

Paris, le 19 décembre 2018

Observations sur les conditions de la lutte contre la délinquance économique et financière

Réponse à la mission de l'Assemblée nationale
en charge de l'évaluation de la lutte contre la délinquance financière

La délinquance économique et financière est une catégorie abondamment utilisée dans le débat public mais extrêmement mal définie. Elle ne saurait en aucun cas être réduite à la notion trompeuse de « délinquance en col blanc ». Au-delà de l'imprécision totale d'une telle définition, elle méconnaît l'existence – significative en masse – d'une délinquance économique et financière du quotidien, au niveau de petites et moyennes entreprises, de commerçants et de particuliers, très éloignée de l'image d'Epinal de l'« affaire politico-financière ». Elle néglige également les continuités réelles entre la délinquance « de droit commun » et la délinquance économique et financière.

Sur le plan légal, un renvoi au périmètre de compétence matérielle du Parquet national financier (PNF)¹ serait beaucoup trop restrictif en ce qu'il exclurait par exemple toutes les infractions au droit pénal des sociétés (abus de biens sociaux, banqueroute...). Un renvoi au périmètre de compétence matérielle des juridictions interrégionales spécialisées (IRS)² en matière financière serait quant à lui à la fois trop extensif, en ce qu'il inclurait par exemple certains délits en matière d'édition, et trop restrictif, en ce qu'il exclurait notamment le travail dissimulé. En pratique, les périmètres de compétence des « sections financières » des

¹ Article 705 du code de procédure pénale : manquements au devoir de probité, corruption et trafic d'influence, fraudes électorales, fraude fiscale, escroqueries à la TVA, association de malfaiteurs et blanchiment liés à ces délits.

² Article 704 du code de procédure pénale : escroquerie, abus de confiance, abus de faiblesse, manquements au devoir de probité, corruption et trafic d'influence, recel de délits commis par un mineur, entrave à la liberté des enchères publiques, atteintes aux systèmes automatisés de traitement des données, infractions en matière de fausse monnaie, non-justification de ressources, blanchiment, fraude fiscale, fraude électorale, délits prévus par le code de commerce, délits prévus par le code monétaire et financier, délits prévus par le code de la construction et de l'habitation, délits prévus par le code des douanes, délits prévus par le code de la propriété intellectuelle, délits prévus par le code de l'urbanisme, délits prévus par le code de la consommation, délits en matière de marchés à terme, délits en matière de jeux de hasard, délits prévus par la loi n° 86-897 relative au régime juridique de la presse.

parquets varient significativement d'une juridiction à l'autre, pouvant inclure par exemple, au gré des organisations internes, les délits en matière de chasse et de pêche, la discrimination, les délits de presse ou les accidents du travail. Surtout, de nombreux délits (escroquerie, abus de confiance, recel, blanchiment...) sont susceptibles de relever alternativement de la délinquance de droit commun ou de la délinquance économique et financière, selon le contexte de leur commission, si bien qu'il n'est pas possible d'envisager une catégorisation réductible à une liste déterminée d'infractions.

Pour les besoins de l'analyse, et de manière très imparfaite, la délinquance économique et financière pourrait être définie comme l'ensemble des comportements pénalement répréhensibles impliquant de manière significative une violation ou un détournement des règles applicables à l'activité économique et financière formelle.

En pratique, cette définition recoupera des comportements illicites extrêmement divers; qui pourraient être distingués selon la typologie suivante :

1 - Les infractions à la probité regroupent les délits constitués par des pratiques occultes portant atteinte au fonctionnement d'institutions publiques ou apparentées afin de favoriser des intérêts particuliers : corruption, trafic d'influence, favoritisme, concussion...

2 - Les violations des règles du jeu économique, catégorie la plus significative en nombre, regroupe les manquements commis dans le cadre du fonctionnement d'activités économiques par ailleurs légitimes : fraudes aux finances publiques (fraude fiscale, travail dissimulé...), infractions douanières, infractions en matière de sociétés commerciales (abus de biens sociaux, banqueroute...), infractions aux règles du commerce (infractions au droit de la concurrence, infractions au droit de la consommation...), corruption privée, infractions à des règles particulières encadrant certains secteurs (infractions boursières, infractions aux règles d'urbanisme...)...

3 - Le banditisme économique regroupe des activités délictueuses organisées prenant l'apparence trompeuse et/ou le prétexte d'activités économiques ou financières licites : carrousels de TVA, escroqueries aux droits d'accises, escroqueries pyramidales, paris sportifs truqués, placements financiers frauduleux, faux crédits immobiliers, escroqueries aux faux ordres de virement internationaux, escroqueries aux encarts publicitaires...

4 - Les flux financiers associés aux produits d'activités illicites. Passé un certain niveau d'efficacité, la délinquance de droit commun génère des sommes importantes, qui nécessitent un réinvestissement dans l'économie légitime, le cas échéant par le biais d'acteurs économiques ou institutionnels peu scrupuleux. Il existe ainsi une délinquance financière directement liée à la criminalité de droit commun, relevant principalement de la qualification de blanchiment, mais également, selon les modalités adoptées, d'autres qualifications annexes.

Au total, il n'existe aucune rupture nette, ni quant aux qualifications pénales applicables, ni quant aux flux financiers, ni quant aux publics concernés, entre la délinquance de « droit commun » et la délinquance économique et financière. Si certaines qualifications pénales sont spécifiques, le Syndicat de la magistrature s'est opposé à plusieurs reprises aux propositions tendant à faire de la délinquance financière une catégorie dérogatoire, qui mériterait des aménagements de procédure au motif que ses auteurs seraient dans l'ensemble socialement mieux insérés. A l'inverse, ce secteur de délinquance flou et mal défini nécessite, compte tenu des difficultés particulières qu'il présente, des efforts spécifiques, notamment en terme de détection et de moyens d'enquête et de jugement, afin d'assurer une prise en compte effective et véritablement égalitaire avec le traitement la délinquance de droit commun.

1 – Comment caractériser l'évolution récente de la délinquance financière : ampleur du phénomène, diversification, sophistication ?

Le Syndicat de la magistrature ne dispose pas de données statistiques propres sur le phénomène. Il émet par ailleurs les plus sérieuses réserves sur les interprétations qui pourraient être trop hâtivement tirées de statistiques en matière de nombre de poursuites judiciaires ou nombre de procédures traitées par les services de police et de gendarmerie ou les administrations spécialisées.

En effet, la délinquance économique et financière est pour l'essentiel composée de faits occultes qui n'entraînent pas de troubles immédiatement visibles pour les tiers et suscitent un très faible taux de plaintes. Dès lors, il peut être raisonnablement posé l'hypothèse de l'existence d'un « chiffre noir » considérable de faits commis mais non révélés aux autorités, qui conduit à relativiser fortement le lien entre l'évolution des statistiques d'activité des services et l'évolution réelle de certains phénomènes qui ne peuvent pas être détectés sans recherche active des autorités (blanchiment, fraude fiscale, travail dissimulé...) ou qui ne concernent que des victimes dont le réflexe premier sera très rarement le dépôt de plainte (favoritisme, corruption, abus de biens sociaux...).

En outre, sur le plan proprement judiciaire, il convient de noter que les principaux services ayant une activité spécifiquement économique et financière exercent une compétence totalement (IRS) ou très majoritairement (PNF) concurrente avec les juridictions de droit commun et ont par conséquent la maîtrise d'une politique de saisine qu'ils ajustent en fonction de leurs capacités de traitement et de leurs choix de politique pénale, si bien que l'évolution de leur activité ne reflète pas nécessairement l'évolution – qualitative et quantitative – de la masse de délinquance économique et financière, dont ils ne peuvent se saisir que d'une infime minorité.

Le Syndicat de la magistrature n'est ainsi pas en mesure de donner une indication précise sur l'ampleur de la délinquance financière et sur ses modalités, et ne pourra s'en tenir qu'à des tendances et hypothèses issues de l'expérience de professionnels de terrain. On peut néanmoins évoquer deux tendances croisées, qui se conjuguent pour rendre plus difficile l'appréhension et le traitement de la délinquance économique et financière :

1) L'émergence ou le développement de facteurs de complexité spécifiques qui tendent à rendre les enquêtes plus ardues, sans évolution corrélative des moyens :

- La place croissante des outils et modes de communication numériques dans l'activité économique est saisie par les acteurs de la délinquance économique et financière, notamment en ce qu'elle facilite les démarches et opérations distantes (depuis l'étranger ou vers l'étranger), les opérations automatisées ou massives, les usurpations... Sauf exception, les moyens humains et matériels des services enquêteurs et de l'autorité judiciaire sont souvent très sous-dimensionnés au regard de ces enjeux.
- L'émergence relativement récente de nouveaux moyens de paiement tels que les cartes bancaires prépayées non corrélées à un compte bancaire ou les cryptomonnaies crée de nouveaux vecteurs commodes pour les transactions occultes, qui sont pour l'heure peu appréhendés par les procédures judiciaires. Le recours à des mécanismes beaucoup plus archaïques de transferts de fond par compensation – non tracables, hors système bancaire, sans mouvement physique – est par ailleurs révélé de manière récurrente depuis quelques années à l'occasion de procédures judiciaires.

2 - Un mouvement général de recul de l'autorité publique dans le secteur économique, qui affaiblit ses capacités de détection et d'action contre la délinquance économique et financière :

- La baisse importante des moyens humains des administrations avant un rôle clé dans la détection des faits de délinquance économique et financière, au premier rang desquels la direction générale des finances publiques (DGFIP), ne peut qu'avoir un impact très négatif sur la lutte contre la délinquance financière. Au-delà de la réduction effective de la capacité d'action de ces services, leur affaiblissement n'est vraisemblablement pas accueilli par les acteurs économiques sans un certain sentiment d'impunité peu propice à la probité spontanée.
- La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 dite « ESSOC » institue un « droit à contrôle » qui détourne les moyens des administrations de contrôle vers des missions de conseil aux entreprises et un « droit à l'erreur » qui durcit les conditions de preuve de la fraude. Si ces mesures simplifieront vraisemblablement les démarches des opérateurs de bonne foi, elles tendent à affaiblir significativement les capacités d'action de l'autorité publique contre les auteurs de fraudes.
- D'une manière générale, la tendance à l'allègement des formalités auxquelles est soumise l'activité économique des entreprises et des particuliers a pour effet secondaire un amoindrissement du contrôle de l'autorité publique sur ces formalités, qui ne manque pas d'être mis à profit dans le cadre de la délinquance économique et financière. A ce titre, il ne doit pas être négligé que le mouvement général vers la dématérialisation des démarches administratives entraîne un recul corrélatif du contrôle réalisé sur l'identité réelle de la personne déclarante et sur l'authenticité des pièces et informations communiquées.

2 – Quelle appréciation portez-vous sur la cohérence de l'organisation administrative en matière de lutte contre la délinquance financière ? La diversité et la spécialisation des acteurs au sein des ministères et au niveau interministériel permettent-elles une lutte efficace contre ce type de délinquance ? Avez-vous identifié des redondances ou des concurrences entre services ou directions ? Que pensez-vous de la gouvernance mise en place lorsque l'enquête concerne plusieurs services ?

Du fait de son hétérogénéité, la délinquance économique et financière ne peut pas être appréhendée comme un tout et chacun de ses secteurs mobilise par définition des administrations et organismes spécialisés distincts (administration fiscale, douanes, URSSAF, DIRECCTE, DDPP, chambres régionales des comptes HATVP, Tracfin...).

Cette diversité est une richesse, en ce qu'elle apporte des compétences spécialisées et complémentaires, dans des domaines parfois très techniques et peu familiers pour la majorité des professionnels judiciaires. Du strict point de vue des procédures judiciaires, la diversité des acteurs intervient au niveau de la révélation des faits et au niveau des investigations. Sous réserve des limites inhérentes à la communication entre des logiques professionnelles différentes et à la difficulté à trouver l'interlocuteur pertinent dans des structures parfois peu lisibles, la diversité des acteurs ne pose pas de difficulté majeure au niveau de l'enquête judiciaire.

Au stade de la révélation des faits, l'autorité judiciaire est tributaire des logiques propres de chaque administration ou organisme et elle ne peut que constater que la qualité judiciairement exploitable des éléments transmis et les critères de recours à l'article 40 du code de procédure pénale sont variables d'un interlocuteur à l'autre. Sur ce dernier point, il est probable que la modification de l'article L228 du livre des procédures fiscales par la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018, en fixant les critères de transmission des procédures par la DGFIP, apporte à terme davantage de lisibilité et de cohérence sur le cas particulier – et historiquement problématique – des plaintes du chef de fraude fiscale, même si le dispositif retenu maintient le principe injustifiable d'un « verrou », opposable à l'autorité judiciaire pour les faits qu'elle découvre incidemment à l'occasion d'enquête menées pour autre cause.

La principale difficulté rencontrée au stade de la révélation des faits à l'autorité judiciaire par les administrations spécialisées tient aux délais de celle-ci. En effet, trop souvent, la dénonciation à l'autorité judiciaire n'intervient qu'une fois la procédure propre à l'organisme

concerné' achevée, ce qui a pour conséquence, notamment s'agissant des plaintes de l'administration fiscale (hors le cas particulier très minoritaire de la plainte pour présomptions graves de fraude fiscale aggravée prévu par l'article L228 *in fine* du livre des procédures fiscales) ou des révélations des chambres régionales des comptes, une transmission très tardive à l'autorité' judiciaire, parfois beaucoup plus d'un an après la découverte des faits.

Au stade des investigations, la diversité des acteurs concernés ne pose pas de difficulté. l'autorité' judiciaire et les services d'enquête pouvant obtenir toutes explications ou documents dans le cadre de l'enquête de la part des administrations ou organismes concernés, par voie d'auditions ou de réquisitions.

*

En amont de la procédure judiciaire, la question de la coordination de l'action d'administrations de contrôle différentes concernées par une même problématique ou une même situation semble imparfaite, dans la mesure où il n'est pas exceptionnel que des rapprochements ne soient effectués qu'au stade de l'enquête judiciaire.

Une certaine coordination est réalisée dans le cadre des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF, institués par les décrets n° 2008-371 du 18 avril 2008, modifié par le décret n° 2010-333 du 25 mars 2010), qui associent, sous présidence conjointe du préfet et du procureur de la République, les représentants locaux des administrations et organismes sociaux concernés par la fraude. L'objet de cette instance est de permettre un échange d'informations sur des problématiques ou situations concernant plusieurs administrations, et de définir des actions coordonnées ou conjointes. Sous l'influence conjuguée de préfets et de procureurs qui répercutent des arbitrages et hiérarchies de priorités peu favorables au traitement de la délinquance économique et financière, l'action des CODAF est toutefois trop souvent orientée vers des objectifs principalement motivés par des considérations d'ordre public et centrés sur l'économie informelle ou semi-informelle, plutôt que sur des fraudes plus structurées et plus discrètes impliquant des opérateurs plus installés dans l'économie légitime.

*

D'une manière générale, on observe que les interactions de l'autorité' judiciaire avec les administrations de contrôle sont d'autant plus faciles et fructueuses lorsque des structures intermédiaires institutionnalisées permettent une meilleure communication, une meilleure prise en compte des logiques judiciaires par l'administration concernée et un appui technique à l'autorité' judiciaire et aux services enquêteurs.

Ainsi, les assistants spécialisés recrutés en matière délinquance économique et financière sur le fondement de l'article 706 du code de procédure pénale – aujourd'hui très limités en nombre et réservés aux juridictions les plus importantes – ou les groupes régionaux d'enquêtes économiques (agents de la DGFIP détachés au sein des divisions économiques et financières des directions interrégionales de la police judiciaires) contribuent à un meilleur traitement de la délinquance économique et financière.

L'institution du Service national de douane judiciaire, service enquêteur composé d'officiers de douane judiciaire (article 28-1 du code de procédure pénale), a constitué un progrès important dans le traitement des infractions douanières. Le développement du recours aux officiers fiscaux judiciaires (article 28-2 du code de procédure pénale), qui semble envisagé à la suite de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 apparaît de même comme une perspective positive.

3 – Quel jugement portez-vous sur l'adaptation des moyens – humains, financiers, matériels et territoriaux – consacrés à cette politique aux caractéristiques de la délinquance financière ? Comment qualifier notamment la performance des systèmes d'information et d'exploitation de données dont les agents publics disposent afin d'assurer leurs missions ? Au vu des arbitrages budgétaires de ces dernières années, estimez-vous que cette politique publique bénéficie d'une priorité réelle de la part des pouvoirs publics ? Existe-t-il des domaines d'action jugés prioritaires ou, au contraire, des domaines mis en retrait ?

L'efficacité de la lutte contre la délinquance économique et financière est fortement entravée par les moyens très insuffisants dont dispose l'autorité judiciaire.

Ainsi, selon le rapport 2018 de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)³ du Conseil de l'Europe, dernière étude comparative au niveau européen, portant sur les chiffres de l'année 2016 :

- La France consacre à sa justice un budget de 65,90 euros par habitant (contre 119,20 euros aux Pays-Bas, 122 euros en Allemagne, 82,30 euros en Belgique, 75,00 euros en Italie).
- L'effort de la France en matière de justice représente 0,20 % de son PIB, ce qui la situe à la 37^{ème} place sur 44 Etats étudiés, derrière des Etats tels que la Moldavie (0,48%), la Roumanie (0,35%), la Russie (0,31%), la Géorgie (0,30 %), l'Albanie (0,28%), l'Azerbaïdjan (0,23%) ou la Turquie (0,21%). A la notable exception de Malte, les seuls Etats consentant un effort proportionnel moindre sont des Etats à faible population et fort PIB, qui consentent en fait à leur justice un budget par habitant extrêmement élevé en valeur absolue (Monaco, Norvège, Luxembourg...).
- La France compte 10 juges pour 100 000 habitants (22 en moyenne européenne, 24 en Allemagne, 14 en Belgique, 19 au Portugal), 2,9 magistrats du parquet pour 100 000 habitants (11,7 en moyenne européenne) et 33,9 fonctionnaires non magistrats pour 100 000 habitants (68,7 en moyenne européenne, 64,7 en Allemagne, 44,6 en Belgique). Les magistrats du parquet français sont les plus chargés d'Europe avec une moyenne de 3 465 procédures traitées par an, contre 1 737 procédures par an pour leurs collègues italiens, deuxièmes plus chargés en Europe, et pour une moyenne européenne de 578 procédures par an.

En valeur absolue, le budget de la mission « justice judiciaire » pour l'année 2018 s'élevait à 3 449 692 439 euros. A titre d'élément de comparaison, la somme récemment consacrée à l'allègement de l'impôt de solidarité sur la fortune aurait approximativement permis de doubler le budget des services judiciaires et de porter la France à un niveau convenable pour une démocratie d'Europe occidentale.

L'indigence budgétaire du service public de la justice en France résulte ainsi d'un choix politique délibéré.

Cette situation a des conséquences directes sur le traitement de la délinquance économique et financière.

Au niveau des juridictions généralistes, qui traitent l'essentiel de la masse de la délinquance économique et financière, les procédures subissent non seulement le contexte général de pénurie de moyens, mais aussi des arbitrages spécifiques en terme d'allocation des ressources qui leur sont peu favorables. En effet, ces dossiers, qui portent sur des faits souvent révélés tardivement, qui ne troublent pas l'ordre public de manière immédiatement visible et dans lesquels la détention provisoire est rare, sont généralement victimes d'arbitrages réalisés en faveur de dossiers considérés comme plus urgents (délinquance de voie publique, délinquance violente, trafic de stupéfiants...). Par ailleurs, l'investissement lourd sur le long

³ <https://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems>

terme que nécessite un seul dossier de délinquance économique et financière est beaucoup moins flatteur au regard des indicateurs statistiques de performance que l'allocation de ressources équivalentes au traitement d'une multitude de dossiers simples de délinquance du quotidien.

Le manque de moyens, manifeste au niveau du traitement par les juridictions généralistes de la masse de la délinquance économique et financière, se retrouve, toute proportion gardée, au niveau des services plus spécialisés, IIRS et PNF. En effet, si ces services bénéficient de moyens supérieurs à ceux des juridictions généralistes, permettant un travail de qualité, ils demeurent très limités dans leur capacité de traitement d'un point de vue quantitatif. Ainsi, les 7 IIRS de province, qui regroupent chacune les ressorts de plusieurs cours d'appel, ont des capacités de traitement en matière de délinquance économique et financière de grande complexité qui n'excèdent pas une vingtaine de dossiers nouveaux par an chacune. Le PNF, dont les effectifs actuels sont de 18 magistrats, a une capacité de traitement de l'ordre 150 procédures nouvelles par an. C'est ainsi une part infime de la masse de la délinquance économique et financière qui est prise en compte par ces services spécialisés.

Il est impossible d'isoler la problématique des infractions économiques et financières de la situation d'ensemble de la justice et il est évident qu'une mise à niveau des moyens des services judiciaires sur la moyenne européenne, et donc un quasi-doublement du budget des services judiciaires serait nécessaire.

*

L'autorité judiciaire rencontre par ailleurs des difficultés symétriques au niveau des services de police et de gendarmerie auxquels elle confie ses enquêtes.

La grande masse des dossiers de délinquance économique et financière est traité par les directions interrégionales de la police judiciaire (DIPJ) et les directions départementales de la sécurité publique (DDSP), dont les effectifs sont très contraints, et dont les priorités sont avant tout fixées sur la délinquance visible (délinquance violente, délinquance de voie publique, trafic de stupéfiants...), au détriment des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière.

Une infime minorité de dossiers parmi les plus graves et les plus complexes est confiée à des services centraux spécialisés, dont les moyens significatifs sont néanmoins très mobilisés. Pour illustration, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), service associant des officiers de police judiciaire et des officiers fiscaux judiciaires et relevant de l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF) est par exemple notoirement surchargée (stock de l'ordre de 600 dossiers, selon les chiffres donnés par le ministre du Budget) et sa capacité de traitement serait aujourd'hui d'environ une cinquantaine de dossiers nouveaux par an.

L'insuffisance des moyens alloués aux services d'enquête en charge de la délinquance financière conduit à un engorgement source de lenteurs importantes dans le traitement des dossiers concernés.

*

Les systèmes d'information et d'exploitation des données dont disposent les agents, qui font l'objet d'une question spécifique, sont une illustration de la situation d'indigence de l'autorité judiciaire.

Le matériel informatique des juridictions est globalement obsolète et ne présente bien souvent pas le niveau de performance minimum nécessaire à un usage confortable des procédures au format numérique, sans même parler du recours à des applications plus

exigeantes. Des matériels tels que tablettes tactiles, disques durs externes ou clés USB relèvent dans la plupart des juridictions de la science-fiction pure et simple... ou de l'achat sur deniers personnels. Sur le plan téléphonique, la dotation en smartphones pour la permanence téléphonique des juridictions est une réalité extrêmement récente et il n'est pas rare que les appareils concernés soient des modèles déjà obsolètes au moment de leur déploiement.

Sur le plan logiciel, les juridictions accusent de même un retard dramatique. Ainsi, pour illustration, les magistrats en charge de la délinquance économique et financière de grande complexité dans une grande juridiction de province travaillent fin 2018 sur des postes équipés des logiciels Windows 7 (version de 2009, obsolète depuis 2012), Internet Explorer 11 (logiciel de 2013, plus distribué depuis 2015), Outlook 2010 (version obsolète depuis 2013), Open Office 3.0.1 (version de 2009 d'un logiciel qui n'est plus distribué ni mis à jour depuis 2011), Wordperfect 12 (version de 2004, obsolète depuis 2006). Au-delà des questions d'ergonomie et de performances, ce recours à ces logiciels ne faisant pour certains plus l'objet d'aucune mise à jour par leurs éditeurs entrave les échanges avec les interlocuteurs extérieurs utilisant des logiciels de l'époque contemporaine et n'est pas sans créer des risques en terme de sécurité informatique.

Par ailleurs, l'équipement des magistrats en logiciels plus spécifiques est quasi-inexistant et relève pour l'essentiel d'initiatives individuelles quasi-clandestines.

Compte tenu de cette situation, sur laquelle aucune amélioration n'est perçue, le discours de la chancellerie, qui tend à présenter la « transformation numérique » comme la solution à toutes les difficultés, apparaît pour le moins tristement décalé.

4 - Les postes ouverts pour lutter contre la délinquance financière sont-ils facilement pourvus au sein de votre ministère ? Constatez-vous une évolution des profils des personnes recrutées ? Existe-t-il des dispositifs incitatifs afin de renforcer la motivation et la fidélisation des agents dans ce domaine ?

Les postes du siège et du parquet spécialisés en matière économique et financière sont contraignants, ne font l'objet d'aucun dispositif incitatif particulier et ne doivent leur attractivité qu'à l'intérêt professionnel et intellectuel qu'ils présentent.

Il est difficile de porter une appréciation précise sur leur niveau d'attractivité propre, la grande majorité d'entre eux étant pourvus de manière décentralisée sur décision des chefs de juridiction (sections financières des parquets, cabinets d'instruction de droit commun spécialisés, chambre correctionnelles spécialisées) ou sur habilitation des chefs de cour (IIRS), parmi les personnels en poste dans les juridictions, sans appel à candidature externe spécifique.

Ces postes semblent néanmoins faire dans l'ensemble l'objet de candidatures utiles en nombre suffisant et n'être que rarement pourvus par défaut, sans toutefois susciter d'engouement massif, le prestige apparent et l'intérêt professionnel réel de ces postes étant contrebalancés par l'aridité des contentieux traités et la frustration inhérente à un secteur dans lequel l'autorité judiciaire ressent bien trop souvent une certaine impuissance tenant à l'asymétrie des moyens en présence.

Cette impression générale d'une attractivité très relative est confirmée par le nombre de candidatures sur les postes de magistrats au PNF, qui seules font l'objet d'une visibilité spécifique par le biais des circulaires de « transparence ». Ainsi, sur le dernier mouvement annuel de magistrat, diffusé par la direction des services judiciaires le 19 février 2018 pour une prise de poste au 1^{er} septembre 2018, on dénombrait :

- 2 candidats extérieurs au PNF pour le poste de premier vice-procureur financier (3 autres candidatures étant des demandes d'avancement interne au PNF), soit

moins de candidats que pour les postes généralistes hiérarchiquement équivalents de premier vice-procureur à Bordeaux (16 candidats), procureur adjoint à Caen (8 candidatures), procureur adjoint à Pointe-à-Pitre (4 candidatures) ou procureur adjoint à Clermont-Ferrand (3 candidatures extérieures).

- 6 candidats pour le poste vice-procureur financier, soit moins de candidat que pour les postes ou de vice-procureur à Paris (8 candidats) ou à La Rochelle (7 candidats).

S'agissant des profils recrutés, aucune évolution majeure récente n'est particulièrement manifeste. On observe toutefois ces dernières années une tendance au rapprochement entre les services en charge de la délinquance économique et financière et les services en charge de la criminalité organisée, qui se manifeste à la fois par des parcours professionnels individuels mêlant ces deux secteurs et par des rapprochements organisationnels consécutifs à la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013, qui a conduit certaines IIRS de province à confier ces deux contentieux aux mêmes services. Cette tendance s'inscrit dans une évolution en cours des cultures professionnelles vers une appréhension moins isolée de la délinquance économique et financière.

5 – Quelle évaluation faites-vous des résultats et de la performance de cette politique publique : nombre de dossiers par agent, temps moyen par affaire, taux de poursuite, application des sanctions, modification des comportements ? Quelle appréciation portez-vous sur la mise en œuvre des indicateurs de performance qui régissent vos activités ? Faut-il renforcer la place des sanctions pénales ?

La performance de la politique publique de lutte contre la délinquance économique et financière apparaît difficile à évaluer sur une base précise et objective, compte tenu de l'extrême hétérogénéité de ce contentieux aux limites par ailleurs mal définies. Elle peut être néanmoins intuitivement perçue comme faible par les acteurs de terrain, compte tenu des lacunes observées dans la détection, de taux de poursuite faibles et de délais de procédure importants. A ce titre, il convient de noter que l'activité – particulièrement visible – des services spécialisés (PNF, IIRS) ne porte en tout que sur quelques centaines de dossiers par an et n'est en aucun cas représentative des conditions dans lesquelles est traitée la grande masse de la délinquance économique et financière, portant sur des enjeux chiffrés en dizaine ou centaine de milliers d'euros et mettant en cause de petites et moyennes entreprises ou des particuliers anonymes. L'efficacité réelle de ces services spécialisés bénéficiant de moyens importants et d'un certain contrôle sur leur niveau d'activité n'est en effet pas représentative des difficultés rencontrées par les juridictions de droit commun dans le traitement de la délinquance économique et financière.

Ces facteurs de faiblesse étant pour une grande partie la conséquence de choix budgétaires ou législatifs et d'arbitrages d'allocation des ressources, il est permis de s'interroger sur le sens exact qui est donné par le législateur et l'exécutif au concept de "performance" en matière de traitement de la délinquance économique et financière.

De fait, aucun indicateur de performance applicable à la justice judiciaire ne valorise le traitement de la délinquance économique et financière. A l'inverse, plusieurs indicateurs encouragent fortement à des arbitrages défavorables à ce contentieux. En effet, en raison de leur complexité, les dossiers économiques et financiers demandent un temps de traitement et des frais de justice nettement supérieurs à ceux nécessités par les procédures de délinquance simple de droit commun et font dès lors figures de véritables « boulets statistiques » au regard des indicateurs de délai moyen de traitement des procédures pénales (indicateur 1.3), de nombre d'affaires pénales traitées par magistrat (indicateur 1.5) et de dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale (indicateur 3.1). De la même manière, compte tenu de leur complexité, des questions de droit nouvelles qu'elles peuvent soulever et des enjeux financiers importants qu'elles peuvent représenter pour les justiciables, ces affaires ont tendance à susciter davantage l'usage de voies de recours que les

dossiers simples de délinquance de droit commun, et donc, par ricochet, d'impacter négativement l'indicateur du taux de cassation (indicateur 1.7).

La chancellerie et les chefs de juridictions, dans leurs choix d'allocation des ressources, et les procureurs de la République, dans leurs choix de poursuites, sont dès lors très peu incités à des arbitrages favorables au traitement de la délinquance économique et financière.

La délinquance économique et financière de grande complexité, traitée par les IIRS et le PNF, est impactée de manière relative par cette logique, dans la mesure où ces services, dans lesquels le nombre de dossiers traités par magistrat et par an est de l'ordre de dix à vingt, sont clairement repérés comme des « aberrations statistiques », considérés comme tels et relativement préservés compte tenu des enjeux financiers et d'ordre public considérables auxquels ils sont confrontés.

Le traitement de la délinquance économique et financière de petite et moyenne importance, novée de manière non identifiée dans la masse des procédures traitées par les juridictions de droit commun, moins spectaculaire par ses enjeux et moins extrême dans la surcharge qu'elle représente par rapport aux dossiers de droit commun, subit à l'inverse de manière importante les arbitrages défavorables évoqués précédemment.

Pour ce qui peut être perçu au niveau de l'autorité judiciaire, des arbitrages très similaires semblent être opérés au niveau des services de police et de gendarmerie. Au-delà de l'aspect statistique tenant aux indicateurs de performance, les services enquêteurs généralistes (sûretés urbaines et brigades de recherche notamment) sont par ailleurs mobilisés par des dossiers de droit commun marqués par une logique d'urgence opérationnelle, face auxquels les dossiers de petite et moyenne délinquance économique et financière qui leur sont confiés font figure de variable d'ajustement.

Dans certaines zones du territoire, les effectifs contraints des services enquêteurs et les arbitrages privilégiant le traitement en flagrance d'une délinquance de voie publique à laquelle est appliquée une logique d'interpellation et de poursuite systématiques conduisent à un abandon de fait d'une part significative de la délinquance économique et financière relevant des commissariats et des sûretés urbaines, pouvant aller – à l'extrême et sous l'empire du droit antérieur à la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 – jusqu'à l'acquisition de la prescription de l'action publique faute d'actes d'enquête pendant trois années. Si cette tendance ne concernent bien évidemment – sauf exception – que des dossiers économiques et financiers de « faible importance », force est de constater que leurs enjeux chiffrés au minimum en milliers d'euros dépassent largement ceux d'infractions aux biens de droit commun qui leur sont pourtant priorisées.

De fait, le taux de poursuite de la délinquance économique et financière apparaît plus faible que celui de la délinquance de droit commun et les délais de traitement observés doivent au moins autant à la complexité des dossiers concernés qu'à des choix assumés de hiérarchisation des priorités.

*

La place de la sanction pénale est fondamentale en matière de délinquance économique et financière. En effet, il s'agit de l'un des très rares domaines dans lesquels une part significative des comportements illicites résulte de décisions prises de manière consciente, sur des bases rationnelles, au vu d'arbitrages coûts / avantages et risques / bénéfices. Ainsi, à l'inverse d'une délinquance de droit commun souvent largement déterminée par des décisions impulsives ou irrationnelles ou par des facteurs personnels ou sociaux, la perspective de la sanction peut avoir un véritable rôle dissuasif en matière de délinquance économique et financière.

Il est dès lors impératif de garantir la perspective d'une réponse qui, contrairement à des alternatives aux poursuites fondées sur une simple régularisation ou à des mécanismes sans

déclaration de culpabilité tels que la convention judiciaire d'intérêt public, prévoit la possibilité de sanctions qui ne se limitent pas à un aspect pécuniaire pouvant toujours être anticipé, provisionné, voire négocié, et mis en balance avec les bénéfices attendus.

La sanction pénale prononcée en audience publique, par ce qu'elle comporte de conséquences imposées et non réductibles à une dimension purement pécuniaire (conséquences d'une condamnation publique sur l'image de marque et la réputation, inscription au casier judiciaire, interdictions professionnelles, peines d'emprisonnement...) est un élément irremplaçable dans le traitement de la délinquance économique et financière, dont tout recul est de nature à altérer le caractère dissuasif et l'exemplarité.

Le Syndicat de la magistrature ne soutient pas une pénalisation à outrance de la société, loin s'en faut, et il revendique à l'inverse une réflexion sur la dépenalisation de certains comportements et une politique de poursuites raisonnées en tous domaines. Il estime néanmoins indispensable que les infractions économiques et financières dépassant un certain niveau de gravité fassent l'objet de poursuites effectives. Il considère en outre qu'une cohérence est nécessaire entre les politiques de poursuite en matière de délinquance de droit commun et les politiques de poursuites en matière économique et financière. Or, force est de constater qu'à peine encourue égale et préjudice égal, il existe aujourd'hui trop souvent un monde entre les réponses pénales apportées respectivement à un vol et à un abus de biens sociaux.

6 – Quel regard portez-vous sur la densité et la qualité de la coopération de votre ministère avec ses homologues à l'étranger dans ce domaine ?

En matière judiciaire, la coopération internationale prend la voie de articles 694 et suivants du code de procédure pénale : demandes d'entraide pénale internationale, commissions rogatoires internationales et demandes d'extradition et, dans le cadre de l'Union européenne, décisions d'enquête européennes, équipes communes d'enquête, certificats de gel de biens et mandat d'arrêt européen.

Ces outils, qui nécessitent la coopération active et volontaire d'un Etat étranger souverain et l'adaptation à un système juridique parfois très différent impliquent par définition un surcroît de complexité et de lourdeur irréductible par rapport à une enquête sur le territoire national. La qualité et l'efficacité de la coopération judiciaire internationale dépendent en grande partie de la volonté de coopération des Etats concernés, très variable d'un Etat à l'autre.

Au niveau de l'Union européenne, la coopération judiciaire est dans l'ensemble satisfaisante, même si des difficultés récurrentes demeurent avec certains Etats membres (Royaume-Uni notamment). Sur le plan international plus global, les situations sont extrêmement variables. Au-delà de la problématique spécifique des « paradis fiscaux », la coopération judiciaire en matière de délinquance économique et financière s'avère également particulièrement compliquée avec certains Etats importants (Etats-Unis et République populaire de Chine, notamment).

En tout état de cause, il est manifeste que les enquêtes concernant certains types de délinquance économique et financière (escroqueries à la TVA, escroqueries aux faux ordres de virement internationaux, fraudes aux droits d'accises...) sont significativement entravées par les limites et les lenteurs inhérentes à la coopération internationale, tant au niveau administratif qu'au niveau judiciaire.

7 – Quelles suggestions feriez-vous afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre la délinquance financière ?

1°) Afin de mettre l'autorité judiciaire à l'abri des suspicions et mises en causes fréquentes dans les affaires économiques et financières les plus sensibles, il est indispensable de retirer au pouvoir exécutif de la maîtrise qu'il exerce actuellement sur le déroulement de la carrière des magistrats du siège et du parquet. Pour ce faire, une **réforme du statut des magistrats** est nécessaire, bien au-delà d'un projet de loi constitutionnelle minimaliste qui ne fait qu'aligner le statut de la majorité des magistrats du parquet sur le statut insuffisant des magistrats du siège. L'initiative des nominations des magistrats du siège et du parquet doit appartenir, non plus à la chancellerie, mais à un Conseil supérieur de la magistrature à la composition renouvelée afin de garantir le pluralisme et marginaliser l'entre-soi.

2°) Dans la même perspective, un effort spécifique est nécessaire sur le **statut du parquet**, auquel l'évolution de la procédure pénale confie un rôle croissant, sans prévoir les garanties nécessaires contre les possibles interventions de l'exécutif. Il est ainsi nécessaire de consacrer dans la loi l'inamovibilité des magistrats du parquet, de supprimer la disposition de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 les plaçant « sous l'autorité du garde des Sceaux », d'interdire les remontées d'informations sur les affaires individuelles et de reconnaître l'autonomie des magistrats du parquet vis-à-vis de leur chef de juridiction en organisant un système transparent et objectif d'affectation des dossiers.

Afin de permettre à l'autorité judiciaire d'assumer effectivement son rôle en matière de délinquance économique et financière, il est indispensable de la doter enfin de **movens matériels et humains** au niveau de ceux pratiqués en moyenne dans les Etats comparables. A ce titre, les augmentations budgétaires pratiquées au cours des dernières années et annoncées pour les prochaines années apparaissent dérisoires au regard des enjeux, *a fortiori* lorsque la majorité des moyens nouveaux est affectée à l'administration pénitentiaire.

*

La délinquance économique et financière étant essentiellement occulte, ses conséquences étant généralement invisibles pour le public, et les dépôts de plainte de victimes directes étant rares, la détection apparaît comme un enjeu fondamental.

3°) Dans cette perspective, le mouvement d'affaiblissement des moyens des administrations de contrôle, au premier rang desquels la DGFIP dont les services de contrôle subissent des baisses d'effectifs massives, apparaît très inquiétant. Les principes de « droit à contrôle » et « droit à l'erreur » consacrés en toute matière par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 dite « ESSOC » accentuent ce mouvement en affaiblissant les moyens d'action des administrations de contrôle, dans une vision qui, dans l'hypothèse la plus indulgente, ne semble pas envisager l'existence de la délinquance économique et financière. A ce titre, la foi dans l'obligation de révélation de faits délictueux par les commissaires aux comptes comme principale garantie du respect de la loi apparaît pour le moins naïve. **La lutte contre la délinquance économique et financière exige que soient préservées les capacités matérielle et juridique d'action des administrations en charge du contrôle du respect des obligations applicables à l'activité économique et financière.**

4°) Dans le même impératif de détection de la délinquance économique et financière, il apparaît nécessaire de **renforcer le régime des déclarations à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).**

S'agissant des déclarations d'intérêts, l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 oblige les membres du Gouvernement à effectuer dans les deux mois de leur nomination une déclaration auprès du président de la HATVP, les députés devant faire de même en vertu de l'article LO 135-1 du code électoral. Ces dispositions déterminent les éléments qui doivent faire l'objet de déclaration. Devrait être ajoutée à cette liste l'obligation de déclarer la nature, la valeur, l'origine et le motif de tout avantage gratuit (cadeau, invitation, ristourne...) reçu au

cours des cinq années écoulées et dépassant un seuil déterminé qui pourrait être fixé à 1500 euros. Cet ajout inciterait les élus à la prudence concernant les « cadeaux » qu'ils peuvent recevoir et permettrait de sanctionner pénalement en tant que tel la gratification non déclarée, sans avoir à rechercher une contrepartie occulte, parfois difficile à objectiver immédiatement et/ou à relier formellement par un lien de causalité. Des exemptions pourraient bien entendu être prévues pour les cadeaux recus par des proches. Cette disposition permettrait de lutter contre des pratiques qui peuvent instaurer un contexte propice à la corruption et de rappeler – à toutes fins utiles – un fait essentiel : lorsqu'on est un responsable public, recevoir des cadeaux coûteux de personnes qui ne sont pas des proches n'est jamais anodin.

S'agissant de la valeur des biens immobiliers figurant dans la déclaration de situation patrimoniale, il appartient à la HATVP de les vérifier. Elle est malheureusement loin de le faire systématiquement. Il est nécessaire qu'elle puisse disposer non seulement des moyens de réaliser une vérification systématique de l'évaluation formulée par le déclarant, mais aussi de la capacité à mesurer l'évolution de ce patrimoine au cours du mandat et de la possibilité d'enquêter sur les facteurs explicatifs de l'enrichissement éventuel. En effet, la publicité des patrimoines ne permet pas à elle seule de lutter contre la corruption.

5°) Au vu de l'importance de la problématique de la détection en matière de délinquance économique et financière, la question de la **protection des lanceurs d'alerte** est particulièrement sensible.

Le dispositif de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 apparaît insuffisant, en ce que son article 8 n'accorde une protection au lanceur d'alerte que s'il adresse la dénonciation dans un premier temps à son supérieur hiérarchique, sauf « danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles », ce qui annihile toute effectivité en matière de faits délinquants économiques et financiers révélés par des salariés de l'entreprise concernée.

Par ailleurs, l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 ne prend pas en compte, au nombre des faits pouvant faire l'objet d'une révélation protégée, les cas d'évasion fiscale agressive, dont la qualification pénale peut être incertaine.

Enfin, si la loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative au « secret des affaires » comporte formellement des garanties censées assurées une protection des lanceurs d'alertes, le Syndicat de la magistrature ne peut que regretter qu'elle l'ait pas été assorties de garanties – que la directive UE n° 2016/943 du 8 juin 2016 n'interdisait pas – permettant d'éviter que ce dispositif soit détourné pour imposer le silence à l'aide de procédures « bâillon », certes vouées à l'échec *in fine*, mais très coûteuse en temps, en argent et en énergie pour les lanceurs d'alerte.

Afin de permettre une protection effective des lanceurs d'alertes en matière de délinquance économique et financière, il conviendrait d'étendre le périmètre de la protection à toute situation dans laquelle un salarié porte à la connaissance des autorités une situation susceptible de constituer un crime ou un délit.

*

Enfin, la lutte contre la délinquance économique et financière rencontre des entraves du fait de régimes dérogatoires auxquels elle est soumise sans nécessité.

6°) Alors que la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 allongeait de 3 à 6 ans le délai de droit commun de la prescription de l'action publique en matière correctionnelle et consacrait dans la loi le principe jurisprudentiel de report du point de départ de la **prescription en matière d'infractions occultes ou dissimulées**, elle a également introduit à l'article 9-1 du code de procédure pénale un délai butoir de 12 ans à compter de la commission de l'infraction. Cette

limite est ajoutée à l'état du droit antérieur, concerne de fait principalement les infractions économiques et financières et permettra désormais aux auteurs de détournements occultes de voir leurs délits atteints par la prescription avant même qu'ils aient pu être découverts dans des conditions permettant l'exercice de poursuite. Cette disposition introduit un facteur d'impunité non justifiée qui bénéficiera principalement aux auteurs des détournements les plus complexes, et dont l'abrogation apparaît souhaitable à une lutte efficace contre la délinquance économique et financière.

7°) La **convention judiciaire d'intérêt public** (CIIP, articles 41-1-2 du code de procédure pénale) a été introduite par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 et étendue par la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018. Cette procédure dérogatoire prévoit la possibilité pour le procureur de la République de passer avec une personne morale mise en cause pour des faits de corruption, fraude fiscale ou blanchiment de fraude fiscale, une convention homologuée par un juge du siège, qui éteint l'action publique sans déclaration de culpabilité, contre le versement d'une amende et/ou la mise en place d'un programme de mise en conformité confié à l'Agence française anti-corruption.

Cette procédure dérogatoire sacrifie l'exemplarité et la dissuasion associées à la sanction pénale. En permettant à des entreprises auteures de faits graves de délinquance économique et financière d'échapper à toute déclaration de culpabilité ainsi qu'à toutes les conséquences associées (perte de réputation et d'image de marque, inscription au Casier judiciaire, interdiction de candidater à des marchés publics...) et de ne se voir imposer que des sanctions financières négociables, anticipables et pouvant être mises en balance avec les bénéfices attendus de la fraude.

Cette procédure qui n'a d'autre objet que de gérer la pénurie de moyens des services judiciaires en les déchargeant de procès lourds bien qu'indispensables, cette mesure dérogatoire constitue une atteinte à l'exemplarité et à la dissuasion que représente la sanction pénale en matière économique et financière.

Cette atteinte est d'autant plus préoccupant que, comme cela pouvait être anticipé dès l'origine, la CJIP a, hors de toute évaluation, fait l'objet d'une première extension moins de deux ans avant son entrée en vigueur.

8°) Bien que la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 ait modifié l'article 228 du livre des procédures fiscales et encadré l'arbitraire qui régnait jusque là dans le choix des procédures transmises par l'administration fiscale à l'autorité judiciaire, le principe du « **verrou de Bercy** » demeure. En effet, l'autorité judiciaire demeure privée de la possibilité de poursuivre de sa propre initiative les faits de fraude fiscale qu'elle découvre incidemment à l'occasion de procédures suivies pour autre cause. Cette entrave n'est justifiée par aucun impératif constitutionnel ni opérationnel, et constitue une confiscation de l'opportunité des poursuites par l'administration fiscale, une atteinte à l'égalité devant la loi et un point de faiblesse dans la lutte contre la délinquance fiscale.

Une suppression totale du principe du « Verrou » y compris pour les procédures incidentes, assortie d'une obligation de saisine de l'administration fiscale pour avis préalablement aux poursuites (sur le modèle de l'article 698-1 du code de procédure pénale applicable en matière de droit pénal militaire), constituerait un progrès nécessaire dans la lutte contre la délinquance économique et financière.