



COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION  
GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

*RÉPUBLIQUE FRANÇAISE*

---

**Mission « flash » sur  
la capacité des associations à agir en justice**

**Communication de  
M. Bruno Questel et Mme Cécile Untermaier**

—

**Mercredi 8 décembre 2021**

Madame la présidente de la commission des Lois,

Chers collègues,

L'accès des associations au prétoire se pose en des termes distincts selon qu'il s'agit pour elles d'y défendre leurs intérêts particuliers, ou d'y assurer la défense d'intérêts collectifs.

Ainsi, une association sera fondée à agir devant le juge civil pour défendre ses intérêts patrimoniaux et moraux propres, tout comme sera recevable le recours devant le juge administratif tendant à contester une décision portant atteinte à ses intérêts propres. De même, l'association victime directe d'une infraction pourra se constituer partie civile devant le juge pénal pour faire valoir ses droits et obtenir réparation du préjudice subi.

La situation est différente lorsqu'une association souhaite agir pour défendre des intérêts collectifs, supérieurs à ses intérêts propres ainsi qu'aux intérêts individuels des membres du groupement.

Longtemps, le législateur et le juge ont eu une attitude réservée sur l'ouverture du prétoire aux associations en vue de la défense de ces intérêts collectifs, par crainte qu'elles n'empiètent sur l'action de l'État dans la défense des intérêts généraux de la société. Mais cette position a progressivement évolué.

Devant le juge administratif, la jurisprudence reconnaît depuis 1906 la recevabilité du recours pour excès de pouvoir formé par une association en vue de la défense d'intérêts collectifs, à condition que soit établi un lien suffisant entre la décision contestée et l'objet statutaire de l'association. L'appréciation de l'intérêt à agir se fondera sur une analyse des statuts et des intérêts mis en cause par la décision contestée, afin de vérifier l'adéquation entre les deux.

Devant le juge civil, la jurisprudence a suivi la même évolution. En 1923 la Cour de cassation <sup>(1)</sup> estimait que seules des habilitations législatives pouvaient faire exception à l'interdiction d'agir en justice des associations, laissant le législateur définir dans quels domaines économiques et sociaux ou en faveur de quels intérêts moraux une telle possibilité serait ouverte. La loi a ainsi conféré à des associations qualité à agir dans certains domaines dans lesquels la qualité à agir de l'association présume de son intérêt à agir, qu'elle n'est plus tenue de démontrer au juge. Puis, par un revirement de jurisprudence intervenu en 2004 <sup>(2)</sup> complété en 2008, la Cour de cassation a retenu que « *même hors habilitation législative, et en l'absence de prévision statutaire expresse quant à l'emprunt des voies judiciaires, une association peut agir en justice au nom d'intérêts collectifs dès lors que ceux-ci entrent dans son objet social* ».

---

(1) Cour de cassation, chambres réunies, 15 juin 1923

(2) Cour de cassation, deuxième chambre civile du 27 mai 2004, n°02-15.700 et Cour de cassation, 1ère civ., 18 septembre 2008, n° 06-22.038.

Vos rapporteurs n'ont pas souhaité approfondir davantage cette évolution devant les juges civils et administratifs, afin de se concentrer sur la situation devant le juge pénal. La question s'y pose différemment en raison du principe tenant à la limitation de la capacité à enclencher l'action publique pour la répression des infractions.

La possibilité d'attirer une personne devant la justice pénale est limitée par l'article 1<sup>er</sup> du code de procédure pénale, qui dispose que « *L'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi. Cette action peut aussi être mise en mouvement par la partie lésée, dans les conditions déterminées par le présent code.* » L'intérêt à agir n'appartient donc qu'au procureur de la République et aux victimes de l'infraction dénoncée.

Au fil des années, ce principe a néanmoins reçu un grand nombre d'exceptions. Le législateur a considéré que certaines atteintes à l'intérêt général justifiaient que des associations dont la mission statutaire réside dans la défense de certaines valeurs pouvaient valablement, en lieu et place des victimes ou le cas échéant avec leur accord, enclencher l'action publique en se constituant partie civile.

Ces habilitations législatives, qui dérogent au principe selon lequel en droit pénal il revient au ministère public de représenter et de défendre l'intérêt général, sont au cœur de l'étude de la présente mission d'information *flash*.

Ces habilitations pléthoriques, qui visent des infractions diverses, sont soumises à des critères plus ou moins exigeants, et visent des domaines plus ou moins précisément définis. L'image d'une mosaïque disparate, dont les pièces résultent d'une législation distillée au compte-goutte dans des textes épars et retenant des modalités différentes sans que les choix n'apparaissent guidés par des règles conductrices, a particulièrement frappé vos rapporteurs. Ce constat n'est pas nouveau.

Mais le sujet de la capacité des associations à agir en justice est revenu au cœur de l'actualité dans le domaine spécifique de la lutte anti-corruption, qui soumet l'exercice des droits de la partie civile des associations à l'exigence de l'attribution d'un agrément, délivré par le ministère de la Justice. Les médias se sont fait l'écho des difficultés ayant entouré la procédure de renouvellement de l'agrément conféré à l'association Anticor. Cette agitation nuisible tant aux associations qui accomplissent une fonction importante en la matière qu'au ministère de la Justice, privé de la possibilité d'instruire les dossiers dans un climat serein, ont incité vos rapporteurs à se saisir des difficultés juridiques émaillant cette procédure.

Au terme d'un cycle d'auditions qui lui a permis d'entendre 35 personnes, la mission d'information dresse le constat d'habilitations utiles, mais élaborées de façon disparate, et parfois difficiles à obtenir (I). Elle envisage des propositions d'amélioration susceptibles d'atténuer certaines des difficultés identifiées (II).

## **I. DES HABILITATIONS LÉGISLATIVES UTILES MAIS DISPARATES ET PARFOIS DIFFICILES À OBTENIR**

La présentation de la capacité des associations à agir en justice doit commencer par une note positive : les bénéfices tirés de l'action des associations devant le juge pénal sont réels tant pour le justiciable que pour l'institution judiciaire (A). Parmi les points négatifs, le constat d'une très grande complexité, liée à la diversité des textes définissant les habilitations et des conditions posées pour les obtenir, doit être fait (B). Mais les principales difficultés se concentrent sur les cas dans lesquels l'habilitation est soumise à l'obtention d'un agrément (C).

### **A. UNE ACTION EN JUSTICE DES ASSOCIATIONS À L'UTILITÉ CONFIRMÉE ET COMPLÉMENTAIRE DE CELLE DU PARQUET**

Si le risque de création d'un « parquet parallèle » ou d'un « parquet privé » est brandi par les opposants à l'action civile des associations devant le juge pénal pour la défense d'intérêts collectifs, les personnes auditionnées dans le cadre de cette mission ont souligné de manière unanime l'utilité de l'action associative dans le procès pénal.

Les associations permettent de mettre en lumière des infractions que les parquets n'ont pas les moyens de constater. Cela est particulièrement vrai dans certains contentieux, notamment en raison de leur haute technicité.

Ont ainsi été évoqués les domaines de la santé, de l'environnement, du droit pénal humanitaire (crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide), de la lutte contre les violences faites aux femmes, la cybercriminalité, et la lutte contre la haine en ligne. En ce dernier domaine, les associations de lutte contre le racisme et les discriminations, en raison du travail de veille sur Internet qu'elles sont en mesure d'effectuer, ont été présentées comme de véritables partenaires du parquet.

Dans ce cadre, les associations peuvent non seulement aider le parquet à repérer des infractions qui auraient pu lui échapper, mais aussi sécuriser son action lorsqu'il se positionne en faveur des poursuites. Elles accompagnent également le juge dans l'appréciation du dossier par l'apport d'éléments utiles dont elles ont une très bonne connaissance.

Les associations peuvent aussi jouer un rôle « d'aiguillon » face à une motivation faible du ministère public de s'attaquer à certains dossiers. Les associations permettent à des infractions d'être sanctionnées alors que des parquets avaient classé des plaintes. Les priorités de poursuites établies dans le cadre de la définition de la politique pénale ne permettent en effet pas de tout renvoyer devant une juridiction. Plusieurs personnes auditionnées ont également constaté que dans certains cas, des décisions de classement sans suite trouvaient leur origine dans une forme d'autocensure des magistrats du parquet, soit en raison de positionnements politiques délicats, sinon dans le but de préserver le déroulement de leur carrière.

Estimant que les associations habilitées à se constituer parties civiles doivent être considérées comme collaborant à l'intérêt général et non comme défenderesses de ce dernier, rôle dévolu au ministère public exclusivement, François Molins, Procureur général près la cour de cassation a ainsi souligné qu'il convenait d'envisager le rôle de ces associations dans une relation de complémentarité avec le parquet, et non de concurrence. Messieurs Bruno Pireyre, président de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, et Christophe Soulard, président de la chambre criminelle de la Cour de cassation, ont confirmé l'apport incontestable de ces associations dans l'œuvre de justice.

L'utilité des associations de victimes, constituant un groupe de personnes victimes d'une même infraction et qui ont des intérêts communs à défendre, doit encore être soulignée. Ces associations jouent un rôle important, notamment dans les procès relatifs à des accidents collectifs, ou encore dans des affaires telles que celle du médiateur, dans lesquels elles permettent de rompre l'isolement des victimes et sont un interlocuteur de premier rang pour engager le processus d'indemnisation amiable en amont du résultat final des poursuites pénales engagées contre les responsables.

Enfin, l'action en justice des associations permet aussi de répondre à une attente de la société civile d'intervention devant les juridictions pénales, sur des sujets où il n'y a pas de victime individuellement identifiée.

Les bénéfices tirés de l'action des associations devant le juge pénal sont donc avérés, ce qui explique sans doute partiellement la multiplication des habilitations créées par le législateur.

## **B. DES HABILITATIONS LÉGISLATIVES ERRATIQUES INTRODUISANT DES RÉGIMES D'HABILITATION DIVERS**

En 1999, le rapport<sup>(1)</sup> publié par Pierre Albertini au nom de l'office parlementaire d'évaluation de la législation, consacré à l'exercice de l'action civile par les associations, qualifiait d'impressionnisme juridique la multiplication des textes conférant à des associations les droits reconnus à la partie civile, les nouvelles exceptions étant apportées par touches successives, au gré de l'évolution de la société.

Ce rapport identifie plusieurs vagues d'habilitation. Le mouvement débute en 1915 avec les associations de travailleurs et les associations antialcooliques, reprend dans les années 40 au profit des associations familiales et des fédérations de chasseurs et de pêcheurs, ralentit jusqu'aux années 70 durant lesquelles sont habilitées les associations de lutte contre le racisme et de lutte contre le proxénétisme,

---

(1) *Rapport de Pierre Albertini au nom de l'office parlementaire d'évaluation de la législation, « l'exercice de l'action civile par les associations », XI<sup>ème</sup> législature, n° 1583, 6 mai 1999.*

et s'intensifie dans les années 80 en s'ouvrant aux champs de la consommation, de la santé, de l'environnement, mais aussi à des valeurs touchant à la dignité humaine.

Avec dix nouvelles habilitations inscrites au code pénal depuis les années 2000, force est de constater que le mouvement ne s'est pas enrayé. La création récente, par la loi confortant le respect des principes de la République <sup>(1)</sup>, de l'article 2-25 du code de procédure pénale pour permettre à des associations d'agir en ce qui concerne les agressions, les atteintes à la vie, à l'intégrité des agents chargés d'une mission de service public en est l'illustration la plus récente.

Le code de procédure pénale contient désormais 25 articles procédant à de telles habilitations, placés entre les articles 2 et 3. Ces dispositions n'épuisent pourtant pas la matière puisque d'autres habilitations figurent dans différents codes, par exemple pour habiliter les associations de défense des consommateurs (article L. 21-1 du code de la consommation), les associations de défense de l'environnement (article L. 141-1 du code de l'environnement) ou les associations familiales (article L 211-3 du code de l'action sociale et des familles), mais aussi dans des lois non codifiées, dont certaines, très anciennes, n'ont jamais été abrogées, à l'instar de la loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse. Cette accumulation est critiquée car elle tend « *non seulement à brouiller l'esprit de la politique pénale suivie en la matière, mais aussi à rendre difficilement saisissable un mécanisme qui se caractérise désormais par sa complexité* » <sup>(2)</sup>.

De fait, les habilitations législatives sont marquées par une très grande hétérogénéité :

– certaines associations bénéficient d'une habilitation limitée à quelques infractions tandis que d'autres bénéficient d'un champ d'action plus large ;

– les associations doivent généralement exister depuis cinq années pour prétendre à l'habilitation, mais, dans certains cas, l'ancienneté exigée est moindre ;

– certaines associations peuvent agir par voie d'action, tandis que d'autres ne peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile que par voie d'exception, c'est-à-dire à condition d'un engagement préalable de l'action publique par le ministère public ou la victime ;

– l'action de certaines associations n'est recevable qu'à condition d'avoir obtenu l'accord préalable de la victime, de son représentant légal ou de ses ayants droit ;

---

(1) Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

(2) Béatrice Lapérou-Schneider, « A la recherche d'une cohérence de l'exercice par les associations des « droits reconnus à la partie civile » », Droit pénal n°7-8, juillet 2016, étude 13

– certaines associations doivent impérativement être agréées afin de pouvoir agir en justice. Parmi les associations soumises à agrément, les conditions d’attribution de ces agréments sont elles-mêmes variables.

À l’absence de lisibilité des dispositifs s’ajoute une certaine insécurité juridique au regard de la jurisprudence qui est plus ou moins souple pour accepter l’intervention d’une association devant le juge pénal, l’application d’une habilitation législative étant soumise à l’appréciation des statuts de l’association afin de vérifier que celle-ci répond bien au champ de l’habilitation. Sur ce point, les associations agréées profitent de la sécurité juridique que leur offre leur agrément du point de vue de la recevabilité de leurs actions. Mais leurs difficultés se situent alors plus en amont, au moment de la délivrance de l’agrément.

### **C. LES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES TOUCHANT LES HABILITATIONS CONDITIONNÉES À LA DÉLIVRANCE D’UN AGRÉMENT**

La soumission de l’habilitation à agir en justice à l’obtention d’un agrément est prévue par le législateur dans des domaines très divers tels que la défense de la langue française, la lutte anti-corruption ou la défense de l’environnement.

**Liste des associations soumises à l'obtention d'un agrément aux fins d'exercer les droits de la partie civile**

- associations de défense des victimes d'une infraction qualifiée d'acte de terrorisme, et regroupant plusieurs de ces victimes (deuxième alinéa de l'article 2-9 du code de procédure pénale). Dans ce cas, il convient que l'action publique ait été préalablement mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée ;
- associations de défense de la langue française, qui souhaitent exercer les droits de la partie civile s'agissant des infractions aux dispositions des textes pris pour l'application de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française (article 2-14 du code de procédure pénale). Ces associations ont la particularité de pouvoir se faire délivrer l'agrément après deux années d'ancienneté, contrairement à tous les autres cas qui exigent une ancienneté minimale de cinq années ;
- associations regroupant plusieurs victimes d'un accident survenu dans les transports collectifs ou dans un lieu ou local ouvert au public ou dans une propriété privée à usage d'habitation ou à usage professionnel. L'action associative n'est recevable que si l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée (article 2-15 du code de procédure pénale) ;
- associations de protection du patrimoine agissant en matière de faits réprimés aux articles 311-4-2 et 322-3-1 du code pénal ainsi qu'à l'article L. 114-1 du code du patrimoine et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre (article 2-21 du code de procédure pénale) ;
- associations de lutte contre la corruption dans le cadre d'actions relatives aux infractions de manquement au devoir de probité, corruption et trafic d'influence, recel ou blanchiment, et fraude électorale (article 2-23 du code de procédure pénale) ;
- association de défense des intérêts des consommateurs pour exercer les droits reconnus à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs (article 621-1 du code de la consommation) ;
- associations de défense de l'environnement et fédérations de chasseurs, pour les infractions relatives à l'environnement et à l'urbanisme - protection de l'environnement, de la nature, de l'eau, des sols, des sites, des paysages, l'amélioration du cadre de vie, lutte contre la pollution et les nuisances (article L. 141-1 du code de l'environnement) ;
- associations de défense des investisseurs en titres financiers ou en produits financiers pour les faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des investisseurs ou de certaines catégories d'entre eux. Il peut s'agir d'associations agréées après avis du ministère public et de l'autorité des marchés financiers, ou d'associations répondant aux critères de détention de droits de vote (article 811-1 du code de la consommation) ;
- associations de défense de la moralité et associations de jeunesse et d'éducation populaire, pour les infractions relatives aux publications destinées à la jeunesse (article 7 de la loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse) ;

Le nombre d'associations agréées est très fluctuant en fonction des domaines. On recense par exemple 54 associations agréées en matière environnementale contre 4 en matière de défense de la langue française et 3 dans la lutte anti-corruption.



Indépendamment de ces données quantitatives, les associations entendues ont insisté sur le rôle positif joué par l'agrément en tant que facilitateur de l'action en justice.

Sur ce point, la défense de la langue française présente une singularité puisque le levier contentieux dans le domaine pénal n'est plus investi par les associations agréées – aucune action pénale n'a été engagée depuis 2013. Paul de Sinety, délégué général à la langue française et aux langues de France, a néanmoins insisté sur l'utilité de cet agrément pour asseoir la reconnaissance de l'expertise des associations agréées dans le cadre de leur activité précontentieuse ou des actions de sensibilisation menées.

Dans les autres domaines, l'agrément sécurise l'action contentieuse des associations. En matière de lutte anti-corruption notamment, la création de l'agrément a singulièrement facilité le traitement judiciaire des plaintes des associations. Avant d'être habilitées sur le fondement de l'article 2-23 du code de procédure pénale, les associations avaient la possibilité d'agir en justice sur le fondement de la jurisprudence de la chambre criminelle de la cour de cassation du 9 novembre 2010, dite des biens mal acquis. Mais celle-ci exigeait 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 question de la recevabilité de l'action suscitait d'intenses débats durant l'instruction, et donnait lieu à des manœuvres dilatoires destinées à ralentir le cours de la justice, aggravant d'autant la durée des procédures en matière d'atteintes à la probité.

Si l'utilité de l'agrément n'est pas contestée, les associations ont néanmoins souligné quatre difficultés :

- la lourdeur des procédures, en particulier pour les associations ne disposant pas d'un secrétariat permanent ;

- le manque de transparence de l'instruction et l'absence de communication de la part des autorités délivrant l'agrément. Les différentes procédures ne prévoient pas d'échange avec l'administration instruisant la demande, au-delà de la transmission des pièces du dossier ;

- la lenteur des procédures ;

- le problème d'impartialité dans le cas spécifique de la lutte anti-corruption.

La lenteur de l'instruction des dossiers semble être particulièrement problématique, quel que soit le ministère délivrant l'agrément, qu'il s'agisse de l'environnement, de l'économie ou de la justice. Ont ainsi été évoqués le cas d'agréments renouvelés avec une rétroactivité de plusieurs jours, celui de la publication au Journal officiel de l'arrêté fixant la liste des associations de défense

de l'environnement agréées plusieurs mois après sa signature, et les périodes d'incertitude juridique pesant sur les associations en attente du renouvellement de leur agrément pour les actions en cours.

Ces difficultés ont une ampleur particulièrement dans le cadre de la procédure de renouvellement de l'agrément en matière de lutte contre la corruption. L'agrément de l'association Sherpa a été accordé dix-huit mois après le dépôt de la demande initialement transmise au ministère de la Justice en mars 2018. L'association avait été contrainte de former un recours amiable puis un recours en excès de pouvoir ou en annulation à l'encontre de la décision de refus implicite d'agrément, face à l'absence de réaction du ministère après l'envoi des éléments complémentaires demandés en février 2019. Le renouvellement de l'agrément de l'association Anticor a quant à lui pris neuf mois, entre le dépôt de la demande initiale le 6 août 2020 et la décision d'octroi notifiée le 2 avril 2021.

Dans un domaine qui présente un risque accru d'instrumentalisation à des fins politiques, la soumission de l'habilitation à agir en justice à la délivrance d'un agrément permet de vérifier le sérieux de l'association et de garantir l'absence de dévoiement de l'habilitation. Il n'est donc nullement question de remettre en cause ce principe, par ailleurs approuvé par les associations en tant qu'elle les sécurise.

Il apparaît néanmoins nécessaire d'envisager les solutions à même d'améliorer le déroulement de la procédure, tant au profit de l'administration qui délivre l'agrément qu'à celui des associations qui le sollicitent.

## **II. LES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION**

Si une harmonisation parfaite des critères d'octroi et d'exercice des habilitations à agir en justice semble hors d'atteinte dans le cadre de cette mission d'information, plusieurs pistes d'harmonisation peuvent néanmoins être explorées (A). Les obligations déontologiques des dirigeants d'associations habilitées gagneraient par ailleurs à être renforcées (B), et la procédure de délivrance de l'agrément en matière de lutte contre la corruption pourrait être assortie de garanties procédurales à même de l'objectiver (C).

### **A. L'IDENTIFICATION DE PREMIÈRE PISTES D'HARMONISATION DES DISPOSITIFS D'HABILITATION**

La mission d'information n'a pas été en mesure de mener toutes les auditions et expertises nécessaires à une refonte ambitieuse du régime des habilitations et des modalités d'action en justice des associations afin d'en réduire la complexité.

Une part de cette complexité est irréductible. Ainsi, le fait que l'accord de la victime soit exigé dans certains cas et pas dans d'autres ne saurait donner lieu à harmonisation. Il apparaît en effet légitime que la victime puisse donner son accord

pour éviter que son affaire soit médiatisée à son insu, par exemple en matière de lutte contre les discriminations, de violences sexuelles, ou encore de lutte contre le bizutage. A l'inverse, ce critère ne saurait être retenu quand aucune victime directe ne peut être identifiée (c'est le cas en matière de lutte contre la corruption ou de défense de la langue française, ou lorsque l'intérêt général le commande, comme en matière de défense de l'environnement). De la même façon, le législateur pourra estimer indispensable d'autoriser les associations à agir par voie d'action afin de favoriser la saisine de la justice sur certains sujets, telle la lutte anti-corruption, alors qu'une simple capacité d'intervention pourra suffire dans d'autres cas.

Néanmoins, deux pistes d'harmonisation semblent pouvoir être facilement poursuivies.

### **1. Harmoniser le critère de la durée d'existence minimale de l'association**

En ce qui concerne les critères communs à toutes les procédures d'habilitation, avec ou sans condition d'agrément, celui de l'ancienneté de l'association pourrait faire l'objet d'une harmonisation. Une durée d'existence minimale est en effet exigée pour qu'il soit possible de juger du sérieux et de l'expertise de l'association dans le domaine dans lequel elle souhaite défendre des intérêts devant le juge pénal, ceci afin d'éviter la création d'une association pour la seule occasion d'un procès, au risque d'un encombrement du prétoire.

Pour la très grande majorité des habilitations, l'ancienneté minimale exigée est de cinq ans. Se distinguent néanmoins quelques domaines dans lesquels l'ancienneté exigée est moindre. L'ancienneté requise n'est ainsi que de deux ans pour les associations de défense de la langue française et pour les associations de défense des intérêts collectifs des entreprises, et de trois ans pour les associations de protection du patrimoine, les associations de prévention de la violence à l'occasion de manifestations sportives, les associations de défense de l'environnement, et de six mois pour les associations de défense des investisseurs.

Il est donc préconisé d'harmoniser ce critère en portant à trois ans pour toutes les associations le critère d'ancienneté minimale, réserve faite des associations de défense des victimes d'un accident collectif ou d'un acte de terrorisme, qui, constituées après la survenue d'un événement particulier, ne peuvent, par définition, être soumises à un critère d'ancienneté quelconque.

<p><b>Proposition n° 1:</b> Fixer à trois années le critère d'ancienneté minimale qu'une association doit remplir pour être habilitée à agir en justice</p>
---

## 2. Harmoniser la durée des agréments délivrés

Les agréments autorisant une association à agir devant le juge pénal le sont pour une durée qui varie entre trois ans (enfance en danger, défense de la langue française, lutte contre la corruption, défense des investisseurs) et cinq ans (lutte contre le bizutage, défense de l'environnement, défense des consommateurs).

Compte tenu de la lourdeur administrative que fait peser sur les associations la constitution des dossiers de renouvellement d'agrément et de l'insécurité juridique qui résulte de la durée incertaine des phases de renouvellement de ces agréments, les rapporteurs envisagent la durée de l'agrément comme un levier mobilisable pour simplifier la tâche des associations.

Les rapporteurs proposent d'allonger la durée de l'agrément pour toutes les associations, et de la porter à **cinq ans** pour M. Questel, et **sept ans** pour Mme Untermaier, pour les raisons suivantes :

– le constat selon lequel les administrations sont dans l'incapacité de gérer de manière satisfaisante le renouvellement des agréments tous les trois ans ;

– l'existence de l'obligation de transmission annuelle à l'autorité délivrant l'agrément de documents parmi lesquels se trouvent le rapport moral et financier et une note présentant les activités menées dans l'année écoulée, ce qui écarte le risque d'une perte de connaissance de l'activité de l'association une fois l'agrément délivré ;

– la possibilité donnée à l'autorité administrative d'effectuer le contrôle du sérieux des actions menées par l'association sur la base des documents transmis précités.

En contrepartie de l'allongement de la durée de l'agrément, les rapporteurs insistent sur la nécessité de bien définir les conditions et la procédure de retrait de l'agrément, afin de permettre à l'autorité administrative d'intervenir en cas d'abus constatés dans l'utilisation de l'agrément.

Compte tenu de la sécurité qu'apporte l'existence de ces procédures de contrôle annuel et de retrait de l'agrément, Madame la rapporteure Cécile Untermaier préfère porter la durée de l'agrément à sept années, afin de fonder l'appréciation de la durée de l'agrément au regard du temps judiciaire, qui est souvent supérieur à cinq ans.

<p><b>Proposition n° 2 de M. Questel</b> : fixer la durée de tous les agréments permettant aux associations d'agir en justice à <b>cinq ans</b>.</p>
--

**Proposition n° 2 de Mme Untermaier** : fixer la durée de tous les agréments permettant aux associations d’agir en justice à sept ans.

## **B. RENFORCER LES EXIGENCES DÉONTOLOGIQUES DES DIRIGEANTS D’ASSOCIATIONS HABILITÉES À AGIR EN JUSTICE**

La crainte d’un détournement de l’habilitation des associations à agir en justice pour servir des intérêts politiques ou économiques jette une suspicion sur la capacité à agir en justice des associations, qui présente pourtant de nombreux bénéfices qu’il s’agit de préserver.

Dans le but de prévenir les conflits d’intérêts, l’obligation de soumettre une déclaration d’intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pourrait être étendue aux équipes dirigeantes des associations habilitées à agir en justice.

Cette obligation déclarative s’appliquerait au président, vice-présidents et trésorier de l’association, et la déclaration ne serait pas rendue publique. Cette procédure permettrait de formaliser un moment de réflexion déontologique sur l’action menée.

Si Monsieur le rapporteur Bruno Questel souhaite appliquer cette proposition à toutes les associations bénéficiant d’un agrément pour agir en justice, quel qu’en soit le domaine, Madame la rapporteure Cécile Untermaier propose de la limiter au seul domaine de la lutte contre la corruption, qui est celui dans lequel des risques de conflits d’intérêts ont été mis en avant.

**Proposition n° 3 de M. Questel** : étendre l’obligation de dépôt d’une déclaration d’intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique aux président, vice-présidents et trésoriers d’associations habilitées à agir en justice sur la base d’un agrément.

**Proposition n° 3 de Mme Untermaier** : étendre l’obligation de dépôt d’une déclaration d’intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique aux président, vice-présidents et trésoriers d’associations habilitées à agir en justice en matière de lutte contre la corruption.

## C. OBJECTIVER LE PROCESSUS DE DÉLIVRANCE DE L'AGRÉMENT DES ASSOCIATIONS ANTI-CORRUPTION

### 1. Proposition n°4 de Mme Untermaier : confier la délivrance de l'agrément à la HATVP avec avis public du ministère de la Justice

Au regard de la suspicion de conflits d'intérêts planant sur l'attribution, par le pouvoir exécutif, des agréments en matière de lutte contre la corruption, Mme la rapporteure Cécile Untermaier juge nécessaire d'extraire la décision d'octroi de l'agrément du ressort gouvernemental, pour le confier à une autorité indépendante.

Il ne s'agit pas seulement de répondre à l'attente exprimée par les associations, mais aussi de garantir la possibilité d'une prise de décision sereine, y compris si elle doit être défavorable. Il s'avère en effet que, dans le cadre du renouvellement de l'agrément d'Anticor, la très forte pression médiatique à laquelle était soumise le Gouvernement rendait pratiquement impossible une décision de refus.

Différentes pistes ont été évoquées, telles que le transfert de cette compétence au Défenseur des droits, dont les missions ont finalement semblé trop éloignées de la lutte anti-corruption. A également été envisagée la création d'une autorité administrative indépendante *ad hoc*, dont l'unique mission serait d'agréer les associations à agir en justice. Cette idée est finalement apparue excessive dans la mesure où le problème d'impartialité se pose principalement dans le domaine de la lutte anti-corruption.

Le choix s'est donc porté vers la Haute Autorité pour la transparence de la vie politique, qui est apparue comme le plus évident, tant au regard des matières qui relèvent de son champ de compétence qu'en raison de l'expérience dont elle dispose déjà pour délivrer des agréments aux associations anti-corruption.

En application de l'article 20 de la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut en effet être saisie par des associations « *se proposant, par leurs statuts, de lutter contre la corruption, qu'elle a préalablement agréées en application de critères objectifs définis par son règlement général* ».

Le règlement intérieur retient trois conditions préalable à la délivrance de cet agrément. L'association doit :

- 1° Répondre à un objet d'intérêt général ;
- 2° Présenter un mode de fonctionnement démocratique ;
- 3° Respecter des règles de nature à garantir la transparence financière.

La Haute Autorité vérifie si ces trois critères généraux d'attribution sont remplis, auxquels s'ajoutent un critère d'ancienneté d'au moins cinq années

d'existence et le fait de justifier d'avoir mené des actions concrètes et publiques contre la corruption et les atteintes à la probité publique.

La procédure se déroule de la manière suivante : l'association sollicite l'agrément par une demande écrite à la Haute Autorité, accompagnée des pièces justificatives. Des échanges écrits et oraux peuvent avoir lieu au cours de l'instruction. Surtout, le collège de la Haute Autorité entend le président de l'association – ou son représentant – avant de décider de l'octroi de l'agrément, délivré pour une durée de trois ans. La décision motivée est rendue dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande.

La rapporteure Cécile Untermaier préconise donc de confier la compétence de délivrance des agréments aux associations anti-corruption à la Haute Autorité. Cela implique de la doter des moyens humains suffisants pour le faire, et des pouvoirs d'investigations indispensables pour mener cette mission tel qu'un droit de communication autonome.

Afin de ne pas se priver de l'expertise du ministère de la Justice en la matière, la procédure pourrait intégrer la réception d'un avis de la direction des affaires criminelles et des grâces sur l'association sollicitant l'agrément. Dans le cadre du renouvellement de l'agrément, le ministère de la Justice serait ainsi à même de procurer, s'il le juge utile, à la Haute Autorité toute information sur la façon dont l'association a utilisé son habilitation devant les juridictions.

Par ailleurs, la procédure donnerait lieu à l'organisation d'un échange contradictoire avec l'association demandeuse.

Répondant à la question de la constitutionnalité d'une telle attribution de compétence à une autorité indépendante, le professeur Jean-François Kerléo a constaté l'absence de jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la question très précise du transfert à une autorité administrative indépendante du pouvoir d'attribuer des agréments permettant d'agir en justice. Le Conseil constitutionnel n'a vu aucune difficulté à ce que l'Autorité de régulation des jeux en ligne, qui est une autorité administrative indépendante, délivre aux opérateurs de jeux en ligne des agréments, mais aucun précédent n'existe s'agissant des agréments permettant d'agir en justice. Il a néanmoins souligné que dans sa décision n°2013-679 DC <sup>(1)</sup>, le Conseil constitutionnel mentionne le fait que les associations anti-corruption sont habilitées à agir en justice sur le fondement d'un « agrément de l'autorité administrative ». S'il est admis que l'agrément est délivré par le ministre de la Justice en tant qu'autorité administrative et non en tant qu'autorité politique, il devrait être possible de transférer cette compétence à une autorité administrative indépendante.

Manifestement, les délais constatés dans les dossiers de renouvellement des agréments en matière de lutte contre la corruption traduisent une difficulté réelle qui

---

(1) *Décision n°2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*

porte préjudice à tous les acteurs. Cette proposition apparaît de nature à améliorer la situation.

**Proposition n° 4 de Mme Cécile Untermaier :** confier à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique la compétence de délivrance des agréments sollicités par les associations anti-corruption sur le fondement de l'article 2-23 du code de procédure pénale.

**2. Proposition n° 4 de M. Questel : Renforcer le caractère contradictoire et collégial de la procédure de délivrance de l'agrément par le ministère de la Justice aux associations anti-corruption**

M. le rapporteur Bruno Questel juge préférable que le pouvoir de délivrance de l'agrément demeure confié au ministère de la Justice.

L'agrément dont il est question offre une prérogative importante aux associations anti-corruption, qui vont en être en mesure d'initier l'action publique. Il apparaît dès lors logique et légitime que le ministère de la Justice, informé de la façon dont les associations utilisent cette prérogative, conserve la maîtrise de la procédure.

L'appréciation des conditions de délivrance d'un agrément aux conséquences importantes doit être effectuée avec exigence. De ce point de vue, le ministère de la Justice dispose des moyens nécessaires pour mener l'instruction de dossiers complexes.

Néanmoins, tout en maintenant la prise de décision au sein du ministère de la Justice, il apparaît pertinent de faire évoluer la procédure afin de prévoir :

– la communication obligatoire d'un avis, rendu public, de la Haute Autorité pour la transparence dans la vie publique, sur la qualité des actions menées par l'association demandeuse ;

– l'organisation obligatoire d'une audition du président de l'association – ou de son représentant – afin qu'il soit en mesure de présenter l'action de l'association et les motivations la conduisant à solliciter l'agrément. Des échanges directs entre les représentants du ministère et ceux de l'association permettraient d'obtenir des précisions sur les points nécessitant une clarification. La Haute Autorité et la Cour des comptes pourraient participer à cette audition aux côtés du ministère de la Justice, ce qui permettrait de rendre collégiale la procédure d'instruction.

Lorsque des difficultés surviennent au sein du conseil d'administration de l'association au point d'être portées devant les tribunaux, Monsieur le rapporteur Bruno Questel considère qu'il convient alors d'entendre les deux parties au cours de l'instruction de la demande initiale ou de renouvellement de l'agrément.



**Proposition n° 4 de M. Bruno Questel :** Intégrer à la procédure de délivrance de l'agrément aux associations de lutte anti-corruption la publication d'un avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et l'organisation d'une audition du président de l'association.

### 3. Proposition n° 5 : prévoir un contrôle par la Cour des comptes

Quelle que soit l'autorité investie de la compétence de délivrance de l'agrément en matière de lutte contre la corruption, les rapporteurs s'accordent sur le bénéficiaire qui pourrait être tiré d'une intervention de la Cour des comptes aux fins de contrôler les comptes des associations sollicitant l'agrément.

Le précédent du renouvellement de l'agrément de l'association Anticor a montré combien l'appréciation du critère, défini à l'article 1 du décret n° 2014-237 <sup>(1)</sup> tenant au « *caractère désintéressé et indépendant de ses activités, apprécié notamment eu égard à la provenance de ses ressources* » était délicate. Ce critère pose à la fois la question des moyens du ministère de la Justice pour contrôler les comptes et celle de la protection de la confidentialité du nom des donateurs à ces associations.

Confier l'exercice de ce contrôle à la Cour des comptes permettrait de bénéficier de son expertise en la matière. Ce contrôle pourrait prendre appui sur les compétences de la Cour relatives aux organismes faisant appel à la générosité publique. Sur le fondement des articles L. 111-9 et L. 110-10 du code des juridictions financières, la Cour des comptes contrôle le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par les organismes bénéficiant de dons, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité. Elle vérifie également la conformité des dépenses financées par les dons ouvrant droit à un avantage fiscal aux objectifs de l'organisme bénéficiaire <sup>(2)</sup>. La Cour peut dans ce cadre opérer un contrôle sur des fonds privés.

Par ailleurs, la Cour dispose d'un droit de communication sur tous les documents, données et traitements utiles au contrôle des comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public ou à celui des dépenses financées par les dons de personnes physiques et morales ainsi qu'au contrôle de la collecte et de l'emploi de ces ressources et de ces dons <sup>(3)</sup>.

Pour le rapporteur Monsieur Bruno Questel, ce contrôle de la Cour des comptes serait exercé de manière systématique, lors de chaque procédure de demande initiale ou de renouvellement d'agrément et serait également possible, à la demande du ministère de la justice, en cours d'agrément, si l'examen des documents

---

(1) décret n° 2014-237 du 12 mars 2014 relatif aux conditions d'agrément des associations de lutte contre la corruption

(2) lorsque le montant annuel des dons excède le seuil de 153 000 €, en application de l'article R. 143-27

(3) En application de l'article R. 143-28 du code des juridictions financières

transmis annuellement soulevait des questions rendant nécessaire d'obtenir une nouvelle expertise de la Cour des comptes sur ce point.

Madame la rapporteure Cécile Untermaier envisage ce contrôle comme une simple possibilité. Le contrôle de la Cour des comptes serait donc sollicité par l'autorité qui délivre l'agrément aux associations anti-corruption si cela s'avère nécessaire au cours de l'instruction.

**Proposition n° 5 de M. Questel** : prévoir un contrôle systématique des comptes de l'association anti-corruption sollicitant l'agrément par la Cour des comptes, et un contrôle d'opportunité si des évènements venaient à poser questions.

**Proposition n° 5 de Mme Untermaier** : rendre possible le contrôle des comptes de l'association anti-corruption sollicitant l'agrément par la Cour des comptes sur demande de l'autorité chargée de délivrer l'agrément.

\*

\* \*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*par ordre chronologique*

### **Mercredi 21 juillet 2021**

Table ronde réunissant des représentants d'associations de lutte contre la corruption

- Association Sher
  - Mme Tiphaine Beau de Loménie, chargée de mission
  - Mme Laura Rousseau, responsable du programme flux financiers illicites
- Association Transparency France
  - M. Patrick Lefas, président
  - Mme Nadège Buquet, déléguée générale
- M. Olivier Christen, directeur des affaires criminelles et des grâces

### **Mardi 14 septembre 2021**

- M. Yves Charpenel, premier avocat général honoraire près la Cour de cassation, président de la Commission de déontologie de la ville de Paris

### **Mercredi 15 septembre 2021**

- M. René Dosière, président de l'Observatoire d'éthique publique
- Cour de cassation
  - M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation
  - Mme Annabelle Philippe, avocate générale référendaire chargée de mission auprès de Monsieur le procureur général près la Cour de cassation

### **Mardi 21 septembre 2021**

- Cour de cassation
  - M. Bruno Pireyre, président de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation

— M. Christophe Soulard, président de la chambre criminelle de la Cour de cassation

- M. Paul de Sinety, délégué général à la langue française et aux langues de France (DGLFLF)

### **Mercredi 22 septembre 2021**

- Association Anticor
  - Mme Elise Van Beneden, présidente
  - M. Eric Alt, vice-président
- Haute Autorité pour la transparence dans la vie politique
  - M. Didier Migaud, président
  - Mme Lisa Gamgani, secrétaire générale
- M. Jean-François Kerleo, professeur des universités en droit public à l'université Aix Marseille, membre de l'Institut universitaire de France, conseiller scientifique de l'Observatoire d'éthique publique
- Mme Béatrice Lapérou-Schneider, professeur des universités en droit privé et sciences criminelles à l'université de Franche-Comté

### **Mercredi 6 octobre 2021**

- Conseil d'État
  - M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux
  - M. Sylvain Humbert, secrétaire général adjoint

### **Mardi 12 octobre 2021**

- M. Marcel Claude, Président de l'association anti-corruption AC !

### **Mercredi 13 octobre 2021**

Table ronde réunissant des représentants d'associations de défense de l'environnement

- France nature environnement  
— Raymond Léost, pilote du réseau juridique
- Greenpeace France  
— M. Clara Gonzales, juriste
- Paysages de France  
— M. Laurent Fetet, président  
— M. Roman Le Boubennec, vice-président  
— M. Jean-Pierre Delahousse, porte-parole national
- Société française pour le droit de l'environnement  
— M. Michel Durousseau, vice-président

### **Mardi 19 octobre 2021**

- M. Eric Halphen, président de la chambre de l'instruction à la Cour d'appel de Paris

### **Mardi 2 novembre 2021**

Table ronde réunissant des représentants d'associations de défense des consommateurs

- Association nationale de consommateurs et usagers  
— M. François Carlier, délégué général
- Union laïque et citoyenne des consommateurs (ULCC)  
— M. Laurent Fetet, président  
— M. Roman Le Boubennec, vice-président  
— M. Jean-Pierre Delahousse, porte-parole national
- Société française pour le droit de l'environnement  
— Mme Marie Coustal, présidente  
— M. Claude Rico, membre  
— Mme Julie Vanhille, trésorière