



**MINISTÈRE  
DE LA JUSTICE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Secrétariat général  
Service de l'expertise et de la modernisation  
Sous-direction des affaires juridiques générales et du contentieux**

Paris, le 3 octobre 2023

**LA PREMIERE MINISTRE**

**A**

**MADAME LA PRESIDENTE DE LA COUR  
ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS**

**Objet : Observations sur les requêtes n° 2303811 - 2303813**

Par une requête enregistrée sous le numéro 2303811, l'Association Anticor sollicite l'annulation du jugement n° 2111821/6-1 du 23 juin 2023 par lequel le tribunal administratif de Paris a fait droit à la demande de M. Claude Bigel et ordonné l'annulation de l'arrêté du 2 avril 2021 par lequel le Premier ministre, exerçant les attributions du garde des sceaux, ministre de la justice, a renouvelé l'agrément de l'association Anticor en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile.

Par une requête enregistrée sous le numéro 2303813, l'Association Anticor sollicite qu'il soit sursis à exécution de ce jugement du 23 juin 2023.

**1. Rappel des faits et de la procédure**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a créé un article 2-23 du code de procédure pénale autorisant toute association agréée déclarée depuis au moins cinq ans à exercer les droits reconnus à la partie civile en matière d'atteinte à la probité énumérés audit article. 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 fixe les conditions devant être remplies par les associations de lutte contre la corruption aux fins d'obtention d'un agrément ainsi que les modalités selon lesquelles celui-ci est accordé.

L'association Anticor est une association dite loi 1901, qui a été déclarée en préfecture le 25 avril 2003. Dès 2010, l'association s'est constituée partie civile dans des affaires d'atteintes à la probité. A partir de 2015, l'association a obtenu l'agrément prévu à l'article 2-23 du code de procédure pénale.

L'arrêté du 2 avril 2021, publié au *Journal officiel* le 3 avril 2021, portant renouvellement de l'agrément de l'association Anticor en vue de l'exercice des droits de la partie civile constitue le dernier agrément délivré.

Par un jugement du 23 juin 2023, le tribunal administratif de Paris a annulé ce dernier arrêté du 2 avril 2021 dont les effets couraient jusqu'au 2 avril 2024.

Par requêtes enregistrées sous les n° 2303811 et n° 2303813, l'Association Anticor vous demande :

- d'annuler le jugement 23 juin 2023 en tant qu'il prononce l'annulation de l'arrêté du 2 avril 2021 par lequel le Premier ministre, exerçant les attributions du garde des sceaux, ministre de la justice a renouvelé l'agrément de l'association Anticor ;
- qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement jusqu'à qu'il soit statué au fond.

À titre liminaire, il convient de rappeler à votre juridiction que cette affaire entre dans le champ de compétence de la Première ministre en application du décret n° 2022-847 du 2 juin 2022 modifié pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres - plus particulièrement, en l'espèce, du 5<sup>ème</sup> alinéa de son article 1<sup>er</sup>, qui détermine les attributions relevant du ministère de la justice que la Première ministre exerce à la place du garde des sceaux.

Ces requêtes appellent de notre part les observations suivantes.

## **2. Discussion**

### **Sur le bien-fondé du jugement du tribunal administratif de Paris du 23 juin 2023**

En considérant au point 7 du jugement que le Premier ministre ne pouvait renouveler l'agrément de l'association Anticor alors qu'elle ne remplissait pas les conditions prévues aux 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2014-327 du 12 mars 2014, les juges de première instance ont commis une erreur de droit ainsi qu'une erreur d'appréciation.

Aux termes des 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> du décret du 12 mars 2014 : « *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 : / 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* ».

Il sera démontré que, contrairement à ce qui a été retenu en première instance, l'arrêté du 2 avril 2021 a été pris conformément à ces dispositions.

**En premier lieu**, les juges de première instance ont relevé que : « *l'absence de transparence sur les dons conséquents réalisés par une personne physique à l'association sont de nature à faire naître un doute sur le caractère désintéressé et indépendant des activités passées de l'association* » (**point 7 du jugement**).

Or, comme il a été indiqué en première instance et le relevait l'arrêté annulé, l'association a mis en place en 2020 un seuil de montant de don à partir duquel le conseil d'administration doit être informé (*pièce n°2 de première instance*). L'information faite au conseil d'administration permet désormais à celui-ci d'évaluer l'impact général de ce don vis-à-vis du budget prévisionnel.

Avant même que cette procédure n'ait été formellement mise en place, lorsqu'en janvier 2020 un donateur a souhaité verser à l'association une somme de 5 000 euros par mois, montant qu'il a par la suite proposé d'augmenter à 7 000 euros, le conseil d'administration de l'association en a été informé et s'est réuni pour donner son accord (*pièce n° 1 de première instance*).

L'approbation de ce don a ensuite fait l'objet d'échanges entre les membres du conseil d'administration les 8 avril et 8 mai 2020 au cours desquels l'indépendance financière de l'association a été discutée (*pièce n° 3 de première instance*). L'acceptation de ce don a donc été discutée par les administrateurs avant de recevoir un vote favorable du conseil d'administration, et la procédure d'information avait d'ores et déjà été respectée à la date où a été formellement instaurée la procédure de seuil d'alerte, seuil qui a été fixé à 7 500 euros en montant annuel.

En outre, pour renforcer la transparence financière, le conseil d'administration a décidé le 20 février 2021 de conditionner l'acceptation des dons au fait que le nom du donateur figure sur son le rapport financier de l'association (document accessible au public) si le total de ses dons dépasse 7 % des ressources de l'année précédente de l'association.

Enfin, contrairement à ce qu'a retenu le tribunal administratif de Paris dans le jugement attaqué, le recours à un commissaire aux comptes n'était pas un engagement futur : l'association avait déjà un commissaire aux comptes au moment où l'arrêté a été pris, comme la loi l'exige lorsque les dons dépassent un certain seuil.

**En second lieu**, les juges de première instance ont estimé que : « *l'absence de formalisation, par les statuts de l'association, des procédures d'information et conseil d'administration conjuguée à la non-information effective de celui-ci n'ont pas, par le passé, garanti l'information de ses membres et leur participation effective à la gestion de l'association* » (**point 7 du jugement**).

Là encore, comme il a été indiqué en première instance, l'association Anticor a lancé une réforme participative de ses statuts en septembre 2020 visant à améliorer les procédures internes et à supprimer de ses statuts des formulations susceptibles d'être sujettes à interprétations équivoques.

Cette réforme a débuté par la consultation de l'ensemble de ses responsables de groupes locaux (140 responsables) durant deux semaines (du 25 septembre au 9 octobre 2020) puis a été élargie à tous ses adhérents (4 501 à l'époque) pour une période d'un mois (du 10 octobre au 7 novembre 2020).

De plus, des procédures ont été mises en place afin d'assurer l'effectivité de la prévention des conflits d'intérêts. Dans ce cadre, un point relatif à la validation des diverses candidatures (référéntes locaux, membres du pôle juridique, stagiaires ou salariés) est inscrit à l'ordre du jour par la secrétaire générale de l'association. À cette occasion, le responsable de la collecte et de la vérification des déclarations est invité à informer les autres administrateurs du caractère sincère, régulier et compatible avec les statuts de l'association desdites déclarations. Il informe le conseil d'administration de potentiels conflits d'intérêts avec les objectifs de l'association qu'il aurait relevés sur les déclarations d'intérêts des candidats.

Les déclarations d'intérêts doivent être mises à jour d'une part, en cas de changement de situation du déclarant et d'autre part, dès que les personnes soumises à déclaration postulent à de nouvelles fonctions.

Les administrateurs participant aux séances du bureau ou du conseil d'administration de l'association et qui seraient placés dans une situation de conflit d'intérêts doivent se déporter systématiquement de la prise de décision collective. Ils sortent alors de la salle pendant le débat relatif à un dossier et ne participent pas au vote. Quand le vote intervient de manière dématérialisée, les administrateurs se déconnectent de la plateforme de discussion. Ils ne connaissent pas les avancées relatives au dossier et les étapes telles que la validation d'un projet de plainte ou les communications avec les avocats pour déterminer la stratégie à suivre.

Concernant les cellules locales, elles fonctionnent idéalement avec deux référents locaux. Cette composition en duo permet notamment au référent qui se trouverait en situation de conflit d'intérêts de se déporter.

Dans le cas des groupes locaux où un seul référent serait en fonction ou si les deux référents se trouvent en situation de conflit d'intérêts, un déport intervient également au profit de la juriste salariée de l'association chargée d'analyser le dossier et d'en assurer son suivi.

En outre, l'association Anticor s'est dotée en 2017 d'un comité d'éthique de cinq membres, quatre d'entre eux sont nommés par le conseil d'administration qui les choisit sur une liste d'adhérents après tirage au sort. Le tirage au sort intervient à la suite à un appel à candidature lancé auprès de tous les adhérents de l'association.

Enfin, il convient de souligner que les mesures mentionnées ci-dessus - qu'il s'agisse de l'information du conseil d'administration à partir d'un seuil de montant de don, instaurée en février 2020, de la publication du nom des donateurs au-delà d'un seuil en proportion des ressources de l'association, décidée en février 2021, de la réforme participative des statuts visant à améliorer les procédures internes de l'association, mise en œuvre en septembre 2020, ou encore de la création du comité d'éthique, effective dès 2017 - ont été mises en application antérieurement à l'arrêté du 2 avril 2021. Quant au recours à un commissaire aux comptes, il était déjà effectif à la date de l'arrêté. Si l'association a par ailleurs indiqué à l'administration s'engager à prendre de nouvelles mesures, telles que la révision de ses statuts et de son règlement intérieur, c'est bien sur la situation de l'association telle qu'elle se présentait au moment de sa décision, compte tenu notamment des mesures qui ont été mentionnées ci-dessus, que le Premier ministre s'est fondé pour regarder comme remplies les conditions tenant au caractère désintéressé et indépendant des activités de l'association et aux garanties permettant l'information de ses membres et la participation effective à sa gestion. Ainsi, c'est à tort que le tribunal administratif de Paris a considéré que le Premier ministre se serait fondé, pour renouveler l'agrément de l'association, sur la circonstance que celle-ci se serait engagée à prendre des mesures correctives visant à se mettre en conformité avec ses obligations postérieurement à la date de la décision d'agrément.

Pour l'ensemble de ces raisons, le tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit ainsi qu'une erreur d'appréciation en considérant que c'était à tort que le Premier ministre avait estimé que les conditions prévues aux 4° et 5° du décret du 12 mars 2014 étaient remplies pour accorder le renouvellement de son agrément.

Le jugement du 23 juin 2023 en tant qu'il prononce l'annulation de l'arrêté du 2 avril 2021 par lequel le Premier ministre, exerçant les attributions du garde des sceaux, ministre de la justice, a renouvelé l'agrément de l'association Anticor, doit donc être annulé.

\* \* \*

Pour toutes ces raisons, il est demandé à votre juridiction :

- d'annuler le jugement n° 2111821 du 23 juin 2023 rendu par le tribunal administratif de Paris en tant qu'il annule l'arrêté du 2 avril 2021 par lequel le Premier ministre, exerçant les attributions du garde des sceaux, ministre de la justice, a renouvelé l'agrément de l'association Anticor ;
- réglant l'affaire au fond, de rejeter la requête de M. Claude Bigel et de M. Yves Sasiaut dans l'ensemble de leurs conclusions.

Pour la Première ministre,

Le Sous-directeur des affaires juridiques  
générales et du contentieux

A blue ink signature consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line extending to the right.

Gérald CONTREPOIS