



**Commission des Lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale
de la République**

—◆—
**Mission flash sur la
capacité des associations
à agir en justice**

**Réponses au questionnaire à l'attention de
Mme Elise Van Beneden, présidente d'Anticor
M. Eric Alt, vice-président d'Anticor**

À Paris, le 1er octobre 2021

L'association Anticor est auditionnée, par le biais de ses dirigeants, devant l'assemblée nationale au sujet de la capacité des associations à agir en Justice.

Dans un premier temps, nous vous présenterons les enjeux de l'intervention en Justice des associations anti-corruption, dans un contexte où le coût de la corruption a été chiffré à 120 milliards d'euros par an en France.

Dans un second temps, nous répondrons aux questions que vous avez bien voulu nous adresser.

Dans un troisième temps, nous aborderons le thème plus général de cette mission d'information, c'est-à-dire l'action de l'ensemble des associations en Justice.

I - Enjeux de l'intervention en Justice des associations anti-corruption

Encadrement de l'intervention en Justice des associations anti-corruption. La jurisprudence de la chambre criminelle du 9 novembre 2010, dite des biens mal acquis, fondée en droit sur l'article 2 du Code de procédure pénale, a ouvert le champ de l'intervention des associations anti-corruption et reconnu la plus-value de leurs actions.

Cette jurisprudence exigeait uniquement que les infractions poursuivies soient de nature à causer à l'association partie civile, un préjudice direct et personnel en raison de la spécificité du but et de l'objet de sa mission.

La loi du 6 décembre 2013, un agrément a été créé à l'article 2-23 du Code de procédure pénale, avec le champ d'application suivant :

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° Les infractions traduisant un manquement au devoir de probité, réprimées aux [articles 432-10 à 432-15 du code pénal](#) ;

2° 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° 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° et 2° du présent article ;

4° Les infractions réprimées aux [articles L. 106 à L. 109 du code électoral](#).

Une première remarque consiste à noter que la création de cet agrément a considérablement facilité le traitement judiciaire des plaintes des associations car par le passé, la question de la recevabilité soulevait des débats durant l'instruction et justifiait des contestations dilatoires qui ont permis de ralentir le cours de la justice et qui ne sont pas étrangers au fait que les procédures pour atteintes à la probité durent en moyenne 6 ans contre 1,2 ans pour les autres infractions pénales (Chiffres 2017 - Extrait du rapport du Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales - DACG : [https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Fiche%20atteintes%20à%20la%20probité%20-%20Février%202019%20\(003\).pdf](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Fiche%20atteintes%20à%20la%20probité%20-%20Février%202019%20(003).pdf)).

Une seconde remarque consiste à noter que ce n'est plus l'association, par l'adoption de son objet social statutaire qui décide de son champ d'intervention. La chambre criminelle est venue préciser dans l'affaire Bygmalion que les associations anti-corruption ne pouvaient plus agir en justice sur des infractions hors agrément (<https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000036584682>). Il y a donc eu un rétrécissement de l'action associative contre la corruption. Ainsi, l'association TIF qui agissait souvent sur le fondement de l'abus de bien sociaux, ne peut plus le faire. De même, Anticor

est restreinte dans son action, notamment et en premier lieu s'agissant de l'article 432-16, qui est hors agrément et qui vise le détournement de fonds publics par négligence.

Un décret du 2014-327 du 12 mars 2014 est ensuite pris pour lister les conditions d'octroi de cet agrément. Il prévoit :

1° Cinq années d'existence à compter de sa déclaration ;

2° 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° Un nombre suffisant de membres, cotisant soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'associations fédérées ;

4° Le caractère désintéressé et indépendant de ses activités, apprécié notamment eu égard à la provenance de ses ressources ;

5° Un fonctionnement régulier et conforme à ses statuts, présentant des garanties permettant l'information de ses membres et leur participation effective à sa gestion.

Intérêt des actions associatives contre la corruption. Pour comprendre l'intérêt de l'intervention d'Anticor en qualité de partie civile, il faut tout d'abord rappeler certaines caractéristiques du système judiciaire français :

- **Le principe d'opportunité des poursuites** : en matière délictuelle « *le procureur de la République reçoit les plaintes et dénonciations et apprécie la suite à leur donner* » (art. 40-1 du Code de procédure pénale). Le procureur peut donc poursuivre, mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites, ou classer sans suite, contrairement aux systèmes judiciaires régis par le principe de « légalité des poursuites ».
- **Le lien hiérarchique entre le parquet et le ministère de la Justice** : le ministre de la justice, chargé de conduire la politique d'action publique déterminée par le gouvernement peut adresser aux procureurs généraux et aux procureurs de la République des directives générales de politique pénale (art. 30 CPP). Les magistrats du parquet ne bénéficient pas des mêmes garanties d'indépendance que les juges du siège. La carrière d'un magistrat du parquet dépend en effet de sa hiérarchie, ce qui a poussé la Cour européenne des droits de l'Homme à affirmer dès 2010 que le procureur français n'est pas « une autorité judiciaire indépendante ».
- **La recevabilité en justice** : elle est conditionnée à la démonstration d'un préjudice direct et personnel. La victime doit être en mesure de justifier d'un dommage personnel directement causé par l'infraction pour pouvoir se constituer partie civile. Ce n'est pas le cas en France des citoyens concernant les atteintes à la probité. En dehors des associations agréées, et dans

certains cas de syndicats, personne ne peut se constituer partie civile s'agissant d'atteintes à la probité.

Ce système restreint bien plus que d'autres l'accès au juge. Ainsi, certains systèmes reconnaissent l'action populaire, à l'initiative de tout citoyen.

Par exemple, tout citoyen espagnol (y compris les personnes morales, conformément à la doctrine de la Cour constitutionnelle), même s'il n'est pas offensé ou lésé par le délit, peut intenter une action pénale, constituant une accusation populaire sous condition de certaines exigences légales.

L'accusation populaire découle de l'art. 125 de la Constitution espagnole, en tant que droit de participation des citoyens à l'administration de la justice et, par conséquent, il n'est pas nécessaire d'être lésé ou offensé par le délit pour l'exercer dans des délits publics. Une telle reconnaissance constitutionnelle est reflétée dans l'article 19.1 de la Loi Organique de la Magistrature et dans les articles 101 et 270 de la loi de procédure pénale. Pour exercer l'action populaire, il est nécessaire de déposer une plainte, fournir une caution pour répondre des résultats du procès (fixé par le Juge ou le Tribunal) et l'intervention d'un avocat et d'un procureur.

L'action populaire a notamment joué un rôle important dans la défense des « intérêts diffus », comme dans le cas des associations de défense des Droits de l'Homme pour les crimes de torture ou diverses associations pour les délits contre la santé publique ou contre l'environnement.

De même, au Portugal, l'article 52-3 de la Constitution prévoit que « toute personne dispose, personnellement ou par l'intermédiaire des associations de défense des intérêts en cause, du droit à l'action populaire dans les cas prévus par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites, y compris du droit de demander des dommages et intérêts pour celui ou ceux qui ont subi un préjudice, notamment aux fins de prévenir, faire cesser ou poursuivre devant les tribunaux les infractions contre la santé publique, les droits des consommateurs, la qualité de la vie, la protection de l'environnement et du patrimoine culturel ».

Notre système ne permet pas non plus d'action de groupe en matière d'infractions à la probité, contrairement aux Etats-Unis. Par exemple Petrobras a, en 2018, accepté de verser 2,95 milliards de dollars pour éteindre une action en nom collectif ("class action") déposée à New York par des investisseurs lésés par le scandale de corruption autour du groupe pétrolier brésilien.

Il en résulte qu'en France, des facteurs institutionnels font qu'il peut s'avérer très difficile de poursuivre en Justice des personnes soupçonnées d'atteintes à la probité, là où les citoyens eux-mêmes sont dans l'incapacité d'agir alors pourtant qu'ils sont les victimes finales d'une corruption devenue systémique.

II - Réponses aux questions posées par la mission d'information

- 1. Décrivez les étapes d'obtention et de renouvellement de l'agrément permettant à votre association d'exercer les droits de la partie civile en application de l'article 2-23 du code de procédure pénale. A quelles difficultés votre association a-t-elle été exposée lors de la demande initiale ou du renouvellement de votre agrément ? Sous quel délai avez-vous obtenu une réponse de la part de l'administration ?**

Il est possible d'identifier quatre phases distinctes d'instruction de la demande de renouvellement de l'agrément d'Anticor.

Une première phase (août-octobre 2020) a été celle du dépôt de notre dossier auprès des services du Ministère. Ce dépôt a été effectué par lettre recommandée le 6 août 2020, réceptionné le 10 août. Le 25 septembre, la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) ne nous ayant pas remis de récépissé de notre demande, nous avons envoyé un courriel afin de savoir ce qu'il en était. Il nous a été répondu le 28 septembre que le Ministère n'avait pas reçu notre courrier, malgré l'avis de réception de celui-ci.

Nous avons donc adressé de nouveau notre dossier au Ministère et un récépissé nous a été remis le 2 octobre 2020. Ce récépissé fait partir le délai de 4 mois dont bénéficie le Ministère pour statuer sur la demande de renouvellement.

Le 6 octobre 2020, l'association a porté plainte contre le Garde des Sceaux entre les mains de la Cour de Justice de la République. Le 23 octobre 2020, le Premier ministre prenait un arrêté de déport concernant le Garde des Sceaux. Cet arrêté prévoit que le ministre ne connaît pas *“des actes de toute nature relevant des attributions du garde des sceaux, ministre de la justice, relatifs à des personnes morales ou physiques ayant engagé des actions notamment judiciaires contre lui en sa qualité de ministre ou d'avocat”* (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042459583>). En application de ce décret, le Garde des Sceaux ne devait plus intervenir dans notre dossier. Toutefois, notre demande de renouvellement n'a pas été transférée au cabinet du Premier ministre mais a été traitée par la DACG.

La DACG nous a adressé une première série de questions portant sur la tenue de notre dernière assemblée générale et les catégories de ressources financières de l'association, auxquelles nous avons répondu.

Une deuxième phase (novembre 2020 - janvier 2021) a été celle d'investigations sur un important donateur. Le 4 novembre, la DACG nous a demandé *« l'identité du donateur et les montants versés s'agissant des dons reçus par l'association en 2018 et 2019 supérieurs à 10 000 € »*. La présidence a en conséquence pris le relais des échanges avec le Ministère notamment en posant la question suivante : *« pourriez-vous je vous prie, à titre préalable, nous confirmer que la transmission de ces données est autorisée par la loi ? L'article 226-22 du Code pénal prévoit en effet que « Le fait, par toute personne qui a recueilli, à l'occasion de leur enregistrement, de leur classement, de leur transmission ou d'une autre forme de traitement, des données à caractère personnel dont la divulgation aurait pour effet de porter atteinte à la considération de l'intéressé ou à l'intimité de sa vie privée, de porter, sans autorisation de l'intéressé, ces données à la connaissance d'un tiers qui n'a pas qualité pour les recevoir est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende »*.

Le ministère répondra à cette question le 7 janvier 2021 dans les termes suivants : *« Les données sollicitées apparaissant nécessaires à cette fin, la DACG, bien que n'en étant pas « destinataire » au sens du RGPD (art. 4.9), les sollicite en tant qu'autorité habilitée. Nous réitérons, par conséquent, notre demande quant à la ventilation des dons reçus des personnes physiques et à l'identité des donateur et aux montants versés s'agissant des dons reçus par l'association en 2018 et 2019 supérieurs à 10 000 € »*. La présidente d'Anticor avait, le 17 novembre 2020, saisi la CNIL de cette même question, à laquelle elle répondra dans un sens opposé le 1er février 2021.

La présidente d'Anticor s'est opposée à la communication du nom de ce donateur mais a fourni à la DACG des éléments certifiés par l'expert-comptable d'Anticor démontrant que le donateur est une personne française, résidant en France et que le virement provient d'un compte bancaire français détenu au sein d'une banque française. Elle a sollicité parallèlement un rendez-vous avec le Directeur des affaires criminelles et des grâces. Ce rendez-vous a eu lieu le 28 janvier 2021.

Le 1er février, la CNIL rend un avis dont il résulte que le “*décret du 12 mars 2014 prévoit la vérification du caractère désintéressé et indépendant des activités (de l’association), apprécié notamment eu égard à la provenance de ses ressources mais renvoie à un arrêté le soin de fixer les pièces du dossier de demande d’agrément qui doivent permettre ces vérifications. Or l’arrêté du 27 mars 2014 pris pour l’application de ces dispositions ne prévoit la production que d’un rapport financier qui doit faire état “s’agissant des ressources, (de) leurs provenance”. Nous interprétons cette disposition comme imposant la production d’un rapport financier qui indique des catégories de ressources comme c’est généralement le cas pour ce type de rapport. Le texte semble insuffisamment précis pour imposer la production du détail des noms des donateurs au-delà d’une certaine somme et les montants de leurs dons. Les services de la CNIL sont d’autant plus enclins à faire cette interprétation stricte de l’arrêté qu’il s’agit d’informations revêtant un caractère hautement personnel, voire sensible, pour les personnes concernées”*”

À partir du 1er février, il n’a donc plus été possible pour le Ministère de nous interroger sur l’identité de nos donateurs ou adhérents.

Parallèlement, au mois de décembre, neuf anciens et actuels administrateurs d’Anticor ont assigné l’association afin de faire annuler l’assemblée générale 2020 ainsi que plusieurs délibérations du conseil d’administration. Cette affaire est pendante devant le Tribunal judiciaire de Paris.

À partir du 16 janvier débute une série d’articles dans la presse s’intéressant à la personne de ce donateur et mettant en cause la probité des dirigeants d’Anticor.

Une troisième phase (février - avril 2021) a été celle des reports successifs de la décision du Premier Ministre. Les mois de février et mars ont été ceux d’attaques médiatiques importantes provenant de la presse écrite et notamment du JDD, du Point, de l’Opinion, de Valeurs actuelles mais aussi de reports successifs de la décision concernant notre agrément. Une accusation a également circulé de parjure contre la présidente et le vice-président d’Anticor, portant sur des déclarations faites par eux lors de leur audition par la commission d’enquête parlementaire sur les obstacles à l’indépendance de la Justice le 20 mai 2020. Cette accusation a été relayée par certains médias, par le député Bruno Questel sur ses réseaux sociaux et mentionnée par le Garde des Sceaux sur RTL le 14 février 2021. Des plaintes en diffamation ont été déposées par la suite et sont en cours de traitement au Tribunal judiciaire de Nanterre.

Parallèlement, Anticor reçoit un soutien significatif de la société civile, des citoyens et de nombreux élus. L’association maintient son assemblée générale et agit dans un certain nombre de dossiers avant l’échéance de son agrément.

Cette phase a été également marquée par de nombreux échanges avec la DACG, les questions et réponses atteignant plus de 90 pages et nécessitant des traitements de données importants.

Une quatrième phase (2 avril 2021) a été celle de l’octroi de l’agrément. Cet arrêté (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043327045>) a été pris par le Premier Ministre.

Il est à signaler que l’information des membres du conseil d’administration sur l’existence d’un don régulier a bien été effectuée, contrairement à ce qu’a retenu le Premier ministre. La non transmission de l’identité de ce donateur résulte de la réglementation RGPD et de la politique de confidentialité adoptée par l’association, qui l’engage vis-à-vis de ses adhérents et donateurs. Cette politique peut être modifiée, mais pas rétroactivement. Une violation des règles liant l’association à ses donateurs aurait pu engager la responsabilité pénale de la présidence d’Anticor.

S'agissant de l'action en justice intentée par des anciens administrateurs, elle fera l'objet d'une décision du Tribunal judiciaire de Paris.

Enfin, c'est à tort que le Premier ministre a retenu que l'association allait se doter d'un commissaire aux comptes, puisque cela est déjà le cas, conformément à la loi, depuis que l'association a dépassé le seuil de dons qui l'oblige à recourir à un commissaire aux comptes, soit en 2020.

2. Parmi les propositions d'évolutions de la procédure de délivrance de l'agrément qui ont pu être émises par différents acteurs, que pensez-vous des propositions suivantes :

- **Transfert de la compétence de délivrance de l'agrément à la HATVP** : Le renouvellement de l'agrément de Sherpa, en 2019 et celui d'Anticor, en 2021, ont mis en évidence les limites de l'Etat impartial dans l'exercice de cette compétence. Une procédure administrative de vérification de la conformité à certaines règles ne doit pas constituer un enjeu politique. C'est pourquoi la meilleure solution serait de confier cette compétence à la Haute autorité de transparence de la vie publique (HATVP). L'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit déjà la possibilité pour la HATVP d'être saisie par les associations se proposant de lutter contre la corruption, préalablement agréées en application de critères objectifs définis par son règlement général. Anticor propose d'unifier les deux procédures d'agrément en donnant à la HATVP le pouvoir d'agréer les associations, tant pour la saisir que pour saisir la justice.

Le législateur renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions dans lesquelles les associations peuvent être agréées. Une modification de ce décret suffirait donc pour substituer au Ministère de la justice la HATVP.

Une telle modification ne devrait pas poser de problème constitutionnel. En effet, la délivrance par une autorité indépendante de l'agrément ne porte pas plus atteinte au principe de séparation des pouvoirs que cette délivrance par le ministre de la justice.

- **Ajout d'un avis préalable obligatoire de la HATVP** au ministre de la justice avant prise de décision. L'avis préalable de la HATVP au ministre de la justice rendrait la procédure encore plus complexe, sans résoudre le problème que pose une décision finale qui demeure politique.
- **Ajout dans la procédure d'instruction d'un entretien avec la DACG**, sur le modèle de l'entretien existant auprès du collègue de la HATVP dans le cadre des agréments délivrés par cette institution. L'entretien avec le DACG ne peut pas être comparé à celui qui précède l'agrément devant la HATVP. En effet, les représentants de l'association comparaissent devant le collègue de la HATVP qui délibère par la suite. Aucun collègue comparable n'existe au ministère de la justice.
- **Prolongation de la durée de l'agrément (de trois à cinq ans par exemple)** : La prolongation à cinq de la durée de l'agrément ne changerait rien au fait que cet agrément et le cas échéant son retrait pendant cette nouvelle période, dépend du pouvoir politique.
- **Suppression de la condition d'agrément** : subordonner le droit d'agir en justice à un agrément constitue une anomalie dans un Etat de droit. Cela étant dit, le problème de la suppression de la condition d'agrément est que cette proposition nous renverrait à la situation résultant de la jurisprudence des biens mal acquis dans laquelle l'action des associations avait

pour conséquence de fournir des arguments aux prévenus pour considérablement ralentir les procédures, alimentant ainsi un sentiment d'impunité des élites au sein de l'opinion publique.

- **Avez-vous d'autres propositions d'évolution à formuler ?**

Une démarche pertinente consisterait à supprimer les facteurs institutionnels qui rendent l'action des associations anticorruption nécessaire. Cela voudrait dire dans un premier temps couper le cordon ombilical entre le ministère de la justice et les magistrats du parquet. En effet, il est parfaitement possible de maintenir le principe selon lequel le gouvernement détermine la politique pénale de la nation tout en mettant en place des garanties d'indépendance des procureurs.

De même, la remise en cause du principe de l'opportunité des poursuites pourrait désamorcer les difficultés actuelles de la lutte anti-corruption.

Plus généralement, s'agissant de l'action judiciaire des associations, le rapport parlementaire sur l'action civile de 1999 envisageait "la simplification d'une législation désordonnée qui, pour le non-initié, a toutes les apparences d'un maquis impénétrable. Il proposait de distinguer deux formes d'actions associatives répondant à des fonctions différentes. L'une serait ouverte aux seules associations reconnues d'utilité publique [l'agrément n'existait pas en 1999], agissant dans l'un des domaines énumérés par le code de procédure pénale et provoquerait la mise en mouvement de l'action publique. Elle correspond aux grands intérêts collectifs qui, reposant sur des valeurs largement partagées, structurent la société civile et la protègent d'une atomisation, préjudiciable aux plus faibles. L'autre, offerte à l'ensemble des associations, serait d'un objet plus limité, leur permettant seulement d'intervenir aux côtés du ministère public et de la victime, jouant ainsi un rôle précieux d'assistance et d'accompagnement. Pour chacune d'elles, une harmonisation et une simplification des conditions d'admission, aujourd'hui disparates, sont tout à fait envisageables : cela procurerait incontestablement à l'action associative une meilleure lisibilité".

Il est intéressant de prendre en considération ce qui existe déjà EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE pour la protection de l'environnement. L'article L142-1 du code de l'environnement dispose que " Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L141-1 ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément».

Si de plus l'association sollicite la réparation d'un préjudice, notamment moral, causé par les conséquences dommageables d'une illégalité fautive, elle devra démontrer l'existence d'un préjudice direct et certain en résultant (CE, 30 mars 2015, ASPAS, n°375144).

Quel regard portez-vous sur les critères d'attribution de l'agrément énumérés à l'article 1^{er} du décret n° 2014-327 du 12 mars 2014 relatif aux conditions d'agrément des associations de lutte contre la corruption ?

Il est parfaitement compréhensible pour une association comme la nôtre que le pouvoir qu'octroie l'agrément implique également une action sérieuse et des responsabilités.

S'agissant des cinq années d'existence, durant lesquelles *une activité effective et publique en vue de lutter contre la corruption* est exigée, ce critère nous semble justifié afin que la structure concernée puisse acquérir une vraie compréhension des enjeux et une pratique de la qualification pénale.

Ensuite, s'agissant 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*, ce critère ne pose aucune difficulté à notre structure.

Par ailleurs, s'agissant du nombre suffisant de membres, il nous semble qu'il conviendrait de prévoir un chiffre car ce critère ne permet pas aux associations qui souhaiteraient demander l'agrément de comprendre si elles sont en mesure de l'obtenir.

Enfin, l'exigence d'un *fonctionnement régulier et conforme à ses statuts, présentant des garanties permettant l'information de ses membres et leur participation effective à sa gestion* nous paraît justifié s'agissant du respect des règles statutaires, quand bien même tout dysfonctionnement ne revêt pas une gravité suffisante pour impacter l'octroi de l'agrément. S'agissant de la participation des membres à la gestion de l'association, le critère est vague et gagnerait à être précisé.

Nous nous permettons d'insister sur le fait que le travail d'associations comme Anticor est focalisé sur la qualification pénale des infractions à la probité. Si ce travail ne devait pas être effectué avec sérieux, il existe d'ores et déjà une sanction judiciaire : un juge d'instruction peut décider de ne pas instruire un dossier et également de condamner une association comme la nôtre au paiement de dommages et intérêts pour procédure abusive (art 91 et 177-2 du CPP).

En particulier, pouvez-vous expliquer votre position sur l'appréciation du critère tenant au « caractère désintéressé et indépendant des activités », eu égard à la provenance des ressources ? Quel mécanisme vous paraîtrait adéquat pour permettre la vérification de ce critère ?

1. La CNIL a constaté que l'agrément justifie la vérification du caractère désintéressé et indépendant des activités de l'association, apprécié notamment par la provenance de ses ressources. Cela impose la production d'un rapport financier qui indique des catégories de ressources. Cependant, aucun texte n'exige la production du détail du nom des donateurs au-delà d'un certain montant.

La CNIL reconnaît ainsi le caractère hautement personnel, voire sensible, pour les personnes concernées, de ces informations. Un accès ne pourrait être prévu que s'il était nécessaire pour le contrôle de la délivrance de l'agrément, eu égard aux avantages procurés par celui-ci et aux risques encourus.

Une ligne de partage est tracée, qui rejoint le plaidoyer d'Anticor. L'association défend la plus grande transparence sur les activités publiques et sur ce qui relève de l'intérêt général. Mais ce qui relève de la vie privée, de la liberté d'association, de la liberté d'opinion, doit être préservé.

2. Par ailleurs, le Commissaire aux comptes offre la garantie que les procédures réglementaires, en matière de contrôle et de tenue des comptes, sont respectées. Son intervention améliore le niveau de vigilance et se révèle un excellent accélérateur de progrès en matière comptable.

La mission du commissaire aux comptes permet tout au long des six exercices de son mandat, une amélioration qualitative du contrôle interne, créant ainsi, du donateur à l'entité bénéficiaire une chaîne

de confiance stable, indispensable à la pérennité des activités. Celle-ci passe par la traçabilité des sommes reçues, l'amélioration des bonnes pratiques et la lisibilité des informations publiées.

Les procédures développées par le commissaire aux comptes le conduisent à mener des investigations approfondies sur le mode de gouvernance. L'environnement étant moins structuré et canalisé que le secteur commercial, sa valeur ajoutée tient notamment à son rôle pédagogique fort auprès des dirigeants et des administrateurs, leur rappelant, le cas échéant, leurs responsabilités et leurs obligations.

3. Pouvez-vous exposer le nombre d'actions en justice que vous avez déposées sur le fondement de cet agrément ? Quelle est la part de ces actions ayant abouti à une condamnation pénale ?

À ce jour, l'association Anticor a agi :

- Dans 25 procédures qui sont aujourd'hui terminées, dont seulement deux relaxes non contestées ;
- Dans 113 procédures en cours via une plainte ou une plainte avec constitution de partie civile. Sur ces 113 affaires, seules 11 ont fait l'objet d'un classement sans suite en cours de procédure, soit 9.4% de nos affaires. Dans 8 d'entre elles, nous avons agi pour revenir sur ce classement.
- Dans 29 procédures en cours via un signalement (sans porter plainte, via un simple signalement au procureur de la République, sans nécessité d'un agrément).

S'agissant des signalements locaux, l'association saisit le parquet dans 1 à 5 fois par semaine.

Dans 20% de nos dossiers, nous avons entamé une action avant 2019. Donc 20% de nos dossiers sont vieux de plus de 3 ans. Certaines procédures durent depuis 9 ans comme l'affaire des dépenses des "sondages de l'Elysée", 8 ans pour l'affaire du grand stade de Nice et Guerini.

Ces chiffres peuvent être comparés aux chiffres nationaux : en 2019, les parquets ont traité 813 affaires de manquements à la probité, contre 822 en 2018. Ces chiffres constituent une progression de 12,6% par rapport à 2014. Ces 813 affaires impliquent 1.263 auteurs, dont 242 personnes morales. 54,6 % des auteurs se sont révélés non poursuivables, principalement car l'infraction n'était pas suffisamment caractérisée.

Parmi les 574 auteurs poursuivables :

- 44 (8 %) ont bénéficié d'un classement sans suite (recherches infructueuses, carence du plaignant) ;
- 137 (24 %) ont bénéficié d'une procédure alternative aux poursuites ;
- 221 (38 %) ont fait l'objet d'une saisine d'un juge d'instruction ;
- 172 (30 %) ont fait l'objet d'une poursuite devant le tribunal correctionnel.

4. Quelle est la place des actions en justice au sein des différents volets de vos actions de lutte contre la corruption ?

Nous évaluons l'action en justice à hauteur de 75 % de notre activité.

Les actions en justice pèsent moins d'un tiers du budget, et s'insèrent dans un combat culturel global, qui comprend des actions de formation des référents locaux, l'organisation d'une université d'une journée chaque année, la cérémonie de prix éthiques de l'association, l'initiative de débats locaux, des

conférence dans les universités des interventions dans les écoles dans cadre de la formation civique, des ballades anti corruption à Paris...

Anticor est aussi un laboratoire du droit. C'est une instance critique de la démocratie. Par sa créativité juridique, l'association élabore des contentieux stratégiques qui alimentent son plaidoyer politique. En exposant les insuffisances du droit, Anticor contribue à le changer. L'association est ainsi un instrument de transformation sociale, jouant une influence sur la création des normes,

5. Par quel circuit de décision interne votre association décide t elle d'exercer les droits de la partie civile dans une affaire ? La transparence de cette procédure pourrait-elle être une contrepartie aux prérogatives accordées sur le fondement de l'article 2-23 du code de procédure pénale ?

Anticor reçoit environ 25 alertes de corruption par jour.

S'agissant des plaintes, les dossiers sont traités par l'équipe juridique, présentés sous forme de fiche aux membres du bureau d'Anticor qui étudient les dossiers et décident de leur inscription à l'ordre du jour du conseil d'administration. Seuls les administrateurs peuvent autoriser l'association à ester en Justice.

S'agissant des signalements nationaux, les dossiers sont traités par l'équipe juridique, présentés sous forme de fiche aux membres du bureau d'Anticor qui étudient les dossiers et décident des suites à y donner, notamment la saisine du parquet.

S'agissant des signalements locaux (dans les départements), les responsables des groupes locaux ont toute latitude pour décider d'envoyer un dossier au parquet. La structure nationale leur fournit des fiches afin de les aider à qualifier les infractions, des formations en visio-conférence afin de comprendre les qualifications possibles et échanger sur les dossiers, en temps de débat avec notre juriste une demi-journée par semaine et les invite, en cas de difficulté, à saisir l'équipe juridique.

Il faudrait préciser ce que signifierait ces engagements de transparence en prenant en compte deux aspects : la médiatisation d'une affaire peut complexifier les enquêtes diligentées par les procureurs et les instructions conduites par les juges d'instruction, qui par ailleurs n'apprécient pas forcément que les médias se mêlent des affaires en cours.

Par ailleurs, le PJJ justice contient un article prévoyant le contradictoire à partir du moment où une affaire est médiatisée, ce qui signifie que la publicité d'éléments de plaintes pourrait conduire à imposer le contradictoire lors des enquêtes préliminaires.

6. Que pensez-vous des critiques parfois soulevées à l'encontre des habilitations à des associations d'agir en justice quant au risque d'instrumentalisation de l'action en justice à des fins politiques ?

La tension politique qui concerne les procureurs leur permet plus facilement d'attaquer des opposants au pouvoir, les procédures sont donc plus fluides. Ce sont dans les procédures contre le pouvoir qu'Anticor est utile, quel que soit le parti majoritaire.

Le parquet est régulièrement attaqué pour un prétendu défaut d'indépendance. Il existe beaucoup de suspicion, et aussi de soupçons fondés sur le rattachement statutaire du parquet au ministère de la justice, sur les remontées d'informations, sur l'instrumentalisation des procédures disciplinaires par le ministre.

La meilleure façon de faire taire ces critiques serait de donner au parquet des garanties adéquates d'indépendance. Une telle avancée aurait aussi pour effet de réduire l'importance de l'action associative.

7. L'article 2-23 du code pénal a-t-il sensiblement modifié les contours de la lutte contre la corruption en France ? A-t-il engendré une évolution de la réponse pénale en la matière ?

L'évolution de la lutte anti-corruption est multifactorielle. Des lois sont intervenues notamment pour créer l'agrément mais également pour protéger les lanceurs d'alerte, supprimer des outils de clientélisme, faciliter les CJIP...

Il est donc difficile d'identifier l'impact de cette mesure, à l'exception de la disparition des recours dilatoires mentionnés ci-dessus mais dont le fondement était la contestation même de la recevabilité des associations anti-corruption.

Nous prenons souvent acte que l'association est sollicitée par des procureurs ou par des juges d'instruction pour venir les épauler dans des procédures particulièrement sensibles. De fait, le monde judiciaire confirme l'intérêt de l'intervention des associations anti-corruption.

III - Intérêt de l'intervention en Justice des associations en général

En ce qui concerne les associations dépourvues d'agrément, le Conseil d'État, dans un arrêt du 25 juillet 2013 a jugé que « l'article L. 142-1 du code de l'environnement ne conditionne pas la recevabilité des actions en justice des associations de protection de l'environnement à la délivrance d'un agrément par l'autorité administrative, mais se limite à reconnaître une présomption d'intérêt à agir pour contester certaines décisions administratives au bénéfice des associations de protection de l'environnement qui en sont titulaires ; que cette disposition ne fait pas obstacle à ce que les associations non agréées puissent engager des instances devant les mêmes juridictions si elles justifient, comme tout requérant, d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour agir »(Conseil d'État, 25 juillet 2013, n° 355745)

Enfin la jurisprudence récente consacre un intérêt à agir très important :

- **CE 10 juillet 2020 *Amis de la terre*** sur le dépassement des seuils limite sur la pollution de l'air ;
- **CE 19 novembre 2020 *Commune de grande Synthe*** :sur une demande d'annulation du refus du gouvernement de prendre des mesures supplémentaires pour respecter l'Accord de Paris. L'intérêt à agir de la commune littorale particulièrement exposée est admis **Demande de justification** du gouvernement. Annulation si justification insuffisante. (Aux Etats-Unis, **la ville de Charleston** a assigné les géants pétroliers pour le financement d'une digue...)
- **TA Paris 3 février 2021 "*Affaire du siècle*". Intérêt à agir d'association mettant en cause la responsabilité de l'État pour carence dans la mise en œuvre de l'accord de Paris.** Recevabilité des associations,·

Nous vous souhaitons bonne réception de la présente et vous prions de croire en l'expression de notre considération distinguée.

Elise VAN BENEDEN

Eric ALT

