

Lutte anticorruption : en 2024, des revers inquiétants malgré des victoires importantes

Kahina Saadi

«*Je ne suis pas libre aujourd'hui parce que le système a fonctionné. Je suis libre aujourd'hui après des années d'incarcération parce que j'ai plaidé coupable d'avoir fait du journalisme*», a [déclaré le fondateur de WikiLeaks](#). La libération de Julian Assange a eu lieu le 25 juin 2024. Si elle est une bouffée d'oxygène, le fait qu'elle intervienne au prix de tant d'années de privation de liberté et d'un accord de plaider coupable illustre la fragilité des victoires de l'année 2024 contre la corruption.

Un pas en avant, deux pas en arrière. C'est le sentiment qui nous reste en matière de lutte contre ce fléau. Pourtant par optimisme, espérance, toujours plus de citoyens s'engagent dans cette cause d'intérêt public !

I- Présentation d'Anticor

[Anticor](#) est une association loi 1901, fondée en 2002 par des élus et des fonctionnaires, suite à l'accession au second tour de l'extrême droite. Elle a pour objectifs de lutter contre l'abstention et de rétablir la confiance entre les citoyens et leurs représentants politiques. Pour cela, Anticor développe des actions de plaider et saisit régulièrement la Justice.

Aujourd'hui, plus de 7000 adhérents sont répartis dans les 101 départements métropolitains et d'outre-mer, réunis en groupes locaux animés par des référents, dont 16 ont été nommés en 2024. L'association compte 5 salariés, et travaille avec plus de 50 avocats sur plus de 148 procédures.

Anticor est un OVNI dans le paysage associatif français, elle n'est ni apolitique, ni apolitique, mais elle est transpartisane et repose principalement sur l'engagement de citoyens bénévoles. Ce qui rassemble les membres

d'Anticor, ce sont les valeurs républicaines et démocratiques à travers les exigences d'exemplarité, de probité des élus et des fonctionnaires, d'égalité devant la loi, d'égalité devant l'impôt, d'égalité d'accès à l'emploi public et d'exercice du pouvoir citoyen.

Le contre-pouvoir que constitue la lutte contre la corruption publique implique de grandes responsabilités, et une organisation permettant de prévenir toute forme d'instrumentalisation. L'association doit pouvoir compter sur l'implication de ses adhérents, ainsi que sur ses partenaires pour garder son cap malgré les tempêtes, avec toujours le même principe directeur : l'égalité devant la loi et la poursuite de l'intérêt général.

Par son action, Anticor bouscule les rapports de force, défie les puissants ceux qui auraient pensé n'avoir de comptes à rendre à personne. Anticor participe depuis plus de 20 ans aux évolutions décrites par Renaud Van Ruymbeke, à l'émergence de dossiers politico-financiers qui demeuraient jusqu'alors dans l'angle mort de la lutte contre la criminalité.

Si l'on doit faire le bilan 2024 des actions d'Anticor, il faut d'abord dire que cette année a paru durer une é-ter-ni-té. Anticor a continué de mener ses actions devant la Justice (A), malgré la bataille de l'agrément qui a duré 440 jours (B), et de diffuser son plaidoyer (C).

A) Porter la voix des citoyens devant la Justice dans les affaires de corruption

Par définition, la corruption est un phénomène occulte difficilement quantifiable. Elle consiste en « un abus qui implique un détournement du pouvoir confié à un responsable politique ou administratif à des fins personnelles »¹. Elle est ce qui détruit la chose publique, la démocratie. La perception qu'en ont

¹ Elise Van Beneden et Eric Alt, *Résister à la Corruption*, Tracts Gallimard, 2022, p.4-5.

les citoyens est très importante. En France, parce que la corruption abîme le contrat social, Anticor se saisit de faits locaux comme nationaux. Anticor mène de front plus de 148 procédures judiciaires contre des auteurs soupçonnés de corruption au sens large, c'est-à-dire d'atteintes à la probité (corruption au sens strictement juridique, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, favoritisme, détournement de biens publics et concussion). Elle développe une expertise pour investir des procès politico-financiers qui, sans elle, auraient été négligés par la justice. Elle contribue ainsi à une application de la loi qui devrait être égale pour tous. Grâce à son agrément, elle s'assure que les élus et les fonctionnaires rendent des comptes à la Justice, et à travers elle, aux citoyens.

En 2024, plusieurs procédures ont abouti à des décisions de justice et l'association a déposé de nouveaux signalements au niveau local et au niveau national. Parmi ces affaires, les procédures concernant [Hubert FALCO](#), [Alain GARDERE](#) et [l'affaire "People &Baby"](#) peuvent retenir notre attention.

B) Les 440 jours sans agrément

C'est devenu une cause dans la cause : décrocher l'autorisation d'agir en justice, délivrée par l'exécutif.

L'agrément ministériel permet d'exercer « l'action civile » dans des affaires de corruption, c'est-à-dire de représenter les citoyens qui ne peuvent pas agir en justice dans ce type d'affaires, face à des comportements non conformes à la probité et constitutifs des infractions pénales listées à l'article 2-23 du Code de procédure pénale. En se constituant partie civile, les associations agréées permettent la saisie d'un juge d'instruction indépendant et la relance des investigations quand une enquête a été classée sans suite par le Parquet.

Octroyé en 2015 et en 2018 par le ministre de la Justice, l'agrément doit être renouvelé tous les trois ans. La demande de renouvellement de notre agrément en 2021 a connu un parcours chaotique : après plusieurs mois d'incertitude, Jean Castex, alors Premier ministre, signe une décision de renouvellement le 2 avril 2021 mal rédigée.

Jusqu'au Conseil d'État, les juridictions confirment l'annulation de l'agrément 2021-2024. L'association Anticor est victime de la rédaction erronée de l'arrêté signé par Jean Castex en 2021. En effet, l'arrêt du Conseil d'État du 6 novembre 2024 s'est uniquement appuyé sur des motifs de forme liés à la rédaction de l'arrêté. Le Conseil d'État a approuvé le refus par la Cour administrative d'appel d'examiner si les conditions étaient réunies pour délivrer l'agrément en 2021. Cependant, il a confirmé que la rédaction de cet agrément était erronée. C'est pourquoi, Anticor a entamé une action en responsabilité pour faute de l'État commise à son encontre pour le préjudice causé dans la délivrance d'un agrément irrégulier.

En même temps que les juridictions annulaient un agrément mal rédigé, Anticor demandait la délivrance d'un nouvel agrément ministériel, à Mme Borne le 23 juin 2023 qui se déportait au profit de Mme Colonna. Cette demande restait sans réponse. Anticor formulait une nouvelle demande d'agrément à Monsieur Attal le 26 janvier 2024.

L'association Anticor a transmis une nouvelle demande d'agrément qui a été reçue par les services du Premier ministre le 26 janvier 2024. Gabriel Attal disposait de 4 mois, prorogeables de deux mois, pour instruire la demande. Le 2 mai 2024, le gouvernement s'est une nouvelle fois dérobé devant la demande d'Anticor pour retrouver sa capacité à agir contre la corruption, en annonçant « mettre en attente » pour une période indéfinie la demande d'agrément. Le 25 mai 2024, la Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice a annoncé qu'elle prolongeait de deux mois le délai de l'instruction de la demande de renouvellement d'agrément d'Anticor. Le 26 juillet 2024, enfermé dans le mutisme et sans explication, le gouvernement a refusé à nouveau de renouveler l'agrément d'Anticor. L'association Anticor a contesté ce refus implicite. Une audience en référé s'est tenue le 7 août 2024 devant le Tribunal administratif de Paris. Le Premier Ministre, à l'origine du refus et défendeur à l'audience n'était ni présent ni représenté. Anticor a dénoncé un gouvernement qui ne veut pas débattre. Le 9 août 2024, le Tribunal administratif de Paris a suspendu le refus implicite du gouvernement et enjoint le Premier ministre de réexaminer la demande d'agrément d'Anticor dans un délai de quinze jours à

compter de la notification. 15 jours plus tard, le Premier ministre a fait fi de la décision du juge des référés, qu'il n'a pourtant pas contesté, et ce, en violation de l'État de droit, obligeant à saisir une seconde fois le juge des référés. Une audience s'est tenue le 4 septembre 2024 devant le Tribunal administratif de Paris. Le juge des référés a sanctionné d'une astreinte de 1 000 euros par jour de retard le refus du Premier ministre d'appliquer une décision de justice lui ordonnant de réexaminer la demande d'agrément de l'association de lutte contre la corruption Anticor sous 24 heures.

Par arrêté du 5 septembre 2024, Gabriel Attal a renouvelé l'agrément d'Anticor, après avoir constaté que l'association remplissait parfaitement chacune des cinq conditions prévues par la loi.

Anticor propose une réforme de la procédure d'agrément permettant de se constituer partie civile et la création d'une autorité constitutionnelle indépendante chargée de délivrer cet agrément.

C) Porter la voix des citoyens dans le débat public : le plaidoyer

Anticor est régulièrement auditionné par les institutions (Cour des Comptes, Comité économique et social européen, partenariat pour un gouvernement ouvert, commission européenne...) et participe à de nombreux événements.

Lors des élections, Anticor formule des propositions à l'adresse des citoyens et des futurs élus afin que l'égalité devant la loi, la liberté d'expression, la liberté de la presse, le droit pour les citoyens de demander des comptes aux agents publics de leur administration, leur égale admissibilité aux emplois publics, la séparation des pouvoirs soient protégés. A l'occasion des élections européennes du 9 juin 2024, Anticor a formulé [12 propositions](#). Lors des élections législatives anticipées des 30 juin et 7 juillet, Anticor a également contribué au débat public par son [plaidoyer](#).

Par ailleurs, chaque année Anticor organise deux événements importants : la [Cérémonie des prix éthiques](#) qui vise à célébrer le courage de lanceurs et lanceuses d'alertes, de journalistes, de personnalités du spectacle et des personnalités politiques exemplaires et [l'Université](#) qui a pour objet d'approcher la corruption et la lutte

anticorruption de manière scientifique et innovante. En 2024 Anticor a créé un Datalab afin de mobiliser l'intelligence artificielle pour détecter les anomalies en matière de marchés publics. Ces recherches ont été débattues lors de l'Université.

Parmi les évolutions marquantes en 2024, Anticor regrette notamment la limitation d'accès au registre des bénéficiaires effectifs, la réforme de la police judiciaire, la "jurisprudence Dupond-Moretti" délétaire.

S'agissant d'abord du Registre des Bénéficiaires Effectifs (RBE), ouvert en avril 2021, le RBE permettait à tout citoyen de connaître facilement l'identité des propriétaires des entreprises, c'est-à-dire des personnes physiques détenant une entreprise ou la contrôlant. Réclamé de longue date par les organisations de la société civile, le RBE était considéré comme une avancée majeure en matière de transparence financière et de lutte contre la fraude et le blanchiment. [Le RBE n'est plus en accès libre depuis le 31 juillet 2024](#). Il reste une possibilité d'obtenir un accès pour les associations qui travaillent sur la transparence financière via ce formulaire. Anticor a effectué une demande auprès de l'INPI pour avoir accès au registre mais n'a pas encore obtenu de réponse.

Concernant ensuite la "jurisprudence Dupond-Moretti", la 13e chambre du tribunal judiciaire de Paris a relaxé un fonctionnaire de la commission du délit de prise illégale d'intérêts, au motif qu'il y avait un défaut d'élément intentionnel, car la prévenue n'avait pas la "conscience suffisante" de réaliser l'infraction. [Ce jugement](#) fait explicitement référence à la décision de la Cour de justice de la République du 29 novembre 2023 relaxant M. Dupond-Moretti de la commission de cette infraction, pour ce motif et à rebours de la jurisprudence traditionnelle de la Cour de cassation en la matière. Le parquet a toutefois fait appel du jugement rendu par la 13^e chambre du TJ de Paris.

S'agissant enfin de [la réforme de la police judiciaire, lors d'une mission d'information du Sénat](#), Anticor avait alerté sur les effets pervers de cette réforme. En effet, l'ensemble des effectifs de police se voit dorénavant placés sous l'autorité du directeur de police départemental de la police nationale. Ce dernier pourra donc utiliser les effectifs de la police judiciaire pour répondre aux objectifs de sécurité publique des

préfets et ainsi confier à des enquêteurs de la police judiciaire le traitement des dossiers de petite et moyenne délinquance, au détriment des enquêtes longues et complexes des affaires économiques et financières. Cela est préoccupant au regard de l'impératif de célérité de la justice. Cela pose, en outre, un risque tenant à l'indépendance de la justice. En effet, les directeurs départementaux de la police nationale, sous l'autorité des préfets, sont désormais en mesure et donc susceptibles d'orienter ou de faire échec aux enquêtes menées par les procureurs ou les juges d'instruction via l'allocation des moyens et la gestion des carrières et des compétences, laquelle leur sera entièrement dévolue (les magistrats ne pourront plus choisir le service d'enquête), ou par exemple en n'affectant pas d'enquêteur sur une affaire. Par ailleurs, les enquêtes sensibles, notamment en matière de probité publique, peuvent être suivies en temps réel par l'autorité préfectorale ainsi que par le ministère de l'Intérieur, dont les préfets dépendent. Avant la mise en place de la réforme, des expérimentations ont été menées dans les outre-mer et dans huit sites pilotes en métropole. De sérieuses difficultés avaient déjà été mises en avant. Il était apparu, notamment en Martinique, une baisse de la qualité du traitement des procédures complexes. Dans certaines régions, en Savoie notamment, une absence de prise en compte des orientations de politique pénale des procureurs a été rapportée, où aucune procédure n'a été diligentée en matière de lutte contre le blanchiment. En outre, les policiers ayant expérimenté cette réforme font état de leur sentiment de déclassement. Ces derniers se trouvent déployés dans les départements en fonction de l'actualité, pour des missions parfois fort éloignées de leurs domaines de spécialités. Enfin, le 20 mars 2024, le chef du Parquet national financier, Jean-François Bohnert a indiqué, aux termes d'un [entretien au journal « l'Humanité »](#), que le Parquet national financier commençait à ressentir les effets négatifs de cette réforme.

II- Le Parquet national financier (PNF)

Créé par la loi du 6 décembre 2013, le PNF est entré en fonction le 1er février 2014, il y a 10 ans. Ces dix années d'activité ont été célébrées à l'occasion d'un séminaire thématique organisé dans la salle dite des grands procès de la cour

d'appel de Paris, les 14 et 15 octobre 2024. Comme chaque année, le PNF publie un [bilan](#). Il est compétent pour 4 grandes catégories d'infractions : les atteintes aux finances publiques (fraude fiscale aggravée, escroquerie à la TVA, blanchiment des infractions...), les atteintes à la probité (corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts...), les atteintes au bon fonctionnement des marchés financiers (délits d'initiés, diffusion de fausses informations...), les atteintes au libre jeu de la concurrence, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2020 (délits d'entente illicite et d'abus de position dominante).

Sa création a constitué une importante avancée. Toutefois, ses moyens demeurent trop faibles : en 2024, le PNF comptait 18 magistrats pour 766 affaires en cours. La fragilité du PNF tient aussi aux conditions de nomination du procureur financier, comparable à celle des autres procureurs. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le Parquet français ne peut être considéré comme une autorité judiciaire car il ne satisfait pas à l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif. Une autre difficulté tient à l'article 75-3 de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire qui prévoit la limitation de la durée de l'enquête préliminaire à deux ans, prorogeable un an sur autorisation écrite et motivée du parquet, sauf pour les faits de terrorisme et de crimes en bande organisée. Des amendements avaient été proposés pour ajouter les atteintes à la probité à ces exceptions, mais ils n'ont pas été retenus. Ainsi, réduire la durée des enquêtes sans augmenter le nombre de magistrats, de greffiers et d'enquêteurs, aboutira à sacrifier un certain nombre de procédures, au premier rang desquelles les enquêtes économiques et financières.

Le PNF s'appuie sur deux services d'enquêtes : l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) et le nouvel Office national anti-fraude (ONAF). Contentieux fiscal, atteintes à la probité, droit pénal boursier, 2024 a été une année dense pour le PNF.

L'année 2025 s'ouvre sur de nombreux défis : toujours la même nécessité de renforcer l'entraide pénale internationale, renforcer la coopération de l'ensemble des acteurs de la

chaîne pénale, et enfin parmi les affaires, un procès historique, celui des financements libyens soupçonnés de la campagne 2007 de Nicolas Sarkozy.

III- 2025, un début d'année marqué par des événements décisifs

Ils sont nombreux ces événements qui indiquent que les victoires de la lutte anticorruption sont importantes et fragiles à la fois. Il en est ainsi de la suspension du *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)* de 1977 réprimant la corruption d'agents publics étrangers (A), et des débats sur la peine d'inéligibilité et la constitutionnalité de son exécution provisoire (B).

A) *La suspension du Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*

Le 10 février 2025, Donald Trump, a signé un décret ordonnant au Département de la Justice de suspendre la mise en œuvre du *Foreign Corrupt Practices Act* pour 180 jours à l'égard des entreprises américaines : « [...] *overexpansive and unpredictable FCPA enforcement against American citizens and businesses — by our own Government — for routine business practices in other nations not only wastes limited prosecutorial resources that could be dedicated to preserving American freedoms, but actively harms American economic competitiveness and, therefore, national security.*

It is therefore the policy of my Administration to preserve the Presidential authority to conduct foreign affairs and advance American economic and national security by eliminating excessive barriers to American commerce abroad.[...] ».

C'est un tournant historique pour les États-Unis, « gendarmes du monde », qui avaient été les premiers en 1977 à adopter un texte interdisant la corruption d'agents publics étrangers pour obtenir des marchés sur la scène internationale (par exemple en matière d'armement, d'infrastructures, de télécommunications, de transports...). Cette loi

adoptée – comme souvent – après un scandale lors duquel 400 entreprises américaines avaient admis avoir émis des paiements illégaux pour plus de 300 millions de dollars en faveur d'agents publics étrangers, d'hommes politiques et de partis politiques. Parfois critiqué quant à application à géométrie variable qui pénaliserait les entreprises extra américaines, le FCPA restait néanmoins un texte de référence, applicable à tous de manière égale, sur la moralisation de la vie publique des affaires internationales. Il avait pour objectif de développer une éthique des affaires, de la vie publique et d'agir au niveau international pour lutter contre la corruption. La suspension décrétée par Donald Trump en fait un outil juridique au service d'une guerre commerciale motivée par la volonté de détruire toute concurrence étrangère, et qui risque d'initier une course délétère où la fin justifie les moyens.

Face à ce changement, et afin que la suspension du FCPA n'annihile pas les quelques efforts pour lutter contre la corruption des 50 dernières années, un Groupe International d'Action des Procureurs anticorruption a été créé le 20 mars 2025 à Londres par une déclaration commune du Parquet national financier, du Serious Fraud Office et du Ministère public de la Confédération Helvétique.

Après les débats sur les conséquences de cette décision américaine qui placerait les entreprises américaines au-dessus des lois anticorruptions internationale, une autre question a animé le débat public en ce début d'année au sujet de l'application immédiate d'une peine d'inéligibilité : les élus sont-ils au-dessus des lois de la République ?

B) *La constitutionnalité de l'exécution provisoire des peines d'inéligibilité en question*

Depuis 2010, le Conseil constitutionnel peut être saisi de lois déjà entrées en vigueur. C'est le mécanisme de la « *question prioritaire de constitutionnalité* » qui permet à tout justiciable de le faire. Dans le cadre d'un procès, une

personne peut soulever la question de la conformité à la Constitution de la loi s'appliquant à son propre cas. Selon la nature du litige, la demande est portée devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État, qui décide ou non de renvoyer celle-ci devant le Conseil constitutionnel. Si les dispositions soulevées sont considérées contraires à la Constitution, elles sont « censurées ». Elles n'ont plus vocation à s'appliquer.

Du fait de cette mission, le Conseil est devenu une véritable juridiction intervenant au quotidien dans les litiges des citoyens. Il est donc indispensable que cette juridiction soit remaniée tant dans sa composition que dans son fonctionnement pour devenir une véritable cour constitutionnelle. Cette Cour devrait être composée de juristes qualifiés nommés pour neuf ans non renouvelables, par la Cour de cassation, le Conseil d'État et la Cour des comptes. Elle remplacerait l'actuel Conseil constitutionnel. Les anciens présidents de la République n'en seraient plus membres de droit. Les opinions dissidentes ou séparées seraient autorisées. La nomination par M. Ferrand, en sa qualité de président de l'Assemblée nationale, de la procureure générale qui avait accepté le classement de son dossier met en évidence une vulnérabilité d'un Conseil constitutionnel dans son rapport au pouvoir politique. La plupart des autres pays européens imposent une distance minimale entre la politique et le droit. En Allemagne, les juges constitutionnels doivent être choisis parmi ceux des Cours fédérales supérieures. En Espagne, ils doivent être des juristes de compétence reconnue avec plus de quinze ans d'expérience professionnelle. En Italie, les juges de la Cour sont choisis, pour cinq d'entre eux par le Président de la République, cinq par les deux chambres du Parlement réunies en séance commune et cinq par les « magistratures suprêmes judiciaires et administratives ».

Dans cette affaire, le Conseil d'État a saisi le Conseil constitutionnel de la question de la conformité à la Constitution des dispositions des articles L. 230 1° et L. 236 du Code électoral

dans l'affaire n° 2025-1129 QPC ; à travers ces dispositions, ce sont celles de l'article 471 alinéa 4 du Code de procédure pénale qui sont en cause. « Un élu condamné peut-il perdre son mandat même s'il fait appel de sa condamnation ? C'est le principe des peines d'inéligibilité assorties d'une exécution provisoire : l'appel n'est pas suspensif, la peine s'applique immédiatement. » Un élu local condamné en première instance à une peine d'inéligibilité a contesté la conformité à la Constitution de l'exécution provisoire (c'est-à-dire immédiate) de cette peine.

L'exécution provisoire (immédiate) n'émeut personne dans d'autres domaines, ni lorsqu'elle concerne des interdictions professionnelles pour nos concitoyens, elle interroge certains élus concernés par une peine d'inéligibilité assortie de l'exécution provisoire. Au regard de l'égalité des citoyens devant la loi et devant la Justice.

Le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 28 mars 2025. A l'audience du 18 mars dernier, Anticor a été la seule à soutenir devant « les Sages », la constitutionnalité de l'inéligibilité immédiate dans les cas d'infraction à la probité. Le gouvernement s'était, quant à lui, abstenu de défendre cette loi. Cette peine constitue l'un des moyens les plus efficaces pour écarter de la vie publique les élus ayant gravement porté atteinte à la démocratie. Son exécution provisoire permet de prévenir tout risque de récidive en suspendant temporairement les élus condamnés de leurs fonctions. C'est ce qu'a retenu le Conseil constitutionnel, en soulignant que l'exécution provisoire de la peine d'inéligibilité contribuait à « renforcer l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants ». Le Conseil constitutionnel a, ce faisant, retenu l'intégralité des arguments d'Anticor et notamment les réserves formulées par l'association, attachée aux droits de la défense. En effet, le juge pénal demeure maître de la décision d'assortir la peine de l'exécution provisoire, à la suite d'un débat contradictoire, et apprécie le caractère proportionné de l'atteinte que cette mesure est susceptible de porter à

l'exercice d'un mandat. Cette décision intervient dans un contexte de défiance croissant de certains responsables politiques vis-à-vis de l'autorité judiciaire, susceptible de mettre à mal l'État de droit.

Lundi 31 mars 2025, trois jours après la décision du Conseil constitutionnel, Marine Le Pen, huit eurodéputés et douze assistants parlementaires ont été reconnus coupables de

détournement de fonds publics et de recel de cette infraction en première instance. Des peines d'inéligibilité avec exécution provisoire ont notamment été prononcées à l'encontre d'élus du RN. 13 personnes sur les 25 condamnées ont fait appel du jugement.

Kahina Saadi est administratrice de l'association [ANTICOR](#).