les obligations de vérification préalable, ou « criblage », feraient peser sur elles dans certaines zones, ainsi que leur incidence négative sur l'efficacité de leur action, les parlementaires ont demandé au gouvernement, à l'article 17 de la loi, la remise d'un rapport évaluant les possibilités de dispense de criblage des bénéficiaires finaux pour certaines actions de stabilisation à l'intérieur de périmètres géographiques définis, caractérisés par une situation de crise persistante et l'existence de groupes armés non étatiques².

¹ Loi n° 2021-1031.

² Amendement n° 511, présenté par le député J. Maire, et adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

C'est dans ce contexte que se sont tenues plusieurs réunions entre l'autorité administrative et les représentants des organisations de la société civile entre mai et décembre 2021, qui ont débouché sur l'élaboration d'un document intitulé « lignes directrices en matière de criblage ». Ces lignes directrices ont été communiquées au Parlement à l'appui du rapport présenté en application de la loi du 4 août 2021, dont l'existence est mentionnée au Journal officiel de la République française du 14 décembre 2021. Elles ont par ailleurs été transmises, la veille, à l'association Coordination Sud, qui avait pris part aux réunions de concertation préalable, sans faire toutefois, l'objet d'une quelconque publication.

L'association Coordination Sud, et sept autres acteurs de la société civile, rejoints, dans le cadre d'une intervention volontaire, par 32 autres organisations mettant en œuvre des projets d'aide humanitaire ou de développement à l'étranger, vous demandent, à titre principal, de constater que ces lignes directrices ont été abrogées, faute de publication, et, à titre subsidiaire, d'en prononcer l'annulation.

1. Que contient ce document ?

On y trouve d'abord, en préambule, l'énoncé de la nécessaire conciliation entre, d'une part, l'interdiction de mise à disposition de fonds à des personnes faisant l'objet de mesures restrictives et, d'autre part, le principe du droit international humanitaire de non-discrimination dans l'attribution de l'aide. Il en est déduit que les organisations de solidarité internationale sont tenues de procéder, pour l'ensemble des financements qu'elles perçoivent, au criblage de leurs personnels, fournisseurs et partenaires de mise en œuvre mais que ne doit pas être exigé le criblage des bénéficiaires finaux de l'aide lorsque les projets répondent aux besoins essentiels des populations en situation de risque humanitaire. Il est également précisé que les lignes directrices visent à « guider l'instruction » des projets financés par les services du ministère des affaires étrangères (Centre de crise et de soutien, Direction des Nations Unies et des organisations internationales et Direction générale de la mondialisation) et par le groupe Agence française de développement (AFD) en tant qu'opérateur de l'Etat.

Après une première partie relative au criblage obligatoire des personnels, fournisseurs et partenaires, commun à l'ensemble des projets, la deuxième partie du document, relative au criblage des bénéficiaires finaux, distingue entre les projets relevant de l'aide humanitaire, qui en sont exemptés, et les autres. Pour apprécier, au cas par cas, si le projet présenté relève de l'une ou l'autre de ces catégories, le document se réfère à un faisceau d'indices reposant, pour l'essentiel, sur le rattachement aux secteurs couverts par les plans de réponse humanitaire des Nations Unies³. Il prévoit, par ailleurs, des facultés de dérogation, à titre exceptionnel, en cas de contraintes spécifiques rendant impossible, en pratique, la mise en œuvre du criblage ou y faisant obstacle, du fait de l'âge des bénéficiaires ou de la nécessité de protéger leur identité,

du projet de loi le 19 février 2021.

³ Santé, eau-hygiène-assainissement, nutrition et sécurité alimentaire, moyens de subsistance, éducation de base, hébergements d'urgence et biens non alimentaires, protection, dont déminage humanitaire, formation professionnelle, quand elle n'a pas un usage dual.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

notamment à raison de risques de persécution auxquelles ils seraient exposés. Le document prévoit également la possibilité d'assimiler certains projets de l'AFD orientés vers des personnes en situation de détresse ou de misère à des actions humanitaires exemptées de l'obligation de criblage⁴.

La troisième partie du document, consacrée à la mise en œuvre des obligations, précise que l'Etat met à disposition des acteurs un registre unique des sanctions applicables et qu'il exige de ses partenaires non-gouvernementaux l'acquisition d'un logiciel de criblage. Le document impose une fréquence de criblage minimum une fois tous les 6 mois.

2. Avant d'en venir à l'examen au fond de la requête, vous devez d'abord surmonter plusieurs moyens de défense opposés par le ministre des affaires étrangères.

2.1. Celui-ci indique, tout d'abord, qu'il n'existerait pas de « lignes directrices » dont il serait l'auteur, mais un document émanant du Gouvernement, dans le cadre de ses relations avec le Parlement.

A supposer qu'il faille y lire une invocation de l'acte de gouvernement, l'objection ne vous retiendra pas : si le document en litige a été communiqué au Parlement, à l'appui du rapport établi en application de l'article 17 de la loi du 4 août 2021, il se distingue du rapport lui-même. Expressément destiné à l'usage des services instructeurs du ministère des affaires étrangères et de l'AFD, ainsi que des organisations de la société civile, à qui il a d'ailleurs été communiqué, il s'agit d'un document administratif tout à fait « classique », qui ne ressort pas des rapports entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif dont vous ne seriez pas compétents pour connaître.

2.2. Le ministre soutient, ensuite, que le document attaqué ne fait pas grief aux requérantes, faute d'incidence sur les conditions d'attribution des subventions ou d'entrave à l'action des organisations concernées, 70% des projets présentés entrant dans le champ de l'exemption de criblage des bénéficiaires finaux. Il leur serait même favorable, en leur offrant davantage de prévisibilité et de sécurité juridique. Le ministre soutient, en outre, que ce document n'a pas d'effets notables sur les droits et la situation des organisations requérantes, au sens de votre jurisprudence *GISTI* du 12 juin 2020 (sect., n° 418142, au rec.), dès lors qu'il se bornerait à expliciter une pratique préexistante des services de l'Etat et de l'AFD concernant la conception de l'exception humanitaire, sans rien ajouter au droit existant.

Ces fins de non-recevoir reposent sur une mauvaise compréhension de votre jurisprudence. Vous avez ouvert la voie du recours pour excès de pouvoir contre les lignes directrices, sans en exclure les circulaires ayant un caractère impératif, quand bien même elles se borneraient à

⁴ Opération visant à financer la mise à disposition de ressources en nature ayant une valeur économiquement exploitable (bétail, outillage, intrants agricoles...) ; transferts au bénéfice de travailleurs journaliers recrutés en échange de leur force de travail ; transferts au bénéfice de populations par le biais de filets sociaux ; paiement d'indemnités de déplacement et de repas.

réitérer le droit positif. Votre décision de Section précise clairement que, pour ces deux catégories de documents, la condition tenant aux effets notables est nécessairement remplie.

Peu importe, par ailleurs, que le document en litige s'analyse comme un assouplissement de l'état du droit antérieur ou comme levant des incertitudes juridiques. Il suffit, en l'occurrence, qu'il fasse peser certaines obligations sur des personnes tierces à l'administration ou qu'il subordonne le bénéfice d'un avantage qui leur est destiné à certaines exigences.

Il n'y a, ici, pas de doute que le document dont vous êtes saisis est attaqué. Comme beaucoup de textes de la « littérature grise » de l'administration, il présente une nature hybride, à mi-chemin entre la circulaire *D...* classique et les lignes directrices : le principe du criblage est présenté comme impératif, même s'il est assorti d'exceptions, et s'accompagne de la liste d'une série de critères permettant aux services de déterminer, dans le cadre de l'instruction individuelle des dossiers, si le projet dont ils sont saisis relève, ou non, des exceptions ainsi définies.

L'intérêt à agir des requérantes ne laisse pas, non plus, place au doute, dès lors qu'il n'est pas contesté qu'elles sont, ou ont vocation à être, compte tenu de leur objet, initiatrices de projets humanitaires ou de développement éligibles aux subventions de l'Etat. Il en est de même s'agissant des intervenantes.

3. Le sort, au fond, de la requête dépend, principalement, du point de savoir si le document attaqué doit être, ou non, qualifié d'acte réglementaire, ce qui commande l'examen de la question de la compétence de son auteur.

3.1. Il ne nous paraît guère possible, tout d'abord, de neutraliser le caractère impératif de certaines de ses dispositions pour qualifier le document, dans son ensemble, de lignes directrices, qui se borneraient à déterminer des critères généraux d'attribution des subventions, sous réserve de motifs d'intérêt général, ou de l'appréciation particulière du projet du bénéficiaire, qui justifieraient de s'en écarter⁵.

Nous l'avons dit, même s'il se présente comme un simple guide d'instruction à l'attention des services, on y trouve l'énoncé d'une condition – l'obligation de criblage – qui subordonne l'attribution de subventions. Et le texte n'y ménage aucune exception s'agissant du criblage des personnels, des fournisseurs et des partenaires de mise en œuvre du bénéficiaire de la subvention, pour lequel il est affirmé que l'Etat l'exige de ses partenaires pour l'ensemble de ses financements, de sorte que les services instructeurs ne disposent, sur ce point, d'aucune marge d'appréciation.

Par ailleurs, s'agissant des bénéficiaires finaux des aides, on trouve l'énoncé d'une autre règle générale, qui exclut le criblage des projets d'aide alimentaire programmée et de ceux qui répondent aux besoins essentiels des populations en situation de risque humanitaire, et qui

⁵ Pour reprendre la définition des lignes directrices donnée par la décision de Section *CO...* (4 février 2015 n° 383267, 383268 au rec.).

impose le criblage dans les autres situations. Le texte ne permet aux agents d'y déroger, si des circonstances particulières le justifient, que dans le cas des projets d'aide au développement relevant, en principe, de l'obligation de criblage. Autrement dit, et même si elle est, cette fois, favorable aux bénéficiaires des subventions, cette seconde règle est, pour les projets humanitaires qui relèvent, par nature, du champ de l'exemption, tout aussi impérative que la première.

Quant aux modalités pratiques de mise en œuvre – qu'il s'agisse de l'obligation, pour les bénéficiaires, d'utiliser un logiciel ou de la détermination d'une fréquence minimum de criblage – le document est également prescriptif.

Et, dans la mesure où est en cause l'édiction d'une condition de fond à l'attribution d'un avantage, et non celle d'une simple règle de procédure destinée à établir les modalités concrètes de présentation et d'examen des dossiers, il ne nous paraît pas possible de franchir, ici, la frontière, on le sait, poreuse, entre lignes directrices et acte réglementaire (v., *a contrario*, 16 octobre 2020, Union des aéroports français et francophones associés, n° 429283, aux tables).

3.2. La qualification d'acte réglementaire suppose, ensuite, que les règles énoncées ne se bornent pas à réitérer l'état du droit, tel qu'il résulte de normes juridiques supérieures.

Les organisations de la société civile établies en France doivent respecter les mesures restrictives individuelles édictées au niveau européen ou au niveau national.

Au niveau de l'Union européenne, cette obligation résulte des règlements *ad hoc* du Conseil instituant les mesures restrictives, adoptés sur le fondement de l'article 215 TFUE, soit pour transposer une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, soit à titre autonome, et qui sont applicables et opposables à tout ressortissant des Etats membres de l'Union et à toute personne morale qui y est établie. L'interdiction est formulée selon un libellé standard, exposant qu'aucun fonds, ni aucune ressource économique, n'est mis à la disposition des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes dont la liste est dressée en annexe.

Au niveau national, l'article L. 562-5 du code monétaire et financier (CMF) est formulé dans des termes analogues, et interdit la mise à disposition de fonds au profit des personnes dont les ressources font l'objet d'une mesure de gel en vertu de ce code. Cette interdiction s'applique aux personnes mentionnées à l'article L. 562-4, et vise ainsi toute personne morale constituée ou établie selon le droit national ou réalisant une opération sur le territoire national, dans le cadre de son activité – y compris donc, les organisations de la société civile constituées sous forme d'association ou de fondation.

Nous avons, dans un premier temps, été tentée de suivre le ministre pour voir dans le criblage le corollaire nécessaire de ces mesures restrictives. Il est, en effet, difficile d'identifier un moyen alternatif à ce mode de contrôle pour vérifier qu'une personne ne figure pas sur une

liste de sanctions financières, de sorte que l'obligation de résultat posée par ces textes se confondrait, en pratique, avec une obligation de moyens, à savoir le criblage.

Mais, à la réflexion, il ne nous semble pas possible de raisonner ainsi.

D'abord parce que lorsque le législateur, européen comme national, a entendu édicter une obligation de moyens pesant sur des acteurs privés dans ce domaine, il l'a fait au moyen d'un texte exprès, et d'ailleurs, extrêmement précis. C'est le cas, tout particulièrement, des établissements fournissant des services bancaires ou financiers et de certains professionnels, qui sont soumis par la directive anti-blanchiment⁶ à des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle leur imposant, expressément, de vérifier l'identité de leur client et du bénéficiaire effectif avant d'établir une relation d'affaires ou d'exécuter une transaction. En droit interne, l'obligation de mettre en place une organisation et des procédures internes pour la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition de fonds, prévue par l'article L. 562-4-1 du CMF, s'applique aux seuls établissements financiers et à certains professionnels, énumérés à l'article L. 561-2, et non aux organisations non gouvernementales participant aux projets d'aide au développement.

Ensuite parce que si les mesures restrictives européennes énoncent une interdiction qui s'applique, sans distinction, à toutes les personnes, physiques ou morales, établies sur le territoire de l'Union, les règlements européens adoptés sur le fondement de l'article 215 TFUE comportent, pour la plupart, la précision selon laquelle les actions entreprises par ces personnes n'entraînent pour ceux-ci aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, dès lors qu'ils ne savaient ni ne pouvaient raisonnablement soupçonner que leurs actions violeraient les mesures énoncées dans la décision en cause. Autrement dit, on ne peut attendre les mêmes diligences d'une banque, d'un commerçant, d'une association caritative ou d'une personne physique, lesquels n'ont pas les mêmes moyens.

Cette exclusion peut être rapprochée des précisions données par la Commission européenne dans sa note d'orientation relative à la fourniture d'une aide humanitaire conformément aux mesures restrictives de l'UE du 30 juin 2022⁷, qui, si elle est postérieure au document attaqué et dépourvue de force obligatoire, n'en constitue pas moins un outil d'interprétation utile. Celle-ci précise que les sanctions de l'UE consacrent une obligation de résultat, les moyens mis en œuvre pour la respecter n'étant pas précisés dans le règlement du Conseil, chaque acteur humanitaire étant chargé de définir et mettre en œuvre ses propres procédures internes à cet effet, en fonction du risque que présente son projet (§ 4.1). Il est précisé que ce devoir de diligence peut notamment consister à vérifier si les bénéficiaires des fonds ne figurent pas sur les listes de personnes désignées – c'est le « criblage », au sens du document visé par la présente requête. La note ajoute qu'il peut également consister à mener une enquête « à charge » dans différents media – internet, presse locale, etc. pour identifier le bénéficiaire effectif d'une transaction (§ 4.2).

⁶ Directive (UE) 2015/849, dans sa version modifiée, en dernier lieu, par la directive (UE) 2019/2177, transposée aux articles L. 561-4-1 et s. du CMF.

⁷ C(2022) 4486.

S'il n'est pas entièrement inenvisageable de surmonter ces objections, puisqu'après tout, le criblage est la méthode la plus « légère » envisagée par ce document pour assurer le respect de l'interdiction, un autre élément achève de nous convaincre du caractère normatif des règles énoncées par le document en litige. Nous n'avons, en effet, identifié aucune norme juridique supérieure qui délimiterait clairement un pan de projets d'aide humanitaire exemptés, par nature, de ce devoir de diligence.

Certes, comme le fait valoir le ministre, les règlements de l'Union doivent être interprétés au regard des principes du droit international, l'article 214, paragraphe 2 TFUE précisant, à cet égard, que les actions d'aide humanitaire sont menées conformément aux principes du droit international et aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination. Mais il s'agit là d'un principe trop général pour pouvoir y déceler les contours, ni même l'affirmation, d'une exemption ciblée au respect des obligations découlant des mesures restrictives.

On trouve bien, dans certains des régimes de sanctions de l'UE, des exceptions humanitaires, qui sont de deux types : des exemptions, d'une part, qui écartent l'application d'une restriction lorsque l'action sous-jacente est destinée à une fin humanitaire – ce qui est prévu, par exemple, dans les règlements relatifs à l'Afghanistan ou à la Syrie -, et des dérogations, d'autre part, qui soumettent le transfert de fonds à l'octroi d'une autorisation préalable de l'autorité nationale compétente, comme c'est le cas, par exemple, des règlements relatifs à la Lybie, au Liban, au Yémen etc.⁸. Mais l'addition de ces exceptions, propres à chacun des pays concernés, ne peut être regardée comme l'expression d'une règle de portée générale. Seule la note d'orientation de la Commission européenne, déjà citée, et qui est dépourvue de portée normative, dégage un tel principe en affirmant que les personnes dans le besoin ont, conformément au droit international humanitaire, toujours le droit de recevoir une aide et ne devraient donc pas faire l'objet d'un contrôle (§ 3.13).

Alors, par ailleurs, que le code monétaire et financier est muet à ce sujet, il nous semble donc que le document attaqué, qui définit assez finement les modalités de conciliation des principes du droit international humanitaire et des régimes de sanctions, pour les besoins de l'attribution de financements publics, doit être regardé comme fixant des règles nouvelles.

4. Si vous nous suivez dans cette analyse, vous pourrez en déduire que les conclusions présentées à titre principal par l'association, et qui tendent à ce que vous constatiez que le document attaqué est abrogé, faute d'avoir fait l'objet de la publication prévue par l'article L. 312-2 du CRPA, ne peuvent prospérer. Aux termes de votre décision *M. B...* du 25 novembre 2021 (n° 450258, aux tables), ces dispositions ne sont pas applicables aux circulaires comportant des dispositions réglementaires – sans qu'il y ait lieu, donc, d'opérer un découpage, au sein de l'instruction, selon la nature des dispositions en cause.

⁸ V. à ce sujet, le § 3.8 de la note d'orientation de la Commission précitée.

En revanche, vous devrez faire droit aux conclusions à fin d'annulation présentées à titre subsidiaire – solution qui emporte, au demeurant, des effets plus favorables aux requérantes – le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué étant, selon nous, fondé.

Une première difficulté provient, à ce sujet, du fait que le document n'est pas signé, de sorte que vous en ignorez l'auteur. Vous pourriez être tentés de vous en tenir là et de constater qu'il n'est pas possible, dans ces conditions, d'établir qu'il aurait été compétemment édicté, puisqu'il est tout à fait possible qu'il émane uniquement des membres des services administratifs ayant organisé les réunions de concertation avec les acteurs de la société civile, et non, formellement, d'un - ou de plusieurs – ministres.

Mais vous pouvez aussi estimer que, dès lors que ce document a été transmis au Parlement dans le cadre d'un rapport officiel, c'est qu'il a nécessairement été validé par le ministre compétent. Il ne nous semble, à cet égard, pas possible de retenir qu'il émanerait du Premier ministre, et non du ministre des affaires étrangères. En effet, il est constant que les travaux préparatoires ont été menés à l'initiative de la Direction générale de la mondialisation du ministère des affaires étrangères, en présence des services de la Direction générale du Trésor du ministère de l'économie et de l'AFD. Le document s'adresse aux services instructeurs du ministère des affaires étrangères et de l'AFD, chargés de l'attribution des aides. Il n'est pas non plus contesté que la communication du document aux associations intéressées a été effectuée par les services du ministère des affaires étrangères. Enfin, le ministre des affaires étrangères s'est expressément présenté, dans le cadre de la procédure de référé, comme l'auteur du document.

4.1. Or, il est clair que le ministre des affaires étrangères ne disposait pas d'un pouvoir réglementaire délégué pour édicter les règles en cause.

Vous jugez que la compétence d'un ministre pour distribuer des concours financiers n'emporte pas, par elle-même, attribution d'une compétence réglementaire pour en déterminer les conditions (16 octobre 1985, min. c/ Société des courses de Questembert-Malestroit, n° 53759, aux tables). S'agissant de concours prévus par la loi, comme en l'espèce – sous forme d'attribution de crédits en loi de finances -, la définition des règles d'attribution relève donc, en principe, du pouvoir réglementaire de droit commun⁹.

Certes, le VIII de l'article 2 de la loi du 4 août 2021 renvoie à un décret le soin de définir les catégories d'organismes susceptibles de prendre part au dispositif dédié à des projets de développement présentés par des organisations de la société civile, dans le cadre de leur droit d'initiative, en vue de l'octroi, le cas échéant, d'une subvention.

⁹ V. a contrario, s'agissant de concours distribués par un établissement public administratif, 11 mars 2020, Syndicat des industries et entreprises françaises de l'assainissement autonome, n° 426366, au rec. : la compétence des agences de l'eau pour définir les conditions générales d'attribution des concours financiers qu'elles peuvent apporter est déduite de l'économie générale du dispositif législatif, et, plus particulièrement, des missions qui leur sont confiées.

Ce décret, adopté le 19 avril 2022¹⁰, prévoit, à son article 1^{er}, que sont éligibles à ce dispositif baptisé « initiatives organisation de la société civile » les associations qui relèvent de la loi de 1901, les syndicats professionnels, les fondations reconnues d'utilité publique et les associations ou organisations non gouvernementales constituées dans un pays bénéficiaire de l'aide publique au développement, qui mettent en œuvre des actions de développement. L'article 2 du même décret précise que les modalités de mise en œuvre du dispositif sont définies, chaque année, dans un « appel à manifestation d'intention de projets » approuvé par arrêté du ministre des affaires étrangères, la détermination des conditions d'attribution des subventions tenant compte de l'enveloppe financière allouée. En pratique, l'AFD a lancé deux appels à manifestations de projet en 2022, destinés respectivement aux organisations françaises et aux organisations de droit local, qui ont été approuvés par arrêté du 19 avril 2022.

Toutefois, outre que ce décret n'était pas en vigueur à la date d'adoption du document attaqué, et que son champ d'application ne paraît pas coïncider avec celui, plus large, de ce document, qui ne se limite pas aux projets financés par l'AFD, le renvoi à un arrêté prévu par l'article 2 du décret ne saurait s'analyser comme autorisant le ministre des affaires étrangères, au-delà de la simple détermination des modalités pratiques de répartition de l'enveloppe financière - types de projets subventionnés, niveau des financements accordés, procédure d'attribution -, de définir, en amont, des conditions nouvelles d'éligibilité au dispositif. L'interprétation inverse conduirait d'ailleurs, à notre sens, à y voir une subdélégation illégale.

4.2. Par ailleurs, si le ministre des affaires étrangères peut, dans le cadre de son pouvoir de chef de service, édicter les mesures nécessaires au bon fonctionnement du service public correspondant à l'attribution des subventions relevant de sa responsabilité¹¹, les règles en cause nous semblent excéder le champ de votre jurisprudence *J...*

Certes, vous admettez que puissent être fixées, dans ce cadre, des règles applicables aux usagers du service, comme l'illustre la décision *Notre-Dame-du-Kreisker*, s'agissant de la liste des renseignements devant être fournis à l'appui de demandes de subvention (Ass., 29 janvier 1954, n° 07134, au rec.¹²). Cette faculté est, toutefois, très limitée. Elle ne peut être exercée que sous réserve qu'elle ne conduise pas à l'édiction d'une condition de recevabilité non prévue par les dispositions organisant la procédure (même décision ; 30 septembre 2011, Comité d'action syndicale de la psychiatrie et autre, n°s 337334 337389, aux tables). Par ailleurs, vous n'avez jamais accepté de l'étendre à la définition des droits et obligations des usagers. Vous avez, par exemple, écarté la compétence d'un préfet pour fixer des conditions et limites pour l'obtention des subventions d'aide au fret eu égard à l'insuffisance des crédits disponibles pour satisfaire toutes les demandes qui lui étaient présentées (25 octobre 2017, Société Biométal, n° 393671, inédit au rec.). De la même manière, vous jugez que le ministre

¹⁰ Décret n° 2022-571.

¹¹ La distribution de subventions relève d'un service public administratif : Ass., Union syndicale des industries aéronautiques, au rec. ; 12 décembre 1997, ONIFLHOR, n° 147007.

¹² V. aussi, s'agissant des règles relatives au dépôt et à l'enregistrement des dossiers de notification d'opérations de concentration 3 avril 1981, Société Armand Pellerin et Cie Fédération nationale du négoce du tissu, n° 11973, aux tables.

ne peut réserver un avantage à certaines catégories de citoyens (sect. 6 octobre 1960, UNAPEL, n° 38401, au rec., s'agissant du remboursement de frais engagés par les familles d'enfants scolarisés).

Si nous n'avons trouvé, dans votre jurisprudence, aucun précédent correspondant précisément à la configuration de l'espèce, il nous semble que, lorsqu'est en cause l'attribution d'une subvention, la compétence *J...* est admise pour les besoins de l'organisation des modalités pratiques d'instruction des demandes – nécessaire au fonctionnement du service lui-même – mais qu'elle doit être exclue lorsqu'est en cause une condition de fond subordonnant l'attribution du concours – qui a trait au contenu même du service.

Dans cette mesure, nous ne pensons pas que le pouvoir *J...* englobe la faculté d'édicter une condition d'éligibilité à une subvention, et ce, quand bien même le ministre aurait, en l'occurrence, en l'absence de tout autre texte encadrant l'attribution des subventions, une très large latitude pour déterminer, parmi les projets qui lui sont présentés, ceux qu'il choisit de financer¹³.

Si vous nous suivez, vous en déduirez que le ministre des affaires étrangères était incompétent pour édicter les règles en cause, ce qui doit conduire à l'annulation du document attaqué en son entier, dès lors qu'il n'est pas possible d'opérer un découpage entre ses différentes dispositions, qui reposent toutes entières sur le principe, d'ordre réglementaire, d'une obligation de criblage, et sur la délimitation, d'ordre réglementaire également, du champ de l'exemption au profit des projets d'aide humanitaire.

PCMNC à ce que les interventions soient admises, à l'annulation du document attaqué et à ce que l'Etat verse à l'association Coordination Sud une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

¹³ V., dans le même sens et plus généralement, l'analyse de J.-F. Théry dans ses conclusions sur l'affaire Sect., 9 décembre 1977, Conseil national de l'ordre des pharmaciens, n° 797, au rec.