

Protéger l'espace civique : faciliter la recevabilité de l'action associative devant les juridictions pénales

Juin 2022

Considérées par la Cour européenne des droits de l'homme comme des « **chiens de garde de la démocratie** »¹, les associations sont pourtant les cibles d'attaques répétées, visant à entraver leurs activités ou même leur existence².

Les **procédures bâillons**, qui visent à étouffer l'exercice de la liberté d'expression par l'intimidation judiciaire, sont ainsi fréquemment utilisées par des entreprises ou des institutions à l'encontre d'associations, lorsqu'elles tentent d'alimenter le débat public sur les pratiques de ces acteurs³.

La récente **loi confortant le respect des principes de la République**⁴ illustre également l'hostilité croissante à l'égard du monde associatif. Adoptée en 2021, elle avait pourtant fait l'objet de nombreuses critiques relatives à ses potentielles dérives gravement attentatoires aux libertés associatives⁵.

Une autre source d'inquiétude a récemment été révélée par la polémique relative au renouvellement des agréments anti-corruption des associations Sherpa et Anticor⁶. Il s'agit des restrictions imposées à **l'action judiciaire des associations**, notamment en matière pénale, pour assurer la défense de leur objet.

La constitution de partie civile des associations joue un rôle primordial dans un État de droit

En droit français, **l'action publique** est mise en mouvement et exercée par le Procureur de la République, qui décide de poursuivre ou non les auteurs d'infractions, conformément au principe **d'opportunité des poursuites**⁷.

Elle peut aussi, dans les conditions déterminées notamment à l'article 2 du Code de procédure pénale (CPP), être mise en mouvement par la partie lésée lorsqu'elle exerce **l'action civile**⁸. La victime d'un crime ou d'un délit peut en effet se constituer partie civile pour obtenir la réparation du préjudice qui lui a été causé par l'infraction⁹, mais également pour mettre en mouvement l'action publique, par le biais de la **plainte avec constitution de partie civile** déposée directement devant un juge d'instruction, ou par le biais d'une citation directe.

Exercée par des associations pour la défense de leur objet statutaire, l'action civile est en **première ligne de la lutte contre la corruption ou encore contre les atteintes aux droits humains et à l'environnement résultant des activités économiques**. Elle atténue le caractère discrétionnaire du principe d'opportunité des poursuites et apporte un soutien nécessaire aux victimes.

En effet, dans les affaires qui mettent en jeu des intérêts politiques, diplomatiques ou économiques, la soumission hiérarchique du Parquet au pouvoir exécutif présente un risque de **conflits d'intérêts, qui peut limiter sa volonté d'engager des poursuites**¹⁰.



Par ailleurs, les victimes directes des infractions ne sont pas toujours identifiables, ou n'ont pas les moyens matériels, psychologiques et financiers de déclencher une action pénale, **surtout quand les infractions ont été commises à l'étranger**.

La poursuite des infractions, notamment celles liées à la mondialisation, devient dès lors une équation à double inconnue, dans laquelle en pratique **ni le Parquet, ni les victimes ne sont susceptibles d'agir**.

Permettre aux associations de mettre en mouvement l'action publique par l'exercice de l'action civile associative est donc un **impératif pour lutter contre l'impunité et assurer la réalisation du droit d'accès à la justice**¹¹.

Un rôle menacé par une tendance à la restriction de l'action civile associative

Ce rôle essentiel des associations dans la procédure pénale a **progressivement été consacré** par le législateur qui a créé une série d'habilitations légales aux **articles 2-1 et suivants du CPP**¹². Ces habilitations permettent aux associations d'exercer l'action normalement dévolue à la victime, dans des conditions strictement définies.

Initiées avec l'habilitation des ligues antialcooliques et antiracistes, ces habilitations couvrent aujourd'hui des domaines variés, que le législateur a considérés comme **dignes d'une protection renforcée** (protection de l'environnement, du consommateur, lutte contre les violences sexistes, contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, etc.).

Toutefois, le régime de l'action civile associative découlant de ces multiples habilitations est **fragmenté, lacunaire et peu lisible**. Créées au gré des scandales et des évolutions de la politique pénale, les conditions d'habilitation prévues par ces articles sont fortement disparates¹³.

Par exemple, certaines permettent aux associations de mettre en mouvement l'action publique, à condition d'avoir reçu l'accord de la victime. D'autres ne permettent d'agir que par la voie de l'intervention, c'est-à-dire une fois que l'action publique a déjà été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée. Les habilitations exigent que l'association soit régulièrement déclarée depuis cinq ou deux ans, tantôt « à la date des faits », tantôt « à la date de la constitution de partie civile ».

La jurisprudence n'a pas permis de clarifier ce régime et notamment son articulation avec le régime général de l'action civile prévu à l'article 2 du CPP. Bien au contraire, plusieurs décisions sont venues ajouter à **l'insécurité juridique** des associations et des victimes qu'elles accompagnent.

En effet, pendant un temps la Cour de cassation semblait **admettre la coexistence** :

- d'une part, du **régime général** de recevabilité des actions en défense de l'objet statutaire, reposant sur l'article 2 du CPP, en cas de préjudice personnel et direct, en raison de la spécificité du but et des missions poursuivies par l'association ;
- et d'autre part, de **régimes spéciaux de recevabilité**, reposant sur les habilitations législatives spécifiques des articles 2-1 et suivants du CPP.



Elle semblait admettre les constitutions de partie civile des associations pour la défense de leur objet de façon **alternative**, sur l'un ou l'autre de ces fondements¹⁴.

Cependant, la jurisprudence la plus récente confirme l'impossibilité pour les associations d'avoir recours au fondement général de l'**article 2 CPP** pour les actions en défense de l'objet statutaire, et limite la recevabilité des actions des associations au cadre restreint des habilitations spéciales¹⁵.

En particulier, dans le cadre de la procédure initiée par Sherpa contre l'entreprise Lafarge, notamment pour financement de terrorisme et crimes contre l'humanité présumés en Syrie, la Cour de cassation a rendu une décision dans laquelle elle juge de façon très explicite « **qu'une association ne peut exercer les droits reconnus à la partie civile en vue de la réparation d'un préjudice porté à un intérêt collectif que dans les conditions prévues par les articles 2-1 et suivants du code de procédure pénale** »¹⁶.

La jurisprudence concernant les habilitations spéciales des article 2-1 et suivants du CPP est également source d'inquiétude. La Cour de cassation a par exemple approuvé l'arrêt de la chambre de l'instruction qui avait considéré que les statuts de Sherpa, prévoyant la défense des droits de l'homme, et non la lutte contre les crimes contre l'humanité, l'association ne rentrait pas dans les conditions d'habilitation de l'article 2-4 du CPP. Cette solution est éminemment contestable, tant il semble évident – historiquement et conceptuellement – qu'un crime contre l'humanité est une violation des droits de l'homme et qu'une association de défense des droits de l'homme devrait pouvoir agir contre les crimes contre l'humanité.

Cette interprétation jurisprudentielle empêche l'accès à la justice pénale en défense de leur objet statutaire à un grand nombre d'associations et limite dans tous les cas leur champ d'action à un nombre restreint d'infractions.

Loin de consacrer le rôle clef des associations dans la réalisation de l'Etat de droit, cette solution entérine une forme de **contrôle de leur action par le biais des habilitations spéciales**¹⁷. En outre, ces différentes habilitations présentent de nombreuses failles.

Le cas des associations de lutte contre la corruption

Les **risques et défaillances** du mécanisme des habilitations législatives ont particulièrement été mis en lumière dans le cas des associations de lutte contre la corruption. Inscrite à l'article 2-23 du CPP à la suite de l'affaire Cahuzac¹⁸, l'habilitation législative en matière de corruption présente la particularité d'exiger des associations l'obtention préalable d'un **agrément**, délivré par le Garde des Sceaux.

La recevabilité des associations de lutte contre la corruption dépend ainsi en réalité non pas d'une décision de justice, mais d'une décision gouvernementale reposant sur des critères vagues¹⁹, alors même que la constitution de partie civile devrait précisément permettre d'atténuer les effets de la soumission hiérarchique du Parquet à l'exécutif.



Aussi, sur les trois associations de lutte contre la corruption actuellement agréées en France, les deux les plus actives en matière contentieuse ont rencontré d'importantes difficultés au moment de faire renouveler leur agrément, finalement délivrés avec plusieurs mois de retard²⁰.

Cette situation génère un risque important d'arbitraire, porte atteinte à la sécurité juridique des structures, et met en péril la continuité de leurs activités. Par ailleurs, cet agrément est délivré pour une **durée limitée de trois ans**, inadapté au temps judiciaire, beaucoup plus long, notamment en matière de corruption internationale.

Enfin, le champ d'intervention des associations agréées contre la corruption n'est pas simplement fonction de l'objet social dont s'est dotée l'association, mais d'une liste limitative prévue par le législateur.

En l'état de la jurisprudence susmentionnée, il semble qu'**en dehors des infractions visées par l'article 2-23 CPP, les associations anti-corruption ne soient plus recevables à agir pour d'autres infractions**, quand bien mêmes celles-ci entreraient dans leur objet social et seraient intimement liées à un schéma corruptif.

Des constats tout aussi inquiétants ont été faits s'agissant des associations agréées pour la protection de l'environnement, dont le nombre aurait en outre été divisé par deux depuis 2012²¹.

Nos propositions

L'action civile associative doit être facilitée, et l'articulation des régimes applicables à sa recevabilité doit être clarifiée.

Ces différents constats doivent mener à une réforme, qui permettra d'élargir et de conforter l'action de toutes les associations, en évitant notamment qu'elles soient soumises à une décision administrative, susceptible d'être politiquement influencée, et en la faisant reposer sur des critères plus objectifs.

Une solution réside dans la consécration d'un article général permettant la recevabilité de l'action civile associative en défense de son objet statutaire, reprenant par exemple les critères dégagés dans la jurisprudence dite des Biens Mal Acquis de 2010 (Cass. Crim. 9 nov. 2010 n° 09.88272).

Dans le cadre d'une telle réforme, il est également impératif de conserver les avancées permises par l'agrément et notamment, la sécurisation de l'action des associations sur certains fondements spécifiques.



À propos de Sherpa

Combattre les nouvelles formes d'impunité liées à la mondialisation des échanges

Afin de renforcer la responsabilité des acteurs économiques et participer à la construction d'un droit plus protecteur de l'environnement, des communautés et des travailleurs et travailleuses, l'association Sherpa mène des activités de plaidoyer, de contentieux stratégique, de recherche juridique et de renforcement des capacités.

Pour mettre en œuvre ces activités, Sherpa réunit avocat·e-s, juristes, universitaires, ainsi que de nombreux expert·e-s qui appuient son action, en proposant une approche innovante du droit.

contact@asso-sherpa.org | www.asso-sherpa.org

Références

1. Conseil de l'Europe et Cour européenne des droits de l'homme, *Les organisations non gouvernementales dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Rapport de recherche, 2016; le rapport cite notamment l'arrêt CEDH, Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonie, no 57829/00, 27 mai 2004, § 42
2. L.A. Coalition, « Une citoyenneté réprimée », un état des lieux des entraves aux actions associatives en France, Rapport, 5 octobre 2020
3. Anne-Marie Voisard, « Poursuites-bâillons : la liberté d'expression en procès », Revue Projet, vol. 353, no. 4, 2016, pp. 59-64 ; Sandrine Fontaine, Simon Savry-Cattan & Cécile Villetelle, « Les poursuites stratégiques altérant le débat public », *Rapport de recherche de la Clinique de l'Ecole de Droit de Sciences Po*, 2017; Lucie Lemonde, « Lutte contre les poursuites-bâillons : une réforme à poursuivre », Nouveaux Cahiers du socialisme, n° 16, automne 2016
4. Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République
5. Les réserves exprimées par le Défenseur des Droits, par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, par le Syndicat des Avocats de France ou encore par le collectif d'universitaires, avocat.es et associations auteur d'une tribune publiée dans *Libération* le 21 janvier 2021, n'ont pas été entendues ; V. pour un résumé des préoccupations exprimées, L.A. Coalition, « Synthèse d'analyse du projet de loi renforçant les principes républicains, dite « projet de loi séparatisme », mars 2021.
6. Pierre Maurer, Inquiétude autour de l'avenir d'Anticor : « C'est scandaleux ! », dénoncent des sénateurs de gauche, Public Sénat, 11 février 2021
7. Code de procédure pénale - Art. 1, alinéa 1er et 31
8. Code de procédure pénale - Art. 1, alinéa 2
9. Code de procédure pénale - Art. 2
10. Les magistrat·e-s du parquet sont placés dans une situation de subordination hiérarchique vis-à-vis du garde des Sceaux ; des examinateurs de l'OCDE soulignaient d'ailleurs au sujet de la lutte anti-corruption en France « le quasi-monopole dont jouit le parquet dans le déclenchement des enquêtes et des poursuites (...). Dans ces circonstances, et étant donné le nombre important d'allégations de corruption d'agent public étranger qui n'ont donné lieu à l'ouverture d'aucune enquête, même préliminaire, ils s'inquiètent vivement du manque d'indépendance du parquet sur lequel la Cour Européenne des Droits de l'Homme s'est clairement prononcée et sur lequel la Cour de cassation française a également pris position » OCDE, « Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption », octobre 2012.



11. Voir notamment s'agissant de la lutte contre la corruption « *les infractions de corruption présentent la particularité de ne pas faire de victimes directes ou de ne pas permettre aux victimes de savoir qu'elles le sont. Ainsi en va-t-il lorsqu'une entreprise corrompt un décideur public pour obtenir un marché, les concurrents évincés ne pouvant que très difficilement connaître le motif réel de leur éviction. En la matière, l'éventuelle inaction du ministère public lorsqu'il est informé de tels faits ne peut donc pas être contrebalancée par l'action civile exercée par la victime. Cette situation est la cause de suspicions parfois exprimées sur la réelle volonté de la justice et du Gouvernement de voir les faits de corruption effectivement poursuivis et sanctionnés, en particulier lorsqu'ils concernent des élus* » (souligné par nos soins), Rapport fait au nom de la Commission des lois par M. Yann Galut, député, enregistré le 12 juin 15 2013, page 30
12. Création de l'article 2-1 du Code de procédure pénale habilitant les associations de lutte contre le racisme par la Loi n° 72-546 du 1 juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme
13. Assemblée nationale, Office parlementaire d'évaluation de la législation, Rapport n°1583 sur l'exercice de l'action civile par les associations, Pierre Albertini, 11 mai 1999 ; voir également Tribunal de grande instance de Paris, 10^{ème} chambre correctionnelle, Demande d'avis n°1200015 : « D'un point de vue technique, les dispositions législatives précitées ne règlent pas de manière parfaitement uniforme les conditions de l'habilitation des associations et ses effets. »
14. Cass. Crim., 14 janvier 1971, 70-90.558, publié au bulletin ; Cass Crim., 7 fév. 1984, n°82.90338, publié au bulletin; Cass. Crim., 29 avr. 1986, n° 84.93719 ; Cass . Crim., 7 juillet 1993, n° 92-80.543 ; Cass. Crim., 12 septembre 2006, 05-86.958, publié au bulletin ; Cass. Crim. 9 nov. 2010 n° 09.88272 ; Cass. Crim. 7 janvier 2014, n° 12-80.024 ; C. Cutajar, « Affaire des biens mal acquis : la chambre criminelle ordonne le retour de la 7 procédure au juge d'instruction », JCP 2010 n° 48, 1174 ; S. Lavric, « Affaire des biens mal acquis : recevabilité de la constitution de partie civile... », Dalloz actualité 15 novembre 2010 ; F. Rome, « Noirs délires... », D. 2010. 2641
15. Cass. Crim., 11 oct. 2017, n° 16-86868 publié au bulletin ; Cass. Crim., 31 janvier 2018, 17-80.659, publié au bulletin ; Cass. Crim., 8 septembre 2020, n°19-84.995, publié au bulletin
16. Cass. Crim. 7 septembre 2021, n° 19-87.031
17. R. Parizot, Fondement à la recevabilité de la constitution de partie civile d'une association de lutte contre la corruption : se limiter à l'article 2-23 ou admettre l'article 2 du code de procédure pénale, RSC 2018, p. 136 ; A. Maron et M. Haas, « Les contes de la bécasse », RDP 2018, n° 3
18. Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière
19. 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, article 1er « un nombre suffisant de membres », « Le caractère désintéressé et indépendant de ses activités », « Pendant ces années d'existence, une activité effective et publique en vue de lutter contre la corruption » « Pendant ces années d'existence, une activité effective et publique en vue de lutter contre la corruption »
20. Roni Gocer, Prière de ne pas déranger, Politis, n°1637, du 21 au 27 janvier 2021
21. Laurent Radisson, Action en justice des associations : le coup de frein de la Cour de cassation, *Actu-environnement*, Septembre 2020