

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS**

N<sup>os</sup> 2400561/6-2 et 2420351/6-2

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Association ANTICOR

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme C...  
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Paris

M. D...  
Rapporteur public

(6<sup>ème</sup> section - 2<sup>ème</sup> chambre)

Audience du 28 mars 2025  
Décision du 11 avril 2025

C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête, enregistrée le 9 janvier 2024, sous le n° 2400561, et des mémoires complémentaires, enregistrés les 6 juin 2024, 25 juillet 2024, 12 septembre 2024, 24 septembre 2024, 30 septembre 2024 et 5 mars 2025, l'association Anticor, représentée par Me Brengarth, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite du 26 décembre 2023 par laquelle la ministre de l'Europe et des affaires étrangères a rejeté sa demande de renouvellement d'agrément ;

2°) d'enjoindre au ministre de la justice ou, à défaut, au Premier ministre, de lui délivrer cet agrément ou de réexaminer sa demande d'agrément, dans un délai d'une semaine à compter de la notification du jugement à intervenir, pour la période allant du 26 décembre 2023 au 5 septembre 2024 ou, à défaut, pour la période allant du 3 avril 2024 au 5 septembre 2024, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) de procéder, en application de l'article L. 741-2 du code de justice administrative, à la suppression du passage commençant par le mot « ce » et se terminant par le mot « indépendance » figurant page 10 du mémoire en défense du Premier ministre enregistré le 21 mai 2024 et de condamner l'Etat à lui verser la somme de 6 957 euros au titre du préjudice subi du fait des passages outrageants et diffamatoires contenus dans ce mémoire ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure en raison d'une atteinte au principe général d'impartialité des autorités administratives dans l'instruction de la demande de

renouvellement de l'agrément et au principe d'égalité de traitement, dès lors que le dossier a été traité par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, alors que l'association avait précédemment déposé plainte contre le ministre de la justice ;

- elle a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière en l'absence de mise en œuvre d'une procédure contradictoire ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 mars 2014, dès lors qu'elle remplit l'intégralité des conditions prévues par cet article, ce que reconnaît expressément l'arrêté du 5 septembre 2024 par lequel le Premier ministre lui a délivré l'agrément qu'elle sollicitait ;

- elle est entachée d'un détournement de pouvoir, dès lors qu'elle avait pour motif déterminant de faire en sorte qu'elle ne retrouve pas son agrément avant plusieurs années ;

- le passage commençant par les mots « ce » et se terminant par le mot « indépendance » figurant page 10 du mémoire en défense du Premier ministre enregistré le 21 mai 2024 est outrageant et diffamatoire ;

- elle subit un préjudice qu'il y a lieu de réparer à hauteur de 6 957 euros.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 21 mai, 24 et 26 juillet 2024, le Premier ministre, représenté par la SCP Foussard-Froger conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par l'association Anticor ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 20 juillet 2024, les associations Sherpa et Transparency international France, représentées par Me Ogier, demandent au tribunal :

1<sup>o</sup>) d'admettre la recevabilité de leur intervention ;

2<sup>o</sup>) d'annuler la décision implicite du 26 décembre 2023 par laquelle la ministre de l'Europe et des affaires étrangères a refusé de renouveler l'agrément de l'association Anticor.

Elles soutiennent que :

- elles ont intérêt à intervenir dans la présente instance ;

- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure en raison d'une atteinte au principe général d'impartialité des autorités administratives dans l'instruction de la demande de renouvellement de l'agrément et au principe d'égalité de traitement, dès lors que le dossier a été traité par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, alors que l'association avait précédemment déposé plainte contre le ministre de la justice ;

- elle a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière en l'absence de mise en œuvre d'une procédure contradictoire ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 mars 2014, dès lors que l'association Anticor remplit l'intégralité des conditions prévues par cet article.

Les parties ont été informées le 14 mars 2025, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré du non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la décision attaquée du 26 décembre 2023.

Un mémoire en réponse à ce moyen relevé d'office, enregistré le 21 mars 2025, a été produit pour l'association Anticor.

Un mémoire en réponse à ce moyen relevé d'office, enregistré le 24 mars 2025, a été produit pour le Premier ministre.

**II.** Par une requête, enregistrée le 26 juillet 2024, sous le n<sup>o</sup> 2420351, et des mémoires complémentaires, enregistrés le 12 septembre 2024 et le 5 mars 2025, l'association Anticor, représentée par Me Brengarth, demande au tribunal :

1<sup>o</sup>) d'annuler la décision implicite du 26 juillet 2024 par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande de renouvellement d'agrément ;

2<sup>o</sup>) d'enjoindre au Premier ministre ou au garde des sceaux, ministre de la justice de publier au Journal officiel de la République française l'agrément tacitement acquis ou de réexaminer sa demande d'agrément pour la période allant du 26 juillet 2024 au 5 septembre 2024, dans un délai d'une semaine à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3<sup>o</sup>) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure en raison d'une atteinte au principe général d'impartialité des autorités administratives dans l'instruction de la demande de renouvellement de l'agrément et au principe d'égalité de traitement, dès lors que le dossier a été traité par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, alors que l'association avait précédemment déposé plainte contre le ministre de la justice ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 mars 2014, dès lors qu'elle remplit l'intégralité des conditions prévues par cet article, ce que reconnaît expressément l'arrêté du 5 septembre 2024 par lequel le Premier ministre lui a délivré l'agrément qu'elle sollicitait ;

- en fondant nécessairement le refus implicite d'agrément sur le pourvoi en cassation qu'elle a formé devant le Conseil d'Etat en défense de l'agrément ministériel du 2 avril 2021 et sur le recours pour excès de pouvoir formé contre le refus implicite du 26 décembre 2023 d'agrément ministériel, le Premier ministre a porté atteinte à son droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et méconnu le décret du 12 mars 2014 qui ne permet pas au ministre de la justice d'interrompre le délai de 4 mois pour examiner la demande d'agrément ;

- la décision attaquée est entachée d'un détournement de pouvoir, dès lors qu'elle avait pour motif déterminant de faire en sorte qu'elle ne retrouve pas son agrément avant plusieurs années.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Les parties ont été informées le 14 mars 2025, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être

fondé sur un moyen relevé d'office tiré du non-lieu à statuer sur les conclusions aux fins d'annulation de la décision attaquée du 26 juillet 2024.

Un mémoire en réponse à ce moyen relevé d'office, enregistré le 21 mars 2025, a été produit pour l'association Anticor.

Un mémoire en réponse à ce moyen relevé d'office, enregistré le 24 mars 2025, a été produit pour le Premier ministre.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de procédure pénale,
- le code des relations entre le public et l'administration,
- la loi n° 2013-117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière,
- le 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,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme C...,
- les conclusions de M. D..., rapporteur public,
- et les observations de M. A... B..., pour l'association Anticor, et de Me Connil, pour le Premier ministre.

Considérant ce qui suit :

1. L'association Anticor a demandé, le 23 juin 2023, au Premier ministre, le renouvellement de l'agrément, prévu à l'article 2-23 du code de procédure pénale en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile, dont elle était titulaire. Elle a été informée, en octobre 2023, de ce que l'instruction de sa demande, dont il avait été accusé réception le 26 juin 2023, était prorogée de deux mois. Le 23 décembre 2023, la Première ministre a déclaré se déporter des actes concernant l'association Anticor au profit de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Le 26 décembre 2023, une décision implicite de refus de renouvellement de l'agrément de l'association est née du silence gardé par cette dernière sur sa demande pendant six mois. L'association Anticor a formé une nouvelle demande de renouvellement de son agrément le 19 janvier 2024, dont il a été accusé réception le 25 janvier suivant. Le 24 mai 2024, l'instruction de cette demande a été prorogée de deux mois. Le 26 juillet 2024, une nouvelle décision implicite de refus de renouvellement de l'agrément de l'association Anticor est née du silence gardé par le Premier ministre pendant six mois sur sa demande. Par deux requêtes, l'association Anticor demande au tribunal d'annuler les décisions implicites des 26 décembre 2023 et 26 juillet 2024.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n<sup>os</sup> 2400561 et 2420351 présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul et même jugement.

Sur l'intervention des associations Sherpa et Transparency international France au soutien de la requête n<sup>o</sup> 2400561 :

3. Est recevable à former une intervention, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige.

4. L'association Sherpa a pour objet, selon l'article 3 de ses statuts, de prévenir et combattre les crimes économiques. L'association Transparency international France s'est quant à elle donné pour finalité, aux termes de l'article 2 de ses statuts, de combattre et prévenir la corruption au niveau international et national, dans les relations d'État à État, d'État à personnes physiques et morales publiques ou privées et entre ces personnes. Par leur objet statutaire et leur action, ces associations ne justifient pas d'un intérêt de nature à les rendre recevable à intervenir au soutien des conclusions à fin d'annulation de la décision de refus de renouvellement d'agrément opposée à l'association Anticor. Ainsi, leur intervention à l'appui de la requête n<sup>o</sup> 2400561 présentée par l'association Anticor ne peut être admise.

Sur les conclusions à fin d'annulation :En ce qui concerne la décision du 26 décembre 2023 :

5. Aux termes des dispositions de l'article 2 du code de procédure pénale : « *L'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction.* ». Aux termes de son article 2-23 : « *Toute association agréée déclarée depuis au moins cinq ans à la date de la constitution de partie civile, se proposant par ses statuts de lutter contre la corruption, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions suivantes : / 1<sup>o</sup> Les infractions traduisant un manquement au devoir de probité, réprimées aux articles 432-10 à 432-15 du code pénal ; / 2<sup>o</sup> Les infractions de corruption et trafic d'influence, réprimées aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 du même code ; / 3<sup>o</sup> Les infractions de recel ou de blanchiment, réprimées aux articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 dudit code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du présent article ; / 4<sup>o</sup> Les infractions réprimées aux articles L. 106 à L. 109 du code électoral.* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret 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 : « *L'agrément prévu à l'article 2-23 du code de procédure pénale peut être accordé à une association se proposant par ses statuts de lutter contre la corruption lorsqu'elle remplit les conditions suivantes : / 1<sup>o</sup> Cinq années d'existence à compter de sa déclaration ; / 2<sup>o</sup> Pendant ces années d'existence, une activité effective et publique en vue de lutter contre la corruption et les atteintes à la probité publique, appréciée notamment en fonction de l'utilisation majoritaire de ses ressources pour l'exercice de cette activité, de la réalisation et de la diffusion de publications, de l'organisation de manifestations et la tenue de réunions d'information dans ces domaines ; / 3<sup>o</sup> Un nombre suffisant de membres, cotisant soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'associations fédérées ; / 4<sup>o</sup> Le caractère désintéressé et indépendant de ses activités, apprécié notamment eu égard à la provenance de ses ressources ; / 5<sup>o</sup> Un fonctionnement régulier et conforme à ses statuts, présentant des garanties permettant l'information de ses membres et leur participation effective à sa gestion.* ».

6. L'association Anticor soutient que la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation, dès lors qu'elle remplissait l'ensemble des conditions lui permettant de se voir délivrer l'agrément sollicité. En défense, le Premier ministre fait valoir que le refus d'agrément implicite qui lui a été opposé est fondé sur la double circonstance qu'elle ne remplissait ni la condition relative au caractère désintéressé et indépendant de ses activités, apprécié notamment au regard de la provenance de ses ressources, ni celle relative au fonctionnement régulier et conforme à ses statuts, présentant des garanties permettant l'information de ses membres et leur participation effective à sa gestion, conditions exigées par les dispositions des 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 mars 2014.

7. A l'appui de ses allégations selon lesquelles elle remplit les conditions lui permettant de se voir délivrer l'agrément sollicité, l'association requérante fait valoir, d'une part, que ses nouveaux statuts adoptés le 26 mars 2022, qu'elle produit à l'appui de la requête, permettaient de garantir le caractère désintéressé des activités de l'association, ce qui résulte en particulier des articles 7-1 et 7-2 de ces nouveaux statuts, lesquels permettent d'assurer l'éthique au sein de l'association, notamment la lutte contre les conflits d'intérêts pour tous les membres de l'association et également le désintéressement des membres de l'association qui ne peuvent, directement ou indirectement, faire usage de leur appartenance à l'association Anticor et des fonctions qu'ils y occupent pour en tirer un bénéfice pour eux ou pour un tiers, de l'article 8-2 qui crée un comité d'éthique chargé de rendre des avis au conseil d'administration en cas de manquement à l'éthique et de l'article 12.10 qui prévoit que les membres du conseil d'administration d'Anticor ne perçoivent aucune rétribution à raison de leurs fonctions au sein de l'association. D'autre part, elle fait valoir qu'elle ne perçoit aucune subvention publique ou privée, son financement étant assuré par ses adhérents ou par des dons de particuliers pour des montants plafonnés par les statuts à 10 % des recettes annuelles depuis l'adoption de ses nouveaux statuts, pourcentage au-delà duquel le montant du don doit être autorisé par le conseil d'administration. Enfin, l'association requérante fait état de ce que ses organes se réunissent régulièrement, de ce que les rapports moraux et financiers sont en libre accès sur son site internet et de ce qu'un rapport du commissaire aux comptes est établi chaque année et elle produit ceux des années 2020, 2021 et 2022.

8. Le Premier ministre, qui ne produit aucune pièce à l'appui des écritures en défense, ne fait état d'aucun élément sérieux de nature à contredire les affirmations de l'association requérante selon lesquelles elle remplissait les conditions fixées par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 mars 2014 pour se voir délivrer un agrément, et en particulier les conditions exigées par les 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> de cet article.

9. Dans ces conditions, l'association Anticor est fondée à soutenir que la décision implicite du 26 décembre 2023 par laquelle la ministre de l'Europe et des affaires étrangères a refusé de renouveler son agrément est entachée d'une erreur d'appréciation. Elle est par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, fondée à en demander l'annulation.

En ce qui concerne la décision du 26 juillet 2024 :

10. Si avant que le juge n'ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif faute d'être critiqué dans le délai de recours contentieux ou d'être retiré dans le délai de quatre mois suivant son édicton, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'acte contesté, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait lieu pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite du recours dont il était saisi. Il en va ainsi quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution.

11. Aux termes de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision.* ».

12. Il ressort des pièces du dossier que postérieurement à l'introduction de la requête n° 2420351, le Premier ministre a, par un arrêté du 5 septembre 2024, délivré à l'association Anticor l'agrément sollicité, arrêté qui a eu pour effet de retirer la décision implicite de refus de délivrance d'agrément du 26 juillet 2024. Le délai de recours contentieux de deux mois et le délai de retrait de quatre mois prévu par les dispositions précitées de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration étant expirés à la date du présent jugement, l'arrêté portant délivrance de l'agrément sollicité est devenu définitif. Par suite, les conclusions à fin d'annulation de la décision implicite du 26 juillet 2024 par laquelle le Premier ministre a refusé de renouveler l'agrément sollicité par l'association requérante sont devenues sans objet et il n'y a plus lieu d'y statuer.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

13. Le présent jugement n'implique pas les mesures d'exécution demandées par l'association Anticor, dès lors qu'il résulte de l'instruction qu'à la date du jugement, cette association est titulaire de l'agrément sollicité, qui lui a été délivré pour une durée de trois ans par arrêté du 5 septembre 2024. Par suite, il y a lieu de rejeter les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte présentées par l'association Anticor.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 741-2 du code de justice administrative :

14. En vertu des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 reproduites à l'article L. 741-2 du code de justice administrative, les tribunaux administratifs peuvent, dans les causes dont ils sont saisis, prononcer, même d'office, la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires.

15. Le passage dont la suppression est demandée par l'association Anticor, dans sa requête n° 2400561, a été expressément retiré par le Premier ministre dans son deuxième mémoire en défense, enregistré le 24 juillet 2024. En tout état de cause, ce passage n'excède pas le droit à la libre discussion et ne présente pas un caractère injurieux, outrageant ou diffamatoire. Les conclusions tendant à sa suppression doivent par suite être rejetées. Il y a lieu, par voie de conséquence, de rejeter les conclusions en dommages-intérêts formulées au titre de l'article L. 741-2 du code de justice administrative.

Sur les frais liés à l'instance :

16. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 3 500 euros à verser à l'association Anticor au titre des frais liés aux deux instances.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention des associations Sherpa et Transparency International France dans l'instance n° 2400561 n'est pas admise.

Article 2 : La décision implicite de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères du 26 décembre 2023 est annulée.

Article 3 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la requête n° 2420351.

Article 4 : Il est mis à la charge de l'Etat une somme globale de 3 500 euros à verser à l'association Anticor sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes n<sup>os</sup> 2400561 et 2420351 est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'association Anticor et au Premier ministre.

Copie en sera adressée aux associations Sherpa et Transparency International France.

Délibéré après l'audience du 28 mars 2025, à laquelle siégeaient :

Mme E..., présidente,  
Mme F..., première conseillère,  
Mme C..., première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 avril 2025.

La rapporteure,

La présidente,

K. C...

S. E...

La greffière,

K. G...

La République mande et ordonne au Premier ministre en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.