

N° 469866
M. B... et M. S...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 11 septembre 2023
Décision du 21 septembre 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Anticor, association créée en juin 2002 et qui a pour objet, en vertu de l'article 1^{er} de ses statuts de « mener des actions en vue de réhabiliter la démocratie représentative, de promouvoir l'éthique en politique, de lutter contre la corruption, la fraude fiscale ou toute autre atteinte à la probité tant sur le plan local, national et international », a bénéficié du renouvellement :

- En 2021, de l'agrément ministériel délivré au titre de l'article 2-23 du code de procédure pénale, créé par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière¹, et qui permet à l'association de se constituer partie civile en matière d'infractions relatives à la probité, la corruption et le trafic d'influence, ou encore de fraude électorale ;

- Et en 2022, de l'agrément de la HATVP, délivré au titre de l'article 20 (II) de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique², qui permet à l'association de saisir la Haute autorité en cas de manquements aux obligations déclaratives ou de saisine prévues par cette loi.

Ces deux agréments ont fait l'objet de recours contentieux devant le TA de Paris, de la part de M. B..., ancien membre d'Anticor et notamment de son comité d'éthique, mais qui a été écarté de l'association, et de M. S..., membre de l'association. Ces deux requérants, comme certains administrateurs et adhérents ou anciens adhérents d'Anticor, dénoncent, en substance, ce qu'ils présentent comme un manque d'indépendance politique des dirigeants d'Anticor et une transparence financière insuffisante de l'association, qui dissimulerait la pratique des dons fléchés en vue d'une action de la part d'Anticor contre une personne déterminée ou au contraire en échange de l'abstention d'Anticor d'agir envers le généreux donateur.

¹ V. aussi 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.

² V. aussi articles 26 et 27 du Règlement intérieur de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Le tribunal administratif de Paris, par un jugement du 23 juin 2023, a statué sur la demande d'annulation de l'agrément ministériel, à laquelle il a fait droit. En revanche, s'agissant de l'agrément de la HATVP, il vous l'a transmise par une ordonnance du 16 décembre 2022, estimant que vous êtes compétents pour en connaître en premier ressort.

C'est la première question que pose cette affaire : la compétence au sein de la juridiction administrative pour en connaître.

En vertu de l'article R. 311-1 (4°) du CJA, vous êtes compétents pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les décisions prises par les organes de diverses autorités, au titre de leur mission de contrôle ou de régulation, et notamment la HATVP.

La délivrance de l'agrément prévu par l'article 20 de la loi 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique relève-t-elle des missions de contrôle ou de régulation de la HATVP ? La réponse est négative.

Vous avez toujours retenu une interprétation restrictive du 4° de l'article R. 311-1 du CJA, ce qui est logique car il s'agit d'une exception à la compétence de droit commun des tribunaux administratifs (article L. 211-1 du CJA).

Vous n'êtes ainsi pas compétents pour examiner les litiges relatifs à la gestion interne ou la gestion courante des autorités administratives concernées, ce qui était la compréhension initiale de la nouvelle rédaction de l'article R. 311-1, issu du décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives³ : par ex. un refus de communiquer un document administratif (15 octobre 2014, Association nationale des victimes de l'immobilier (ANVI-ASDEVILM), n°362927, T. pp. 535-586).

Mais vous n'êtes pas non plus compétents lorsque le litige ne porte pas sur une décision par laquelle l'autorité administrative concernée exerce son pouvoir de contrôle ou de régulation.

Ce qui englobe les décisions prises par les autorités mentionnées au 4° de l'article R. 311-1 du CJA qui sont périphériques à leur mission de contrôle et de régulation, mais qui n'en constituent cependant pas la mise en œuvre⁴, car, comme l'expliquait Guillaume Odinet (concl. sur 16 octobre 2017, M. G..., n° 409124, T. pp. 524-822), « 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 (...). 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 ».

³ En ce sens, Didier Chauvaux et Jean Courtial, AJDA 2010, p. 605 ; Jacques Arrighi de Casanova et Jacques-Henri Stahl, RFDA 2010, p. 387.

⁴ Il en est de même des conclusions indemnitaires, alors même que le préjudice serait né d'actes ou d'agissements de l'autorité en matière de contrôle ou de régulation, car vous n'avez à connaître que des décisions prises au titre de ces missions et non de tout litige relatif à ces missions (18 décembre 2013, Mme Longo-Ciprelli et autres, n° 365844, T. pp. 520-742-745).

Le contentieux des agréments en fournit une bonne illustration :

Si l'autorité administrative délivre ou refuse des agréments en vue de réguler un secteur, vous êtes compétents en premier ressort : par ex., l'agrément en qualité de société de gestion de portefeuille accordé par l'Autorité des marchés financiers (13 juillet 2011, M. V... et autres, n°s 337552, 345402, T. pp. 788-1100) ; ou la décision du CSA d'agréeer la modification du contrôle direct ou indirect du titulaire d'une autorisation (2 mai 2016, Nice Music, n° 386655, T. pp. 693-859-890 ; v. aussi 13 mai 2019, Société Soprodi Radio Régions Sas, n° 418320).

En revanche, si l'autorité administrative a le pouvoir de délivrer des agréments mais sans que ce pouvoir procède du contrôle ou de la régulation d'un acteur du secteur concerné, alors vous n'êtes pas compétents en premier ressort : par ex. l'agrément d'une personne chargée du contrôle antidopage délivré par l'Agence française de lutte contre le dopage (16 octobre 2017, M. G..., préc.). Par cet agrément, l'AFLD n'exerce pas son pouvoir de contrôle en matière de dopage, mais prend seulement une décision relative aux conditions ou modalités selon lesquelles les contrôles antidopages sont réalisés.

A la lumière de cette jurisprudence, le recours dirigé contre l'agrément délivré par la HATVP ne relève à l'évidence pas de votre compétence de premier ressort. La HATVP ne se prononce en effet pas sur une déclaration de patrimoine ou d'intérêts ou encore la compatibilité d'une activité professionnelle, auquel cas vous seriez compétents (v. 4 novembre 2020, M. GM..., n°440963, Rec. p. 389), mais elle ne fait que prendre une décision accessoire, qui ne porte que sur les personnes habilitées à la saisir en vue de l'exercice de ses missions de contrôle.

Dans ces conditions, le litige relève du tribunal administratif de Paris.

Vous devez donc lui renvoyer l'affaire, sauf à considérer, ainsi que le prévoit l'article R. 351-4 du CJA, que les conclusions de la requête sont entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance.

Il peut y avoir matière à s'interroger sur l'intérêt à agir des requérants, qui est contesté tant par la HATVP que l'association Anticor.

M. B... se prévaut de sa qualité d'ancien membre d'Anticor, dont il a été exclu et qui refuse qu'il y adhère à nouveau, et M. S... de celle de membre de l'association. Ils entendent défendre la réputation de l'association. Ces qualités, qui sont en réalité relatives à un conflit privé interne à l'association, sont insuffisantes pour conférer aux requérants un intérêt à agir contre la décision de la HATVP.

En effet, si vous admettez que des membres d'une association dissoute agissent contre le décret de dissolution (par ex. Ass., 21 juillet 1970, K... et F..., n°s 76179, 76232, p. 499, J..., n° 76233, p. 500, X..., n° 76234, p. 501), cette solution nous apparaît seulement justifiée par la nature particulière de l'acte attaqué et ne signifie pas que vous reconnaissez aux membres d'une association un intérêt à agir contre toutes les décisions administratives qui la concernent. Au contraire, vous avez déjà jugé que les membres d'une association sont sans intérêt à demander l'annulation d'un décret autorisant le président d'une association à accepter un legs particulier consenti à cette association (8 juillet 1988, LL... et KK...,

n° 69677, B). Nous sommes d'avis que les membres ou anciens membres d'une association sont pareillement sans intérêt à agir contre la décision administrative de délivrance d'un agrément à cette association.

Invoquer la protection de la renommée de l'association, comme le font les requérants, est sans conséquence. Dans le précédent sur lequel ils se fondent (Ass., 13 juillet 1948, Société des amis de l'école Polytechnique, Rec. 330), vous n'avez pas reconnu à des tiers un intérêt à défendre le renom d'une institution, mais vous avez seulement, et très classiquement, vérifié que l'objet social de l'association requérante, la « Société des amis de l'école polytechnique », qui était de contribuer à la prospérité de l'Ecole polytechnique et à son maintien à la tête du haut enseignement scientifique, était en rapport avec le litige.

Il n'en demeure pas moins que, pour rejeter la requête pour irrecevabilité, le défaut d'intérêt à agir doit être manifeste et ne pas être susceptible d'être couvert par l'invocation en cours d'instance d'un autre intérêt. Ce qui sera le cas par ex. de fonctionnaires qui contestent des mesures concernant l'organisation du service au sein duquel ils exercent et ne portant atteinte ni aux droits qu'ils tiennent de leur statut ni aux prérogatives attachées à leurs fonctions (22 novembre 1999, A... et autres, n°186882, B), d'un syndicat qui agit pour défendre des intérêts individuels (26 mars 2012, Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire, n° 338856, T. p. 822) ou encore d'une association agissant dans l'intérêt de la propriété de tierces personnes (23 novembre 2022, Association International Restitutions, n° 463108).

En l'espèce, et sachant qu'un requérant peut justifier à tout moment de la procédure devant les juges du fond, y compris pour la première fois en appel, de la qualité qui lui donnait intérêt pour agir (23 novembre 2015, SARL New Margin, n° 364757, T. pp. 792-826-827), il n'est pas exclu que M. S... ou M. B... se prévalent d'une qualité autre leur donnant intérêt à agir. D'ailleurs, si le TA de Paris, dans son jugement d'annulation de l'agrément ministériel, a estimé que le premier n'avait pas intérêt à agir, il a revanche admis l'intérêt du second, compte-tenu des alertes qu'il avait lancés sur les dysfonctionnements de l'association, qui feraient obstacle au bénéfice de l'agrément, et en relevant qu'il avait fait à ce titre l'objet d'une plainte pour dénonciation calomnieuse de la part de l'association.

Les exceptions d'irrecevabilité ne sont ainsi, dans les circonstances de l'espèce, pas susceptibles d'entraîner manifestement le rejet en dépit des règles de compétence au sein de la juridiction administrative.

Nous concluons donc au renvoi de l'affaire devant le TA de Paris.