

Consultation sur l'État de droit par la Commission européenne Contribution de Transparency International France

Quel bilan pour la lutte contre la corruption en France en 2024 ?

Table des matières

Grands constats

- I. Renforcer l'incarnation et affirmer une véritable ambition dans la politique de lutte anti-corruption**
 - A. Une réorganisation de l'AFA qui masque le manque de moyens et d'effectifs dédiés à la lutte contre la corruption**
 - B. Des attaques récurrentes contre le Parquet National Financier**
 - C. L'opportunité d'une réforme institutionnelle et d'une nouvelle impulsion dans la lutte anti-corruption**
- II. Parachever l'indépendance de la Justice et le renforcement de ses moyens**
- III. Mieux articuler la lutte contre le narcotrafic avec la lutte anti-corruption et à la lutte contre les flux financiers illicites**
- IV. Convention Judiciaire d'Intérêt Public : améliorer son accessibilité**
- V. Renforcer la lutte contre la fraude et la criminalité financière par un accès le plus large possible au RBE**
- VI. Traduire en actes la volonté du législateur en matière de bien mal acquis et restitution des avoirs**
- VII. Améliorer la transparence du lobbying**
 - A. Un manque de transparence persistant des déclarations de lobbying**

- B. **Un détricotage de la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques**
- C. **L'affaire « Institut Montaigne » : une décision de Conseil d'État qui exonère les think-tanks de toute obligation de transparence**
- D. **Proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères : renforcer le droit commun plutôt que de le fragmenter**

VIII. Améliorer la participation citoyenne par le biais de mécanismes institutionnels dédiés

GRANDS CONSTATS

- ❖ **Transparency International a démontré dans son dernier Indice de perception de la corruption que la situation de la France avait très peu évolué depuis 10 ans** : classée 20^{ème} sur 180 pays et territoire, la France a obtenu un score de 71 à l'indice de Perception de la corruption, soit la même note qu'en 2013. Le dernier eurobaromètre en date de la Commission européenne (juillet 2024) sur la perception générale de la corruption indique que 70% des Français estiment que la corruption est largement répandue dans leur pays contre seulement 25% à estimer que c'est un phénomène rare. De même, les Français sont 47% à estimer que le niveau de corruption, sur ces trois dernières années, a considérablement augmenté et 37% à évaluer qu'il est resté le même, pour seulement 4% jugeant qu'il a baissé¹.
- ❖ **Transparency International France (ci-après TI-F) regrette que le plan national de lutte contre la corruption augurant d'une stratégie 2024-2027 n'ai toujours pas été publié par l'Agence Française Anti-Corruption (ci-dessous AFA) en ce début d'année 2025**. La phase de consultation des institutions, des acteurs économiques et associatifs, des chercheurs et des professionnels de la conformité ainsi que de tous les citoyens participants est pourtant achevée depuis le 19 novembre 2023. Ce plan, qui a pour ambition d'améliorer la connaissance et la détection des atteintes à la probité et d'impulser la mise en place de mesures additionnelles permettant de réprimer et dissuader efficacement les atteintes à la probité², est très attendu par les associations de lutte anti-corruption. Alors qu'il était sur le point d'être rendu public au mois de mai 2024 pour donner une nouvelle impulsion à la lutte contre la corruption en France puis annoncé d'ici quelques semaines par l'ancien ministre de la Justice Didier Migaud au mois de décembre 2024, il est ensuite passé sous les radars.

L'année écoulée est aussi caractérisée par une forte instabilité politique avec la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin, la motion de censure et la chute du Gouvernement le 4 décembre 2024 ainsi que la succession de différents ministres aux portefeuilles clés pour la politique publique de lutte anti-corruption (au premier rang

¹ [Citizens attitudes towards corruption in the EU_sp548_factsheet_fr_en\(1\).pdf](#)

² [Anticorruption : l'AFA finalise son plan pluriannuel 2024-2027](#)

desquels le ministère de la Justice et le ministère de l'économie). Des facteurs aggravants qui ont réduit tout espoir de politique volontariste en la matière. La nomination de Didier Migaud au sein du gouvernement Barnier, ancien secrétaire général de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) constituait pourtant un signal encourageant. Il a vu lui succéder Gérald Darmanin qui a fait ses premiers pas en tant que Garde des sceaux. Avant tout constat anticipé, Transparency International rappelle que pour qu'une politique globale de lutte contre la corruption soit efficace elle doit s'articuler autour de trois axes étroitement complémentaires : la prévention, la détection et la sanction-réparation. A cela s'ajoute la nécessité d'une politique interministérielle qui prenne en compte l'ensemble des impacts sectoriels de la corruption.

- ❖ **Transparency France salue la publication par l'AFA d'une analyse fournie des condamnations pénales en matière d'atteinte à la probité³.** Elle revient sur l'étude de 504 décisions de justice de première instance rendue en 2021 et 2022 portant sur des faits d'atteinte à la probité permettant d'appréhender le phénomène corruptif tel qu'il est compris par les tribunaux. Parmi les 489 affaires analysées, 424 affaires ne font apparaître qu'un seul type d'atteinte à la probité mais 13,29% des cas voient plusieurs atteintes à la probité poursuivies concomitamment. L'AFA en déduit une appréhension globale et complexe du phénomène de la corruption par le juge pénal. La note met aussi en exergue l'appropriation différenciée des politiques de lutte anti-corruption sur le territoire. Bien qu'elle passe sous silence d'importantes caractéristiques territoriales (hétérogénéité des structures productives, de l'organisation territoriale, du PIB régional etc...), elle démontre l'importance d'une territorialisation qui soit proportionnée et compatible avec les réalités de terrain. D'ailleurs, les collectivités territoriales concentrent près de la moitié des décisions de justice impliquant le secteur public. La note de l'AFA démontre que la corruption liée aux agents publics est plus forte que la corruption privée : cela va dans le sens des observations de TI-F qui dénonce une asymétrie en termes d'obligations pesant sur le secteur public par rapport au secteur privé. Enfin, la note dessine un profil type : ce sont majoritairement des hommes dont l'âge médian est de 44 ans qui commettent des faits d'atteinte à la probité. Les rapports entre dimension de genre et corruption sont une question qui retient depuis peu l'attention d'organisations internationales, d'universitaires, d'ONG. Ce prisme apparaît comme essentiel pour une lecture exhaustive du phénomène de corruption.

- ❖ Sur le plan européen, le mois de novembre 2024 a été marqué par la tenue de la 98^{ème} réunion plénière du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) au cours de laquelle plusieurs rapports d'évaluation et de conformité dans le cadre des cycles d'évaluation et de conformité ont été adoptés. David Meyer a été élu pour être le nouveau président du GRECO et a pris ses fonctions le 1^{er} janvier 2025. Les 26 et 27 novembre 2024 s'est tenue à Bucarest la 23^{ème} conférence annuelle du Réseau des partenaires européens contre la corruption (EPAC), composée d'autorités anticorruption et d'organes de surveillance de la police des pays membres du Conseil de l'Europe. La conférence a

³ [Note d'analyse des condamnations pénales en matière d'atteinte à la probité de l'AFA](#)

réuni plus de 200 participants de près de 100 institutions représentant plus de 30 pays et juridictions. Lors de cette réunion, la déclaration de Bucarest⁴ a été adoptée. Elle souligne entre autres l'importance des efforts conjoints pour lutter efficacement contre la corruption à grande échelle et de la coopération internationale pour s'attaquer à la dimension transnationale des délits de corruption. Elle appelle l'ensemble des parties prenantes à adopter une approche holistique et globale qui comprend notamment la prévention, l'éducation, l'application de la loi et la coopération. Enfin, elle soutient l'élaboration de normes communes et de bonnes pratiques pour les organes de contrôle de la police et les autorités anticorruption des États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

I. Renforcer l'incarnation et affirmer une véritable ambition dans la politique de lutte anti-corruption

La stratégie de lutte anti-corruption en France manque d'incarnation politique ainsi que de cohérence et est portée par un trop grand nombre d'acteurs travaillant en silo. Elle appelle à une nécessaire réorganisation. C'est, en substance, ce que Transparency France a déploré lors de son audition devant la Cour des Comptes dans le cadre des travaux menés par la Cour sur l'évaluation de la politique publique de lutte contre la corruption⁵.

Dans ce contexte, Transparency France a demandé la mise en œuvre d'une politique publique globale de lutte contre la corruption qui passerait notamment par une révision du décret n° 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption. Cette politique devrait comprendre :

- Un volet dédié à la lutte contre les flux financiers illicites
- Un pilotage placé sous l'autorité du Premier ministre
- Un programme budgétaire dédié
- Un renforcement des moyens de la justice financière
- Une amélioration des échanges entre l'administration fiscale et la justice

En outre, sur l'année 2024, les faiblesses identifiées dans le dernier rapport sur l'Etat de droit ont connu des évolutions récentes. L'AFA a fait l'objet d'une réorganisation qui échoue à masquer le manque de moyens et d'effectifs dédiés à la lutte contre la corruption. Le Parquet National Financier a été la cible d'attaques répétées. Enfin, l'optique d'une réforme institutionnelle pour renforcer la résilience de l'état de droit se profile.

A. Une réorganisation de l'AFA qui masque le manque de moyens et d'effectifs dédiés à la lutte contre la corruption

Depuis la prise de fonction d'Isabelle Jégouzo à la tête de l'AFA en juillet 2023 après la vacance de direction entre mars 2023 et juillet 2023, une importante réorganisation a eu lieu. Depuis décembre 2024, l'AFA contient deux sous-directions : la première est en charge des acteurs publics et la seconde des acteurs économiques. Chacune d'entre elles est compétente à la fois

⁴ [2024 Bucharest EPAC Declaration.pdf](#)

⁵ [Evaluation de la politique publique de lutte contre la corruption - Transparency France International](#)

pour les activités de conseil et pour les activités de contrôle. Cette restructuration est marquée par la mise en place d'un observatoire des atteintes à la probité qui a vocation à produire des analyses sur le phénomène corruptif ainsi qu'à valoriser les bonnes pratiques. Elle entend aussi s'adapter à l'évolution du phénomène corruptif ayant constaté que le secteur public est en retard dans la mise en place de procédures permettant de détecter les atteintes à la probité. Une attention particulière sera portée au risque de corruption des fonctions régaliennes confrontées à des risques d'atteinte à la probité en lien avec la criminalité organisée⁶. Les missions publiques de l'AFA, convoitées par la Haute Autorité de la Vie Publique, laisse toujours planer la possibilité d'une fusion entre la HATVP et l'AFA. Cette réorganisation s'effectue dans un contexte de menace qui continue de planer sur l'Agence Française Anti-corruption.

Si l'AFA entend « développer l'agilité pour compenser la faiblesse des effectifs », Transparency appelle surtout au renforcement de l'ensemble des moyens et des effectifs alloués aux acteurs de la lutte contre la corruption dont l'Agence Française Anticorruption est une pièce essentielle. Une problématique structurelle également déplorée par le syndicat de l'Administration Centrale des Ministères Economiques et Financiers⁷.

B. Des attaques récurrentes contre le PNF

Lors du colloque qui s'est tenu à l'occasion des 10 ans du Parquet National Financier le 14 et 15 octobre 2024, son président Jean-François Bonhert, a rappelé l'importance du « renforcement de l'organisation judiciaire et des moyens des services d'enquête, pour lutter toujours plus efficacement contre ces formes très particulières de délinquance ».

Le procès de l'ancien président de la République Nicolas Sarkozy ainsi que celui de ses anciens ministres accusés d'avoir financé illégalement la campagne présidentielle de 2007 par des fonds libyens à partir d'un pacte corruptif comprenant des contreparties diplomatiques, judiciaires et économiques démontre en substance les lourdes contraintes de moyens et d'effectifs qui pèsent sur le PNF. Les investigations du Parquet National Financier, avant rendu de son réquisitoire final, ont duré 10 ans et elles ont fourni pas moins de 58 demandes d'entraides pénales internationales dans 25 pays, produit 54 perquisitions, 22 recours et quelque 73 tonnes de procédure⁸. Or, seulement un enquêteur et deux magistrats ont été mobilisés pour une affaire aux multiples protagonistes et aux ramifications tentaculaires s'étendant sur plusieurs pays.

De plus, l'ampleur des investigations autant d'un point de vue territorial que procédural démontre la complexité des affaires de délinquance économique et financière. Cela appelle nécessairement à un renforcement des effectifs des services d'enquête spécialisés pour traiter cette masse contentieuse. Or, la réforme de la police judiciaire de 2022 donne la priorité au maintien de l'ordre et à la sécurité publique et sous-dote les moyens des services d'enquêtes sectoriels.

Le PNF, dont la légitimité est régulièrement mise à l'épreuve lors de procès impliquant des décideurs publics, doit être renforcé face aux attaques récurrentes dont il est la cible. Maintenant

⁶ [La réorganisation de l'Agence française anticorruption - Presse - Ministère des Finances](#)

⁷ [INFO-N°-16-Reorganisation-AFA-2024.pdf](#)

⁸ [Soupçons de financement libyen : Tout comprendre au procès de Nicolas Sarkozy qui s'ouvre ce lundi](#)

que le Parquet National Financier a noué des relations opérationnelles solides avec les administrations de contrôle (HATVP, AFA, TRACFIN, AMF, Autorité de la concurrence) et qu'elle coopère avec des services d'enquêtes hautement spécialisés comme l'Office central de lutte contre les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) et l'Office national anti-fraude (ONAF)⁹, il doit être renforcé dans ses moyens d'enquête.

Le tribunal administratif de Paris a d'ailleurs estimé que l'État avait « commis une faute engageant sa responsabilité en mettant en cause publiquement » deux magistrats du parquet national financier (PNF) en 2020 dans l'Affaire Éric Dupont Moretti. L'ancien Garde des sceaux était accusé d'avoir profité de sa fonction pour obtenir des sanctions disciplinaires contre des magistrats qui enquêtaient sur des clients et des proches. Il avait été jugé devant la Cour de Justice de la République. TI-F avait considéré que ce procès devant la CJR était rendu impossible puisqu'en tant que Garde des Sceaux, il avait autorité sur le Parquet.

Cette réforme institutionnelle doit être adossée à une nouvelle impulsion, au plus haut sommet de l'État, pour une véritable stratégie de lutte anti-corruption.

C. L'optique d'une réforme institutionnelle et d'une nouvelle impulsion dans la lutte anti-corruption

Au cours de ses vœux 2025, le Président Emmanuel Macron a annoncé qu'il demanderait aux Français de « trancher » des « sujets déterminants » par le biais d'un recours plus important à la consultation citoyenne¹⁰. La défense de la démocratie fait partie des sujets évoqués par le Président. Transparency France est préoccupé par le recul démocratique observé au niveau mondial et estime qu'il faut renforcer la résilience des institutions face au risque de bascule illibérale. Un groupe de travail transpartisan du Sénat a d'ailleurs présenté 20 propositions dans l'option d'une réforme des institutions relançant ainsi les réflexions autour du chantier inabouti lancé par Emmanuel Macron lors de la campagne présidentielle de 2022¹¹. Cette volonté conjointe de l'exécutif et de la chambre haute est encourageante.

Afin d'y contribuer, Transparency France porte trois grandes priorités :

- Une réforme constitutionnelle consacrant l'existence de la HATVP, la suppression de la CJR, et son remplacement par une procédure crédible : une juridiction de droit commun (Cour d'appel de Paris) avec un filtrage des plaintes.
- La mise en place d'une véritable politique publique de lutte anti-corruption pilotée par le Premier ministre et suivi dans le cadre d'un comité interministériel dédié.
- Une refonte du périmètre et des modalités d'attribution de l'agrément aux associations de lutte anti-corruption.

⁹ [Dix ans du parquet national financier, bilan et perspectives - Le Club des Juristes](#)

¹⁰ [Ce qu'il faut retenir des vœux d'Emmanuel Macron pour 2025](#)

¹¹ [Assouplissement du RIP, cumul des mandats, pouvoirs du Parlement : le Sénat formule ses pistes pour une réforme institutionnelle - Public Sénat](#)

II. Parachever l'indépendance de la Justice et le renforcement de ses moyens

Rémy Heitz, procureur général près la Cour de cassation a très récemment évoqué ses vives inquiétudes, sur les moyens alloués à la Justice en France¹². Si le vote du budget, toujours bloqué par la crise institutionnelle et politique en cours, ne prévoit pas le recrutement des 1500 magistrats et 1800 greffiers prévus par la loi d'orientation et de programmation 2023-2027 du ministère de la Justice¹³, cela pourrait créer des tensions très forte sur le fonctionnement global de la Justice.

Dans le précédent rapport sur l'État de droit communiqué à la Commission, TI-F alertait déjà sur la détérioration globale du fonctionnement des systèmes judiciaires pointée dans l'indice de perception de la corruption 2023 de Transparency International publié le 30 janvier 2024. L'année qui vient de s'écouler a vu des personnalités politiques de premier plan remettre en cause l'indépendance de la Justice et l'État de droit.

Pour mettre fin à ce climat de suspicion autour de l'instrumentalisation de la Justice à des fins politiques, **TI-F plaide pour l'alignement du régime des magistrats du parquet sur le régime des magistrats du siège et pour la suppression de la Cour de Justice de la République**. A l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, son procureur général s'est d'ailleurs prononcé en faveur d'une réforme du statut du parquet, notamment des conditions de nomination des magistrats dans l'objectif de renforcer leur indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

III. Mieux articuler la lutte contre le narcotrafic avec la lutte anti-corruption et à la lutte contre les flux financiers illicites

Une commission d'enquête au Sénat sur le narcotrafic a remis ses conclusions le 14 mai 2024¹⁴. L'une de ses trois recommandations phares est d'« endiguer la corruption liée au narcotrafic, notamment la corruption dite – à tort – de basse intensité », en caractérisant les atteintes à la probité et en créant les conditions de l'incorruptibilité dans la sphère publique comme dans la sphère privée.

¹² ["Nous allons dans le mur" sans les moyens promis pour la justice, alerte le procureur général Rémy Heitz](#)

¹³ [Plan massif de recrutements pour la Justice : les annonces du garde des Sceaux | Ministère de la justice](#)

¹⁴ [Commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier | Sénat](#)

TI-F a été auditionnée dans le cadre de cette Commission d'enquête et a remis aux sénateurs [ses recommandations](#) pour mieux prévenir, détecter et combattre le phénomène.

Une proposition de loi « visant à sortir du piège du narcotrafic » actuellement en première lecture au Sénat s'inspire des travaux de cette Commission. En outre, d'importantes annonces ont été faites par Bruno Retailleau, actuel ministre de l'Intérieur, et des deux derniers Gardes des Sceaux, Didier Migaud et Gérard Darmanin (actuellement en poste). Elles portent sur la création d'un parquet national anticriminalité, la mise en place d'une « cellule de coordination nationale » au parquet de Paris, l'instauration d'un « magistrat de liaison à Bogota », la Colombie figurant parmi les États « source des trafics »¹⁵. A aussi été évoquée la possibilité de juger des « crimes en bande organisée » liés notamment aux stupéfiants par des cours d'assises spéciales, composées uniquement de magistrats professionnels, à l'image des affaires de terrorisme. Enfin, la proposition de loi instaure une procédure d'injonction pour richesse inexplicée en amont de la procédure judiciaire pour obliger les personnes suspectées de trafic de stupéfiants ou de complicité à s'expliquer sur tout écart manifeste entre leurs revenus et leur train de vie. Plus récemment, le Garde des Sceaux a annoncé sa volonté de « vider une prison française » pour « l'isoler et la sécuriser » afin d'y mettre les cents plus gros narco-trafiquants français. TI-F s'interroge sur l'opportunité et l'efficacité d'une telle mesure pour mieux combattre les réseaux criminels.

Les propositions du Gouvernement pour lutter contre le narcotrafic constituent une avancée car elles prennent en compte son caractère systémique mais elles demeurent insuffisantes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et la corruption.

Transparency plaide pour l'adoption d'une véritable feuille de route qui doit s'accompagner d'un renforcement des moyens alloués aux autorités d'enquête et de poursuite afin notamment de favoriser l'ouverture systématique d'enquêtes financières parallèles à celles ouvertes pour du trafic de stupéfiants. A cet égard, Transparency International France a eu l'opportunité de rappeler à plusieurs reprises la nécessité de recourir à la présomption de blanchiment afin de favoriser le recouvrement des produits criminels et encourager leur affectation sociale.

Les recommandations de TI-F pour une meilleure détection du narcotrafic¹⁶ :

- ❖ Consolider le registre des bénéficiaires effectifs, un outil essentiel du combat contre les narcotrafics par les aspects financiers
- ❖ Renforcer la coopération interservices pour améliorer la détection du narcotrafic et de la criminalité organisée
- ❖ Améliorer la culture de l'alerte

Pour une meilleure prévention :

- ❖ Rendre obligatoire dans le secteur public la mise en place de plans de prévention de la corruption

¹⁵ [Narcotrafic : Bruno Retailleau et Didier Migaud à Marseille s'exposent au coup de com' sans lendemain](#)

¹⁶ [Contribution-TI-France-Commission-senatoriales-narco-trafic.pdf](#)

- ❖ Pallier l'insuffisance d'accès aux données relatives à la lutte contre la criminalité transfrontalière

Pour une meilleure effectivité :

- ❖ Lutter contre le blanchiment de capitaux : un levier capital dans le combat contre le narcotrafic et la criminalité organisée
- ❖ Renforcer les moyens de la lutte contre la criminalité économique et financière
- ❖ Consolider l'agrément des associations de lutte contre la corruption, acteurs essentiels de la lutte contre la criminalité organisée

Pour des sanctions plus dissuasives :

- ❖ Confisquer pour mieux sanctionner
- ❖ Accélérer l'usage social des biens confisqués

Concernant le secteur public, **TI-F plaide pour la mise en place d'un plan de prévention pour les collectivités de plus de 100 000 habitants (article 17 de la loi Sapin II) et pour la mise en œuvre d'un plan de prévention dans les administrations de l'Etat exposées au risque de corruption.** Malgré un affichage fort et des mesures qui vont dans le bon sens, le secteur public pourtant vulnérable à la criminalité organisée ne bénéficie à ce stade d'aucune mesure de prévention fléchée.

IV. Convention Judiciaire d'Intérêt Public : améliorer son accessibilité

La justice négociée, instaurée par la loi Sapin II sous la dénomination de la Convention Judiciaire d'Intérêt Public a incontestablement démontré qu'il était possible de détecter, sanctionner et adopter des mesures de remédiation dans les affaires de corruption complexes. Toutefois, au-delà de ce bilan positif, y compris financier, que Transparency international France a salué à maintes occasions¹⁷, la CJIP souffre d'un déficit d'acceptabilité au regard notamment de la faiblesse de la place accordée aux victimes, d'une utilisation extensive de la connexité, d'un secret important entourant la négociation.

Aussi, Transparency international France reste vigilante afin que la justice négociée reste un outil juridique dont l'ouverture répond à des conditions strictes, notamment en matière de coopération de l'entreprise avec l'autorité judiciaire, cantonnée à des affaires complexes impliquant des difficultés en termes de coopération judiciaire et de preuve, à des infractions strictement en lien avec les atteintes à la probité. Cette vigilance est d'autant plus nécessaire que la CJIP ne saurait se substituer à la responsabilité pénale des personnes morales, abordée dans le projet de directive sur la lutte contre la corruption¹⁸.

¹⁷ [\[NOTE DE POSITION\] LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTERET PUBLIC \(CJIP\) - Transparency France International](#)

¹⁸ [RAPPORT sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la corruption, remplaçant la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil et la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des](#)

Propositions de TI-F en matière de CJIP tirée de sa note de position dédiée¹⁹ :

- Poursuivre les personnes physiques par les voies procédurales ordinaires quand bien même une CJIP aurait été conclue. Assurer la cohérence des poursuites des personnes physiques avec les personnes morales.
- Permettre et veiller à l'identification des victimes d'atteinte à la probité, à leur indemnisation effective en y accordant une attention spécifique dès l'ouverture des négociations avec l'entreprise. Consigner les observations de la victime lors de l'audience de validation quant au choix de la procédure de justice négociée. Veiller à restreindre l'ouverture de la CJIP pour les entreprises qui contreviendraient à la protection des lanceurs d'alerte telle que prévue par la loi du 21 mars 2022 ; en tout état de cause, en tenir compte de manière significative dans les facteurs majorants pour le calcul de l'amende prononcée.
- Motiver les conventions conclues afin de permettre à tout citoyen de mesurer la nature, la gravité des faits et les raisons de ce choix procédural en lien avec l'intérêt public.
- Assurer une large publicité aux audiences de validation, motiver *in concreto* les raisons de cette validation. Assurer la collégialité des juges de l'audience de validation. Assurer une large publicité des CJIP conclues, y compris sur les bases de données relatives à la publication des décisions judiciaires
- Veiller à la poursuite des personnes physiques. Mettre en œuvre un plan de remédiation sous le contrôle d'une autorité dédiée.
- Affecter une partie des amendes payées par l'entreprise au fonctionnement de la police, de la justice financière et des associations agréées de lutte contre la corruption.

V. Renforcer la lutte contre la fraude et la criminalité financière par un accès le plus large possible au RBE

Mis en œuvre et tenu par les greffiers des tribunaux de commerce depuis 2017, le RBE est un outil essentiel à l'arsenal français de lutte contre la fraude, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Son efficacité a d'ailleurs été saluée par le GAFI en 2022²⁰ dans son rapport d'évaluation sur la France.

Or, en 2022, la CJUE a invalidé la disposition de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, dite « directive anti-blanchiment »,

[fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, et modifiant la directive \(UE\) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil | A9-0048/2024 | Parlement européen](#)

¹⁹ [La-Convention-Judiciaire-dInteret-Public_Note-de-position_Transparency-France_Janvier-2023.pdf](#)

²⁰ [Publication du rapport du Groupe d'Action Financière \(GAFI\)](#)

qui prévoit que les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés implantées en Europe soient accessibles au grand public (CJUE, 22 nov. 2022, aff. C-37/20 et C-601/20).

Le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (Ddadue) sera bientôt examiné par l'Assemblée nationale. Il transpose certaines dispositions de la directive européenne anti-blanchiment du 31 mai 2024. Parmi les nouvelles dispositions de cette directive se trouvent celles dédiées à l'accès au RBE. Elle consacre la décision de la CJUE du 22 novembre 2022 actant la fermeture de l'accès au RBE par le grand public.

Transparency International France s'est associé au Conseil National des Greffiers des Tribunaux de Commerce (CNGTC) pour formuler plusieurs propositions visant à s'assurer que le RBE reste un outil efficace de lutte contre la criminalité économique et financière :

1/ Restaurer l'obligation de déclaration des chaînes de détention au RBE

En 2020, la transposition de la 5ème directive anti-blanchiment a conduit à supprimer l'obligation de déclarer les chaînes de détention au RBE : aujourd'hui, une société française détenue par une société étrangère n'est donc plus tenue de déclarer les bénéficiaires effectifs de sa société mère. Les administrations françaises et européennes sont ainsi privées d'une information essentielle pour détecter et démanteler des chaînes de sociétés extra-européennes ou atypiques établies aux seules fins d'échapper à l'impôt ou de blanchir des profits obtenus de manière illicite.

Environ 800 000 entreprises (sur 5 millions d'assujettis) n'ont toujours pas déclaré leurs bénéficiaires effectifs depuis 2017. De plus, une étude de Transparency International France a révélé que 71 % de l'ensemble des biens immobiliers appartenant à des sociétés sont détenus de manière anonyme, alors que l'immobilier est un terrain particulièrement fertile pour le blanchiment de flux financiers illicites²¹.

2/ Sanctionner les entreprises qui ne respectent pas leurs obligations de déclaration aux RBE

Pour être effective, l'obligation de déclaration des bénéficiaires effectifs doit être assortie de sanctions dissuasives en cas de non-respect. En effet, à ce jour, le nombre de sanctions prononcées est extrêmement faible. Les entreprises n'ayant pas, après relances, déclarées leurs bénéficiaires effectifs doivent être radiées. C'est une mesure qui ne priverait pas l'entité récalcitrante de personnalité morale mais qui la contraindrait, sauf à s'exposer à une interruption de ses financements bancaires, à régulariser rapidement sa situation, renforçant ainsi la fiabilité du RBE.

TI-F ajoute que la transposition en droit interne des conditions d'accès au RBE doit prendre la corruption en tant qu'infraction indépendante du blanchiment.

TI-F soutient sept autres propositions du CNGTC centrées autour de trois axes stratégiques.

Premier axe : renforcer l'efficacité des missions de police économique des greffiers en leur permettant de :

²¹ [2023-Rapport-Face-a-un-mur-dopacite.pdf](#)

- contrôler les titres d'identité des dirigeants étrangers ;
- vérifier la réalité du compte bancaire déclaré par les sociétés ;
- vérifier l'existence de l'adresse postale déclarée par les entreprises ;

Deuxième axe : doter l'écosystème de la LCB-FT d'outils à même de faciliter les missions des autorités et des assujettis grâce à :

- la publication au RCS des mesures de gel des avoirs portant sur des entreprises ;

Troisième axe : gagner en efficacité dans la tenue du registre des bénéficiaires effectifs avec :

- l'extension au RBE du mécanisme de radiation d'office en vigueur pour le RCS
- la radiation d'office en cas de non-régularisation de divergences signalées ;
- une réflexion sur le seuil de déclaration dans des secteurs à risque.

VI. Traduire en actes la volonté du législateur en matière de bien mal acquis et restitution des avoirs

Le 13 août 2024 a été publiée au journal officiel la circulaire visant à présenter aux services administratifs et judiciaires la loi du 24 juin 2024 améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels. Cette loi s'inscrit dans le prolongement de plusieurs réformes, dont la loi « Warsmann » du 9 juillet 2010, ayant permis à la France de se doter d'un dispositif désormais robuste en matière de saisie, confiscation et gestion des avoirs criminels.

TI-F a mené un plaidoyer actif et performant en matière de biens mal acquis et de restitution des avoirs. Le dispositif de saisie et de confiscation a été considérablement renforcé. L'article 13 de la loi du 24 juin 2024 prévoit que la confiscation de l'entier patrimoine est étendue aux infractions de corruption et de trafic d'influence actifs et passifs punies de dix ans d'emprisonnement. Cette mesure traduit incontestablement la volonté du législateur de s'attaquer à la criminalité organisée par les infractions économiques et financières en punissant le délinquant sur son patrimoine.

En outre l'article 16 rend désormais obligatoire la confiscation des biens préalablement saisis au cours de la procédure, et qui sont le produit, l'objet ou l'instrument de l'infraction. En France, environ 30% seulement des biens saisis provisoirement sont confisqués définitivement. Cette nouvelle mesure, devra donc permettre d'augmenter considérablement le pourcentage de confiscations définitives et de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée.

Pour la première fois, la remise des biens saisis entre désormais dans le champ de la CJIP, c'est-à-dire dans le cadre de la négociation entre le Parquet et l'entreprise.

L'article 6 prévoit en effet que, dans le cadre d'une Convention judiciaire d'intérêt public (CJIP), le procureur de la République peut proposer à une personne morale de se dessaisir au profit de l'État de tout ou partie des biens saisis dans le cadre de la procédure. Cet article s'applique également aux infractions commises avant l'entrée en vigueur de la loi.

Concrètement, il conviendra d'observer dans quelles circonstances la mesure peut être utilisée et comment une telle remise de biens saisis pourra être proposée et acceptée par une entreprise. Il est possible de s'interroger également sur les droits que pourra exercer la partie civile sur les biens saisis dans le cadre de la procédure. Dans un rapport publié par Transparency International France en juin 2024, l'association avait en effet appelé à renforcer la place des victimes de la corruption dans les CJIP²².

La loi du 24 juin 2024 précise également les cas dans lesquels le procureur de la République, les juridictions d'instruction ou les juridictions de jugement, pourront ne pas restituer les biens placés sous-main de justice et qui sont l'instrument ou le produit de l'infraction : extinction de l'action publique en raison du décès de la personne mise en cause, classement sans suite pour des motifs de pure opportunité ou encore relaxe pour défaut d'imputation de l'infraction à la personne poursuivie. Ces décisions peuvent ainsi intervenir lorsqu'il n'y a pas de condamnation pénale, si l'infraction apparaît constituée. Le mécanisme de non-restitution est un outil intéressant en ce qu'il produit alors les mêmes effets qu'une confiscation sans condamnation pénale préalable, principalement utilisée dans les pays anglo-saxons. Les biens non restitués sont gérés par l'AGRASC (gestionnaire des avoirs saisis, confisqués et non-restitués).

A noter également que la loi étend la liste des bénéficiaires à qui l'AGRASC peut transmettre les biens à titre gratuit : les services de l'administration pénitentiaire et les établissements publics placés sous la tutelle du ministère de la justice seront aussi concernés. Sans oublier que, depuis le 4 novembre 2021, ces biens confisqués peuvent également être mis à disposition des associations pour leur usage social.

Un apport notable de la loi concerne la possibilité, pour la partie civile, d'être indemnisée sur l'ensemble des biens saisis dans le cadre d'une procédure pénale dont la propriété a été transférée à l'État, et non plus uniquement sur les biens ayant fait l'objet d'une décision de confiscation par les juridictions de jugement. Cette mesure devrait considérablement renforcer l'assiette de l'indemnisation pour les victimes. Elle s'applique également aux décisions définitives de non-restitution et à l'ensemble des biens dont l'AGRASC est dépositaire et dont la propriété a été transférée à l'État²³.

VII. Améliorer la transparence du lobbying

A/ Un manque de transparence persistant des déclarations de lobbying

²² [RAPPORT | JUSTICE NÉGOCIÉE : QUELLE PLACE POUR LES VICTIMES ? - Transparency France International](#)

²³ [Circulaire en date du 13 août 2024 : quelles avancées pour la lutte contre la corruption ? - Transparency France International](#)

Sur une initiative du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST) du Sénat, la commission d'enquête relative à TotalEnergies a publié son rapport le 14 juin 2024. Ses auditions ont été l'occasion de montrer les lacunes persistantes dans la transparence du lobbying en France sur 3 points : les agendas des membres de l'exécutif, les informations déclarées par les représentants d'intérêts au répertoire de la HATVP et les informations disponibles sur les mobilités public/privé en France. Transparency International France a formulé 3 recommandations aux membres de la commission d'enquête, dont une a été reprise en partie dans le rapport final²⁴.

- **Distinguer l'intensité du lobbying effectué pour défendre les différentes actions déclarées à la HATVP.** Il serait nécessaire d'obliger les représentants d'intérêts à déclarer des informations plus précises, comme le nombre de rendez-vous effectués, les documents de lobbying envoyés, l'identité des responsables publics visés ou la référence exacte des décisions publiques visées. Ceci nécessiterait une révision du cadre légal s'appliquant aux lobbys en France. Celui-ci est issu de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin 2. Il comporte de nombreuses lacunes suite à un décret d'application qui a vidé cette loi de l'essentiel de sa substance et n'a toujours pas été révisé malgré de multiples appels²⁵.
- **Publier l'agenda des membres de l'exécutif.** L'ONG Greenpeace France a réussi à obtenir des informations relatives aux rendez-vous entre le PDG de Total Energies et l'Elysée ou Matignon en 2022 et 2023 après un recours adressé au tribunal administratif de Paris pour obtenir la communication de ces éléments que l'exécutif refusait de fournir malgré un avis positif de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)²⁶. Ces informations ne devraient pas être si difficiles d'accès, et les membres de l'Exécutif devraient les publier systématiquement dans un format « open data ».
- **Publier les informations détenues par la HATVP sur les mobilités public/privé.** Lors de son audition par le Sénat, le président de la HATVP Didier Migaud a indiqué que la HATVP avait émis, depuis 2019, 9 avis pour 7 personnes différentes pour des projets de mobilités en provenance ou vers TotalEnergies. Cette information était inédite puisqu'aujourd'hui la HATVP ne publie qu'une partie des avis qu'elle émet sur des mobilités public/privé.

Plus largement, Transparency International déplore le manque de rigueur des membres du gouvernement à adresser à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie publique la déclaration de leur situation patrimoniale et leur déclaration d'intérêt. En décembre 2024, la HATVP a d'ailleurs, par voie de communiqué de presse, alerté les membres du Gouvernement sur la prévention des conflits d'intérêts.

²⁴ [Commission d'enquête du Sénat sur TotalEnergies : Des lacunes et des perspectives de progrès pour la transparence du lobbying. - Transparency France International](#)

²⁵ [LOBBYING | Transparency France soutient les conclusions de la mission d'information sur le décret relatif au répertoire des lobbys, et appelle à une révision de l'encadrement du lobbying en France - Transparency France International](#)

²⁶ [Les discrets rendez-vous de Pouyanné avec Macron pour pousser son agenda gazier - 29/04/2024 - LA LETTRE](#)

B/ Un détricotage de la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques

La proposition de loi d'ores-et-déjà adoptée par le Sénat et actuellement en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, vise à renforcer les obligations de transparence que doit mettre en œuvre le secteur public pour assurer la traçabilité des prestations de conseil, et créer des obligations déontologiques de prévention des conflits d'intérêts pour les prestataires privés²⁷.

À la suite de la Commission d'enquête du Sénat portant sur le sujet et ayant entraîné la saisine de la Justice par le bureau du Sénat sur le recours au cabinet de conseil Mc Kinsey pendant la campagne d'Emmanuel Macron de 2012, de bonnes réponses avaient été apportées dans les travaux législatifs.

Depuis, TI-F alerte sur le détricotage inquiétant de la proposition de loi par la Commission des lois de l'Assemblée nationale. Les députés ont voté une mesure qui viderait de sa substance le volet déontologique de la loi si elle venait à être maintenue. Il s'agit du remplacement des déclarations d'intérêt imposées aux cabinets et consultants amenés à travailler pour le secteur public, par des déclarations d'absence de conflit d'intérêts. Cette disposition a été introduite par un amendement du rapporteur qui va dans le sens d'une des demandes du lobby des cabinets de conseil, le Syntec conseil²⁸. Sous couvert d'une réduction de la charge de travail administratif pour les cabinets, cette modification rendrait inopérante une disposition centrale du texte. Elle délègue la charge du contrôle déontologique au principal intéressé, le cabinet de conseil, et ne lui impose une véritable déclaration d'intérêts que s'il estime lui-même pouvoir se trouver éventuellement en situation de conflit d'intérêts. Le nouveau dispositif prévoit qu'en cas de doute sur la sincérité de la déclaration d'absence de conflit d'intérêts, l'administration puisse saisir le référent déontologue qui pourrait lui-même saisir la HATVP si le doute persiste. TI-F s'inquiète d'un système complexe, inopérant et d'une externalisation du contrôle déontologique de l'activité des cabinets de conseil vis-à-vis des pouvoirs publics²⁹.

Une autre exception préoccupante avait été introduite lors du passage du texte en commission des lois au Sénat et a été maintenue par les députés. Les consultants-avocats, dont les activités de conseil hors contentieux devaient être encadrées initialement par la loi, ont été sortis du champ d'application de la loi après l'adoption d'un amendement proposé par le Conseil national des Barreaux³⁰. Cette exemption est pourtant difficilement justifiable quand on sait que des cabinets d'avocats ont déjà réalisé par le passé des prestations de conseil pour l'État totalement décorrélées d'une quelconque procédure contentieuse.

²⁷ [Proposition de loi, n° 2688 - 16e législature - Assemblée nationale](#)

²⁸ [CL7.pdf](#)

²⁹ [ANALYSE | Transparency France alerte sur l'affaiblissement de la proposition de loi "cabinets de conseil" par la Commission des lois de l'Assemblée nationale - Transparency France International](#)

³⁰ [\(20\) Conseil national des barreaux - les avocats sur X : ""Nous venons de faire modifier la proposition de loi sur l'encadrement des activités des cabinets dits "de conseil". Cette proposition sénatoriale prévoyait d'englober dans son périmètre les prestations de conseil juridique. " @GavaudanJ #AGCNB https://t.co/ETrXjPFRoN" / X](#)

Si les députés ont adopté sans difficultés plusieurs restrictions concernant les organismes publics concernés par la loi, ils ont montré plus de réticences à inclure les collectivités territoriales qui peuvent pourtant recourir à des prestations de conseil. A la place, c'est une modeste obligation de remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement sur les conditions d'une éventuelle extension au niveau local qui a été adoptée. Or, les collectivités territoriales rencontrent les mêmes problématiques d'opacité et de conflits d'intérêts que l'État lorsqu'elles recourent à des prestations de conseil.

C/ L'affaire « Institut Montaigne » : une décision de Conseil d'État qui exonère les think-tanks de toute obligation de transparence

Par une décision du 14 octobre 2024, le Conseil d'État a donné raison à l'Institut Montaigne qui contestait les lignes directrices de la HATVP du 1^{er} octobre 2023 qui assimilaient les think tanks à des représentants d'intérêts s'ils remplissaient les critères matériels s'appliquant sans distinction à toutes les personnes morales susceptibles de faire du lobbying³¹. Cette décision exonère donc l'Institut Montaigne et toutes les organisations se revendiquant comme « think-tank » d'obligations de transparence sur leurs actions de lobbying, à partir du moment où leur « *gouvernance* » et leurs « *conditions de financement* » leur permettent de démontrer qu'elles ne poursuivent pas « *la défense d'un intérêt particulier ou catégoriel* ». Indépendamment du fait que cet institut est largement financé par des entreprises et pèse par ses études sur les décisions publiques, ces derniers critères juridiques sont inédits car ils n'avaient pas été prévus par la loi³² ou le décret d'application³³ relatif au répertoire des représentants d'intérêts, et le Conseil d'État s'est bien gardé de les définir plus précisément.

Jusqu'à présent la justice administrative avait toujours donnée raison à la HATVP quand des requérants contestaient son interprétation rigoureuse de la loi. Pour appuyer son argumentation juridique, le Conseil d'État affirme qu'une organisation devrait défendre des intérêts « *particuliers ou catégoriels* » pour rentrer dans le champ d'application de la loi Sapin 2.

La décision est non-susceptible de recours et ouvre une brèche dangereuse dans l'application du répertoire des lobbys. Elle doit être une opportunité pour réviser le décret d'application sur le répertoire des représentants, corriger ses failles anciennes et fixer précisément la portée de la décision du Conseil d'État.

D/ Proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères : renforcer le droit commun plutôt que de le fragmenter

Le Parlement a définitivement adopté une loi visant à renforcer l'arsenal législatif français contre les ingérences étrangères, mercredi 5 juin 2024.

³¹ [Les organismes de réflexion dits « think tanks » ne peuvent pas être considérés, par principe et en l'absence d'intérêt identifié, comme des représentants d'intérêts - Conseil d'État](#)

³² [LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique \(1\) - Légifrance](#)

³³ [Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts - Légifrance](#)

Le parti-pris législatif consiste à créer un répertoire spécifique aux influences étrangères – plus qu’aux ingérences en tant que telle– et pose des difficultés importantes : ce second répertoire viendrait en grande partie doubler le répertoire des représentants d’intérêts déjà existant. Transparency International France partage l’objectif de renforcer la traçabilité des influences, mais considère que cela doit se faire dans un répertoire unique qui soit l’outil de référence pour les décideurs publics comme pour les représentants d’intérêts.

Plus que le doubler, et malgré l’intitulé de la proposition de loi, le législateur prend le risque de fragmenter un dispositif qui fonctionne (le répertoire Sapin II) pour un résultat cosmétique : répertorier les campagnes de communication institutionnelle ou des actions de « soft power » inoffensives. L’apport de ce répertoire risquant d’être particulièrement limité, TI-F craint le risque d’une dérive ciblant des ONG ou des acteurs engagés dans des réseaux internationaux. Des régimes illibéraux comme l’Inde et la Russie ont déjà prouvé dans la pratique qu’un registre des « agents de l’étranger » pouvait être instrumentalisé pour limiter les libertés de la société civile.

En matière d’influence comme de corruption, la priorité doit être le renforcement des outils du droit commun afin de réduire la zone grise et détecter les initiatives dissimulées et illégitimes. Comme l’a montré le scandale du Qatargate au sein du Parlement européen, les ingérences étatiques étrangères s’appuient souvent sur des mécanismes corruptifs rudimentaires.

Les propositions de TI-F pour prévenir les ingérences étrangères :

- Un droit commun exigeant pour toutes les influences sur la décision publique (étrangères, économiques, associatives...)
- Un répertoire unique étendu pour incorporer tous les types d’influences externes sur la décision publique
- Cibler clairement les interventions étrangères étatiques et prévoir des garde-fous pour s’assurer que le dispositif de transparence ne puisse être instrumentalisé pour réprimer la société civile (ONG ou médias).
- Le renforcement des dispositions législatives pour renforcer la transparence du financement des professionnels de l’influence et des acteurs associatifs
- La révision du décret n°2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d’intérêts pour améliorer la précision et l’efficacité du répertoire dans la continuité de la communication des députés Untermaier-Le Gendre

Au niveau européen, Transparency International demande une directive « lobbying » plutôt qu’une directive portant sur les « agents étrangers ». La Commission européenne a présenté en décembre 2023 un projet de directive établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d’intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive

Le bureau bruxellois de Transparency International a, de longue date, alerté sur les effets pervers de ce type de réglementation. L'expérience prouve que ces lois sont parfois utilisées pour cibler des organisations de la société civile sous prétexte qu'elles bénéficient de financements internationaux. Ces lois peuvent provoquer des atteintes disproportionnées à la liberté d'association et à la liberté d'expression. L'Union européenne se rallie à une solution dont elle connaît pourtant les risques. Presque schizophrène, l'Union européenne promeut à Bruxelles des solutions dont elle combat les conséquences à Budapest ou Tbilissi.

Il est certes indispensable d'adresser un message géopolitique aux « puissances étrangères », mais il ne faut pas oublier que des démocraties en Europe ou aux portes de l'Europe sont confrontés à des tentations illibérales qui prennent du financement international de certaines ONG qui sont des contre-pouvoirs ou qui résistent à la privatisation du pouvoir par un parti ou un leader. La transparence est un principe politique et juridique fondamental, elle peut toutefois être instrumentalisée.

Nos collègues de Transparency International-UE propose que le champ de la directive soit étendu à tous les représentants d'intérêt pour éviter le morcellement : un seul outil est plus puissant qu'un fichier ad hoc.

La France fait partie des 15 pays de l'Union qui ont un dispositif d'encadrement du lobbying. Parmi les 15 dispositifs européens étudiés par nos collègues bruxellois, le dispositif français issu de la loi Sapin 2 est un des plus complets puisqu'il permet d'enregistrer plus de 3000 représentants d'intérêts. Il est regrettable d'en affaiblir la portée en le fragmentant. Au sein de l'UE, les contextes politiques sont très différents.

Dans plusieurs pays, le contrôle de l'influence étrangère est instrumentalisé pour affaiblir la société civile³⁴.

VIII. Améliorer la participation citoyenne par le biais de mécanismes institutionnels dédiés

Plus récemment, la Cour des comptes a annoncé les grands thèmes retenus dans le cadre de la troisième campagne de participation citoyenne. Si, à ce stade, les propositions thématiques de TI-F sur la corruption et le climat et sur le registre des bénéficiaires effectifs n'ont pas été retenues, la consultation citoyenne de la Cour des comptes reste un outil déterminant pour consolider l'État de droit. Néanmoins, Pierre Moscovici, a mis en garde contre les risques d'instrumentalisation de la plateforme de la Cour des comptes par des lobbys³⁵.

En outre, la France a rejoint en 2014, le Partenariat pour un gouvernement ouvert (ou Open Government Partnership). Les pays rejoignant le PGO doivent respecter les grands principes de la Déclaration du gouvernement ouvert : transparence de l'action publique, notamment via l'ouverture des données publiques ; participation des citoyens à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques ; intégrité de l'action publique et des agents publics ; utilisation des

³⁴ [Note-de-Position_PPL-ingérences_Transparency-France_mai24.pdf](#)

³⁵ [Briefings du vendredi 17 janvier 2025 | Contexte](#)

nouvelles technologies en faveur de l'ouverture et de la redevabilité. Le lancement du plan national d'actions pour un gouvernement ouvert (PGO) a pris place le 27 mars 2024 à Paris et s'adosse à un plan d'action pour la France 2024-2026 qui, à regret, n'aborde pas les enjeux de lutte contre la corruption³⁶.

TI-F se réjouit néanmoins que l'un des axes du programme appelle à définir les contours de ce qui pourrait être un futur « statut du citoyen participant ». Cet engagement est porté conjointement par la DITP (Direction Interministérielle pour la Transformation Publique) et par le CESE (Conseil Economique, Social et Environnemental).

TI-F a été convié au premier atelier visant à définir les contours du statut de citoyen participant et a plaidé pour qu'il soit accompagné d'un droit de suite afin de renforcer la crédibilité des démarches participatives, pour qu'il soit pleinement valorisé et qu'il donne lieu à un renforcement de l'accès et de la transparence des ressources administratives pour les citoyens. TI-F espère que cette démarche sera perpétuée et survivra à l'instabilité politique qui hypothèque aussi la durabilité des initiatives à même de renforcer le pouvoir citoyen face aux menaces qui pèsent sur l'État de droit.

³⁶ [Plan Action National 2024-2026](#)