Évaluation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière

AVRIL 2020

Benjamin **DUBERTRET**
Nicolas **DUPAS**

Nathalie **RIOMET**
Line **BONNET**

Philippe **DEBROSSE**
Frédéric **GARNIER**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

igj Inspection générale de la Justice

IGA

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS	MINISTÈRE DE LA JUSTICE	MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
Inspection générale des finances	**Inspection générale de la justice**	**Inspection générale de l'administration**
N° 2019-M-050-03	**N° 035-20**	**N° 19078-R**

RAPPORT CONFIDENTIEL

ÉVALUATION DES MOYENS ALLOUÉS À LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

établi par

NICOLAS DUPAS
Inspecteur des finances

NATHALIE RIOMET
Inspectrice générale de la justice

PHILIPPE DEBROSSE
Inspecteur général de l'administration

Sous la supervision de
BENJAMIN DUBERTRET
Inspecteur général des finances

LINE BONNET
Inspectrice de la justice

FRÉDÉRIC GARNIER
Inspecteur de l'administration

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANVEL

- AVRIL 2020 -

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

igj
Inspection générale de la Justice

IGA

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

SYNTHÈSE

CONFIDENTIEL
EMBARGO

Par lettre de mission en date du 22 juillet 2019, les ministres de la justice, de l'action et des comptes publics et de l'intérieur ont demandé aux inspections générales de la justice, des finances et de l'administration *« d'évaluer les moyens humains de police judiciaire qu'il convient d'allouer à la lutte contre la délinquance économique et financière afin d'être au niveau de nos engagements internationaux, mais également de donner sa pleine effectivité à notre arsenal législatif récent »*. À la demande des commanditaires, la mission a adopté une approche large, englobant toute la chaîne répressive, y compris les juridictions traitant de ce contentieux.

Schématiquement, la délinquance économique et financière, qui se distingue de la criminalité organisée, recouvre cinq grands types d'infractions : la délinquance astucieuse (abus de confiance, extorsion, escroquerie, etc.), les atteintes à la probité (corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt, etc.), la délinquance financière (abus de biens sociaux, autres infractions sur les sociétés, banqueroute, délits boursiers, etc.), les infractions fiscales et douanières (y compris le blanchiment) et les infractions à la législation du travail (travail dissimulé, etc.).

Comme d'autres formes de délinquance, son appréhension complète se heurte à un certain nombre de difficultés de réconciliation de données entre les ministères de l'intérieur et de la justice, tenant à des écarts de périmètre infractionnel et de procédure (près de la moitié des affaires n'ayant pas pour origine les services de police et de gendarmerie), des différences d'unité de compte et l'impossibilité d'un suivi de bout en bout des affaires.

Sous ces réserves, quelques caractéristiques saillantes apparaissent : la dynamique globale est demeurée modeste (faits constatés en hausse de 4,4 % entre 2008 et 2018), sa part dans la délinquance totale restant quasi-stable (de 10,6 % à 11 % des faits constatés sur la période) ; c'est un contentieux extrêmement hétérogène dans sa typologie et sa complexité, au sein duquel les escroqueries constituent un phénomène de masse (60,9 %) et en croissance (+10,6 % entre 2016 et 2018), là où d'autres infractions régressent – en apparence du moins (infractions aux moyens de paiement, à la législation sur l'emploi, aux prestations sociales, etc.).

Les résultats de la lutte contre cette délinquance sont globalement décevants, même si là encore leur évaluation demeure perfectible[1]. Le *taux d'auteurs poursuivables*, qui donne une indication sur l'efficacité des investigations est globalement en retrait par rapport à la moyenne toutes infractions confondues (67 % contre 70 %) et ce en dépit du fait qu'une part significative des affaires provient des administrations et que la caractérisation des infractions en est donc plus aisée. Le *taux de poursuite* s'établit à un niveau particulièrement faible (29,7 % contre 53,6 % toutes infractions confondues), reflétant une réponse pénale qui privilégie largement les alternatives aux poursuites ; il y a une grande hétérogénéité de ces taux selon les types d'infractions. Le *taux de relaxe*, à 9,3 %, est élevé et supérieur à la moyenne tous contentieux confondus (6,5 %). Enfin, les *délais* sont importants et supérieurs une fois encore à la moyenne tous contentieux confondus : les enquêtes durent en moyenne 137 jours ; l'orientation par le parquet (la mission n'a pu déterminer quelle part d'enquêtes elle incluait) 450 jours, le jugement 240 jours ; le délai global allant de la commission des faits au jugement s'établit à 1 100 jours (contre 330 toutes affaires confondues). Le tableau d'ensemble est donc celui d'une absence de réponse pénale, subie notamment par les victimes : en moyenne, 100 personnes-affaires donnent lieu à seulement 13 condamnations.

[1] On peut rappeler à cet égard que le calcul du taux d'élucidation des enquêtes, qui se heurtait à des difficultés méthodologiques, n'est plus effectué depuis de nombreuses années.

L'analyse de la chaîne répressive tend à montrer que ces résultats s'expliquent par la conjonction de quatre éléments.

1) Une absence de stratégie (c.-à-d. un diagnostic, des priorités, des objectifs et métriques de performance, un suivi des moyens et une animation). Il existe un décalage marqué entre des engagements supranationaux ambitieux doublés d'un arsenal juridique nettement renforcé et l'absence de stratégie interministérielle. Le ministère de l'intérieur considère que cette délinquance ne constitue pas une priorité au regard d'autres enjeux (sécurité des personnes, terrorisme et radicalisation, ordre public) ; aucune circulaire ministérielle de la dernière décennie n'a fixé d'objectifs en matière de délinquance économique et financière.

À l'inverse, le ministère de la justice a impulsé une dynamique dans ce domaine, mais essentiellement à un niveau technique (identification de référents, outils métier, etc.) sans établir une véritable politique pénale en la matière. Le défaut de stratégie globale est particulièrement marquant sur la question de l'articulation des administrations avec la chaîne répressive : d'une part, il pourrait être fait l'économie, dans de nombreux cas, de la saisine des services d'enquête en veillant à la mise en œuvre des prérogatives de police judiciaire dont certaines de ces administrations disposent ; d'autre part, la question du cumul des sanctions administratives et judiciaires n'a visiblement pas fait l'objet d'une réflexion aboutie[2].

Enfin, le gouvernement a décidé récemment de la création du service d'enquête judiciaire fiscale (SEJF) au sein du ministère de l'action et des comptes publics, en concurrence directe avec la brigade nationale de répression de la délinquance financière (BNRDF) du ministère de l'intérieur sur la délinquance fiscale, ainsi que la refonte de l'animation de la lutte contre la fraude dont le bilan global paraissait en demi-teinte.

A contrario, d'autres pays européens comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont su mettre en place, sur la période récente, des stratégies interministérielles formalisées en mettant en place des partenariats avec le secteur privé et notamment les banques. Les Pays-Bas ont élaboré un réel processus d'échanges et de transmissions de dossiers entre le parquet, les services d'enquêtes et les administrations, permettant également d'évaluer la réglementation en vigueur. Le Royaume-Uni a bâti un outil de surveillance de la délinquance économique et financière basé sur l'analyse des risques dans le but d'évaluer et de planifier de manière efficace les moyens d'enquêtes à allouer.

2) Une organisation complexe, marquée par une faible spécialisation fonctionnelle et qui ne garantit pas un traitement approprié des affaires de moyenne envergure. L'organisation des services d'enquête, qui croise des hiérarchies distinctes (direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), direction centrale de la sécurité publique (DCSP), Préfecture de police de Paris, gendarmerie nationale et désormais SEJF) et différentes échelles territoriales, est particulièrement éclatée. L'absence de chef de file de l'ensemble, combinée au caractère généraliste de l'immense majorité des services, sans identification claire et systématique d'équipes dédiées dans les services locaux ou même bien souvent départementaux constitue une difficulté majeure. En pratique, les services généralistes traitent 92,2 % des affaires : le caractère flou des règles de compétence se traduit en effet par une régulation par les niveaux supérieurs de leur propre activité. Ceci se traduit par un traitement inadéquat d'une partie des affaires de moyenne envergure.

[2] Banqueroutes, fraudes, violations des règles des marchés financiers ou de la concurrence, infractions à la réglementation des marchés publics et infractions douanières.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MINUTE

L'organisation judiciaire se heurte aux mêmes problématiques : absence de chef de file (compétences concurrentes entre le parquet national financier (PNF), la juridiction nationale pour la criminalité organisée (JUNALCO), la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) et le parquet du tribunal judiciaire (TJ) de Paris), quasi-inexistence d'une spécialisation fonctionnelle dans les TJ de droit commun et traitement – pour des raisons similaires – d'une proportion encore plus réduite du contentieux par les juridictions spécialisées (le PNF et les JIRS ne traitent que 0,2 % des affaires poursuivables) avec les mêmes conséquences en termes de traitement des affaires de moyenne envergure.

Le cas particulier de l'organisation en Ile-de-France, tant pour les services enquêteurs que pour les services judiciaires, jointe à une volumétrie importante d'affaires, met en évidence un besoin aigu de coordination de la chaîne répressive.

3) Des moyens humains qui pâtissent avant tout d'un manque de spécialisation individuelle. L'identification des effectifs d'enquêteurs mobilisés sur la lutte contre la délinquance économique et financière n'est possible que dans les services spécialisés ; elle se heurte, partout ailleurs, à la polyvalence des équipes. En juridiction, seul le PNF recense précisément ses effectifs : les TJ n'appréhendent pas les agents mobilisés et même les JIRS le font très imparfaitement.

À l'aune du ratio du nombre de dossiers par enquêteur, les effectifs des services spécialisés paraissent en ligne avec le volume d'affaires traitées (avec toutefois des besoins d'ajustement ponctuels), précisément parce qu'ils sont en mesure de réguler leur activité. De même, les ratios par magistrat apparaissent gérables au PNF et en JIRS. Les services d'enquête de droit commun ont en revanche un ratio de dossiers par enquêteur en apparence très élevé, alors même qu'il ne s'agit pas nécessairement d'affaires simples ou de faible envergure. Cette situation se reflète dans les retours des magistrats au questionnaire envoyé par la mission.

Au-delà de cette dimension quantitative, les effectifs traitant la délinquance économique et financière apparaissent qualitativement insuffisamment spécialisés. Le constat est celui d'une absence de filière professionnelle dans ce domaine, tant du côté des enquêteurs que des magistrats, alors qu'il s'agit d'une délinquance faisant appel à des connaissances assez techniques. Le recrutement et la formation initiale des uns et des autres relèvent d'une approche à dessein généraliste, que ne compensent guère des formations continues qui existent, mais concernent des volumes d'effectifs réduits, qui ne couvrent même pas les services spécialisés de la police. Dans un contexte de faible attractivité de la matière, la gestion de carrière ne prend guère en compte l'intérêt d'une logique de spécialisation.

En outre le soutien par des spécialistes des sujets économiques et financiers est peu développé en service d'enquête (hormis le cas des mises à disposition de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et des équipes du SEJF bien sûr), et très ponctuel en juridiction sous la forme des assistants spécialisés.

4) Des outils techniques qui soutiennent insuffisamment la productivité des enquêtes. Outre le constat d'un manque d'outils de pilotage des effectifs et de l'activité, les ressources numériques sont insuffisamment exploitées. Des gains de temps significatifs pourraient être obtenus par une facilitation de l'accès aux fichiers d'un certain nombre d'administrations spécialisées, le développement – en cours, mais encore limité – des plateformes nationales de recoupement des signalements et pré-plaintes (THESEE et PERCEV@L). De même, l'exploitation des données et des scellés informatiques doit être améliorée.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MINJUSTICE

À la lumière de ces constats, la mission ne recommande pas des recrutements d'enquêteurs dans les services généralistes, là où semble pourtant apparaître un déficit, au risque d'une absence d'effet utile. En effet, c'est une réponse globale qui est nécessaire, pour que le fonctionnement d'ensemble de la chaîne répressive soit amélioré. **Concrètement, la mission préconise l'établissement d'une stratégie intégrée** (un cadre de pilotage interministériel, associant les administrations et professions réglementées et adossé à un contrat de modernisation permettant un intéressement conditionnel au développement des conventions judiciaires d'intérêt public), **comportant deux grandes priorités d'action :**

- **le renforcement de la spécialisation** (faire remonter plus de dossiers dans les services et juridictions spécialisés, mieux former et mieux gérer les compétences économiques et financières, développer de manière ciblée les personnels spécialisés auprès des enquêteurs et des magistrats) ;
- **la pleine exploitation des outils numériques** (élargissement de l'accès aux bases de données, facilitation des réquisitions, développement des plateformes de recoupement, renforcement des outils et compétences d'exploitation des données numériques).

Le tableau ci-après présente sous forme de plan d'action (acteurs et échéances) ces différentes propositions.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Tableau 1 : Proposition de plan d'actions

Établir une stratégie intégrée de lutte contre la délinquance économique et financière adossée à une contractualisation sur les moyens			
Objectifs	**Responsables**	**Échéance**	**Mesures**
Définir, décliner et animer à différents niveaux une vraie stratégie interministérielle entre le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice et le ministère de l'action et des comptes publics	DACG DGPN DGGN DGFiP DGDDI PP (pour la région Ile de France)	Décembre 2020	Définir un plan pour la lutte contre la délinquance économique et financière comprenant : - une dimension interministérielle ; - la convergence vers une base statistique commune au ministère de l'intérieur et à celui de la justice ; - le ciblage des infractions prioritaires fondé sur une analyse de risque en distinguant les auteurs personnes morales et physiques ; - des métriques (et objectifs) de performance ; - des outils de suivi des moyens consacrés à la lutte contre cette délinquance ; - les éléments d'animation, nationale et locale (avec une attention particulière pour la région parisienne).
Y intégrer les différentes administrations, autorités administratives indépendantes et professions réglementées	DACG DGPN DGGN DGFIP-DGDDI Ministères du travail, MACP, ACOSS, autorités administratives indépendantes (AAI) (pour le GT relatif aux administrations)	Décembre 2020	En matière de réalisation d'actes de police judiciaire que les administrations pourraient réaliser : - veiller à une application volontariste des dispositions déjà existantes ; - s'interroger sur une extension des pouvoirs d'audition de l'administration fiscale. Définir plus précisément les cas de cumul entre sanctions administratives et sanctions pénales : - pour les infractions de banqueroutes, fraudes, violations des règles des marchés financiers ou de la concurrence, infractions à la réglementation des marchés publics et infractions douanières ; - clarifier et homogénéiser sur le territoire, pour chaque administration concernée, les critères justifiant la transmission au parquet de dossiers faisant l'objet de sanctions administratives ; - articuler la transmission de dossiers entre administrations et parquet, notamment les DO de la DGFiP ; - combiner une politique de sanctions administratives rigoureuse avec des seuils de transmission aux parquets relativement élevés. Renforcer les relations avec les professions réglementées.
Adosser cette stratégie à un contrat de modernisation de la lutte contre la délinquance économique et financière prévoyant un intéressement conditionnel des services d'enquête et de justice à l'utilisation des CJIP	DACG DGPN DGGN DGFiP DGDDI DB	Décembre 2020	Mettre en place dans le PLF 2021 au titre du prochain triennal (2021-2023) une forme de contractualisation interministérielle pluriannuelle permettant d'organiser l'intéressement de la chaîne répressive (ministère de l'intérieur, ministère de la Justice et MACP) au développement des CJIP.

EXEMPLAIRE PERSONNEL
M. JANUEL

Aller au bout de la logique de spécialisation, en service d'enquête comme en juridiction			
Objectifs	**Responsables**	**Échéance**	**Mesures**
Définir plus étroitement les règles de compétence au long de la chaîne répressive pour mieux orienter les flux d'affaires et renforcer la spécialisation fonctionnelle	Au niveau national : PNF / JUNALCO / DCPJ / SEJF Au niveau interrégional : JIRS / DIPJ- SRPJ / coordonnateurs zonaux DDSP / commandants de zone gendarmerie	Mars 2021	Pour les services enquêteurs : - repréciser, dans le cadre d'un protocole-cadre national, les règles de compétence entre services pour libérer les échelons de proximité en fléchant les infractions peu fréquentes ou relativement techniques dès lors qu'elles sont les infractions principales (banqueroute frauduleuse, fraude fiscale, atteintes à la probité, infractions banque et assurance, etc.) ; - faire une revue des redondances entre les offices centraux et la SDAEF ; - développer la spécialisation fonctionnelle en généralisant les groupes financiers en SD et à la DSPAP. - mettre en place une animation de la filière, sous la responsabilité de la DCPJ (diffusion des bonnes pratiques, en particulier le devis judiciaire ; travail en réseau ; diffusion des connaissances minimales de base dans les services de proximité) sous la houlette d'un conseil national composé des trois ministères.
	DACG	Mars 2021	En juridiction : - donner un contenu opérationnel au rôle de coordination de la JIRS de Paris pour les JIRS, des critères de répartition des critères de compétence de la JUNALCO et du PNF et donner à ce dernier un rôle d'animation de filière économique et financière ; - assurer un meilleur traitement des affaires de moyenne envergure en renforçant l'activité des JIRS : privilégier en particulier leur saisine pour des infractions par nature complexes (prise illégale d'intérêt, marchés publics, procédures mettant en cause les élus, etc.). - Ceci suppose de sanctuariser les moyens des JIRS en identifiant et stabilisant des magistrats spécialisés ; - encourager en juridiction de droit commun l'adoption de modes d'organisation et d'audiencement permettant une forme de spécialisation du parquet et du siège.
	DGPN PP	2020/2022	Tirer les conséquences, par redéploiement, de l'ajustement des règles de compétence : - augmentation des effectifs de 104 ETP dans les DIPJ-SRPJ et SD dotées d'un groupe « écofi » ; - augmentation de 28 ETP à la DSPAP et recréation de groupes d'enquêtes au sein des 3 districts parisiens et des 3 DTSP ;
	DGPN : DCPJ	Septembre 2021	Renforcer ponctuellement l'expertise au niveau central : - création d'un pôle d'experts (5 ETP) sous forme de contractuels au niveau de la SDLCF pouvant venir en appui ponctuel des offices et DIPJ-SRPJ (profil expert-comptable, analyste financier, juriste des marchés publics, droit des affaires et des sociétés).
	IGF IGA IGJ	1er trimestre 2022	L'évaluation d'éventuels moyens supplémentaires à allouer restant à préciser, au terme d'une meilleure organisation de la chaine pénale économique et financière, prévoir une mission de suivi des recommandations dans un délai de 18 à 24 mois, pour réaliser un bilan des actions mises en œuvre et définir, avec l'aide de référentiels de charge de travail aboutis, les besoins réels de l'ensemble des services de cette chaîne pénale.

EXEMPLAIRE UNIQUE IMPRIMÉ M. JANUEL

Développer la présence de personnels spécialisés autour des magistrats en JIRS	DSJ DSJ et DACG	Mars 2021 Recrutements sur trois ans	- renforcer chaque JIRS par trois assistants spécialisés (24 ETP) ; - recruter un ou plusieurs juristes assistants en fonction de la taille de la cour d'appel, mutualisé pour l'ensemble des TJ, chargé de faire l'interface avec les administrations, et de rédiger des synthèses et analyses pour le tribunal correctionnel des dossiers économiques et financiers (37 à 50 ETP).
Mieux former et mieux gérer les compétences économiques et financières dans les déroulés de carrière des enquêteurs et des magistrats	DGPN DGGN DSJ ENM	Décembre 2020	- créer des modules de formation communs PN/GN de courte durée adaptées aux enquêteurs généralistes des CSP et BR/BT ; - fusionner les formations DEFI et IMEF et l'adapter aux besoins d'enquêtes ; - renforcer les actions de formation et augmenter le nombre de magistrats formés ; - généraliser les profils de postes et accompagner les magistrats dans leur parcours de carrière

Utiliser à plein l'effet de levier du numérique			
Objectifs	**Responsables**	**Échéance**	**Mesures**
Élargir l'accès aux bases de données et fluidifier la procédure de réquisition	DGPN DGGN DGDDI DGT DGFIP	Été 2021	- réaliser un bilan contradictoire de l'utilisation des accès à FICOBA et de la gestion des habilitations ; - encourager l'« APisation » de FICOBA permettant un accès depuis les logiciels métiers des services enquêteurs ; - ouvrir aux services enquêteurs l'accès aux fichiers des administrations spécialisées, hors DGFiP ; - ouvrir un accès gratuit à Infogreffe pour les services d'enquêtes ; - fluidifier les échanges avec les banques : relance et généralisation du projet PEBA, instauration d'une grille de tarification des réquisitions, saisie directe par les banques des signalements des escroqueries aux moyens de paiement, étudier la mise en place du secret bancaire partagé et création d'une base des IBAN frauduleux.
Favoriser le développement des plateformes nationales de recoupement	DGPN DGGN	Septembre 2020	- investir dans un plan de communication volontariste auprès du grand public sur l'existence des plateformes PERCEV@L et THESEE ; - prévoir des mesures d'accompagnement pour l'illectronisme ; planifier l'extension de THESEE et sanctuariser le cadencement des recrutements.
Se doter d'outils et de compétences mutualisés de science des données	DGPN DGGN DACS DLPAJ	Décembre 2020	- renforcer les moyens de la SDLC avec 5 ETP de *data scientists* mutualisés et poursuivre l'investissement centralisé dans les meilleurs outils de ciblage, d'extraction et d'analyse de données au service de l'ensemble des services enquêteurs ; - clarifier la rédaction des articles 230-20 et suivants du CPP pour permettre l'utilisation des logiciels destinés à faciliter l'exploitation et le rapprochement d'informations dans un cadre administratif ; assurer un pilotage attentif du projet de procédure pénale numérique en veillant à la matérialisation de gains de productivité.

Source : Mission.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

SOMMAIRE

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

1. LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE REVÊT UNE RÉALITÉ STATISTIQUE DIFFÉRENTE D'UN MINISTÈRE À UN AUTRE AVEC UNE ÉVOLUTION LÉGÈREMENT PLUS DYNAMIQUE QUE LA DÉLINQUANCE GLOBALE 3

1.1. Des statistiques difficiles à réconcilier entre les ministères de l'intérieur et de la justice 3

1.1.1. Les périmètres infractionnels du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur ne sont pas unifiés 3

1.1.2. Les champs statistiques du ministère de l'intérieur et de la justice ne se recoupent pas totalement 3

1.1.3. Il n'existe pas identifiant affaire unique au ministère de l'intérieur et de la justice 6

1.1.4. L'impossibilité de suivi des affaires par niveau de complexité 7

1.2. La délinquance économique et financière montre une dynamique faible sur les dix dernières années et se concentre dans les bassins de populations importants 8

1.2.1. La dynamique des faits constatés est contenue, ce que confirment les chiffres du ministère de la justice 8

1.2.2. La répartition géographique des infractions de délinquance économique et financière est corrélée à la population 9

1.2.3. Le nombre d'affaires poursuivables d'origine police nationale et gendarmerie est en baisse 11

1.2.4. La délinquance économique et financière présente certaines singularités par rapport à d'autres types de délinquance, avec une surreprésentation du contentieux de masse 13

2. UN ARSENAL JURIDIQUE COMPLET SANS STRATÉGIE GLOBALE QUI CONDUIT À DES RÉSULTATS DÉCEVANTS 15

2.1. Il existe un hiatus entre des engagements supranationaux ambitieux doublés d'un arsenal juridique complet et le défaut de stratégie interministérielle 15

2.1.1. La France a mis en place un arsenal juridique qui s'appuie pour partie sur des engagements internationaux 15

2.1.2. La lutte contre la délinquance économique et financière ne fait pas l'objet d'une stratégie interministérielle 17

2.1.3. L'animation de la lutte contre la fraude aux finances publiques, en demi-teinte, est en cours de réforme 19

2.1.4. Des pays membres du GAFI ont su mettre en place des stratégies formalisées de lutte contre la délinquance économique et financière 20

2.2. Des résultats en matière pénale décevants pour l'ensemble de la chaîne répressive qui interroge sur son efficience 22

2.2.1. Un taux d'auteurs poursuivables inférieur au taux global qui traduit une dépénalisation de fait de certaines infractions faute d'investigations pour en rechercher l'auteur ou les caractériser 22

2.2.2. Une réponse pénale qui se caractérise comparativement à la délinquance de droit commun par un taux de poursuites faible et un recours important aux alternatives aux poursuites 25
2.2.3. Les délais globaux sont significativement plus élevés que pour le contentieux de droit commun 27
2.2.4. Des taux de relaxe plus élevés que pour le contentieux de droit commun . 30
2.2.5. Il n'existe pas de stratégie ni de pilotage sur le volet patrimonial de la délinquance économique et financière 34

3. L'ORGANISATION DE LA CHAÎNE RÉPRESSIVE EST COMPLEXE ET NE GARANTIT PAS UN TRAITEMENT DES AFFAIRES AU NIVEAU APPROPRIÉ 37

3.1. Les services enquêteurs présentent une organisation fortement éclatée 37
3.1.1. Les services de la police présentent un éclatement maximal 37
3.1.2. L'organisation de la gendarmerie nationale est similaire dans son esprit, mais comparativement plus intégrée 40
3.1.3. La création récente du SEJF renforce l'éclatement organisationnel 41
3.2. La création successive des JIRS puis du PNF et récemment de la JUNALCO participe d'une volonté de spécialisation sans que l'ensemble des dossiers de grande complexité ne leur soient pourtant attribués 41
3.2.1. Le PNF constitue une spécialisation aboutie pour traiter le haut du spectre de la délinquance économique et financière 41
3.2.2. Les JIRS n'ont pas trouvé leur place dans le traitement de la délinquance économique et financière 43
3.2.3. Les autres formes de spécialisation sont embryonnaires et le resteront probablement 44
3.2.4. Seules les juridictions de droit commun les plus importantes ont adapté leur schéma d'organisation pour traiter la délinquance économique et financière 46
3.3. L'organisation en région parisienne constitue un cas particulier qui contribue à rendre l'organisation d'ensemble peu lisible et crée un besoin encore plus marqué de coordination 48
3.3.1. services enquêteurs pour Paris et la petite couronne relèvent d'une organisation spécifique, mais proche du droit commun 48
3.3.2. L'organisation judiciaire en Île-de-France est marquée par la cohabitation de deux cours d'appel et le poids du TJ de Paris 49
3.4. La mise en œuvre effective des règles de compétence altère la portée de la spécialisation recherchée 50
3.4.1. La saisine des services enquêteurs relève in fine largement d'une négociation au cas par cas 50
3.4.2. La répartition des procédures entre les juridictions spécialisées et les autres juridictions comporte une part d'aléas 51
3.5. Un rôle spécifique des administrations, soulevant des questions de bonne articulation avec la chaîne répressive 53
3.5.1. Les prérogatives de police judiciaire de certaines administrations doivent être davantage mises en œuvre 53
3.5.2. La question du cumul des sanctions administratives et judiciaires n'a pas fait l'objet d'une réflexion aboutie 57

CONFIDENTIEL
DIFFUSION INTERDITE

4. LES MOYENS HUMAINS PÂTISSENT PLUS D'UNE INSUFFISANTE SPÉCIALISATION INDIVIDUELLE QUE D'UN MANQUE GLOBAL D'EFFECTIFS 62

4.1. Les moyens humains mobilisés en services d'enquête sont imparfaitement appréhendés 62

4.1.1. Le sentiment prégnant des parquets est celui d'un manque d'enquêteurs économiques et financiers 62

4.1.2. L'évaluation des effectifs des services spécialisés semble globalement cohérente avec leur charge d'activité, ce qui confirme qu'ils arrivent à piloter celle-ci 63

4.2. Des effectifs partiellement identifiables pour les juridictions spécialisées 72

4.2.1. Les moyens du PNF sont sanctuarisés et en ligne avec son activité 72

4.2.2. La reconstitution ex post des moyens des JIRS ne met pas en évidence d'insuffisance au vu de l'activité 72

4.2.3. Un défaut d'identification des ETPT dans les autres juridictions 73

4.3. Des personnes insuffisamment spécialisées pour faire face à la technicité des dossiers 74

4.3.1. Le recrutement, les formations initiale et continue et les parcours des enquêteurs ne permettent pas de constituer une filière professionnelle économique et financière 74

4.3.2. Il n'existe pas non plus de véritable filière économique et financière dans la magistrature 77

4.3.3. Le soutien par d'autres personnels spécialisés demeure très ponctuel 81

5. LES OUTILS TECHNIQUES DONT DISPOSENT LES SERVICES ENQUÊTEURS NE PERMETTENT PAS DE SOUTENIR LA PRODUCTIVITÉ DES ENQUÊTES 82

5.1. Il n'existe pas d'outils de pilotage global, mais des outils d'enregistrement propres à chaque ministère 82

5.1.1. Les ministères disposent d'outils d'enregistrement ne permettant pas le pilotage de leur activité 82

5.1.2. Des avancées attendues en matière d'identifiant unique des affaires dans le cadre du projet procédures pénales numériques, mais pas d'outil de pilotage pour autant 84

5.2. Les outils techniques et technologiques d'aides aux enquêtes commencent à se développer 85

5.2.1. L'accès aux bases de données de la DGFiP est effectif, mais il n'épuise pas la question de l'accès aux fichiers d'autres administrations spécialisées 85

5.2.2. Le développement des plateformes de traitement des escroqueries devrait permettre de décharger les services de proximité tout en renforçant l'efficacité de la lutte contre les escroqueries sérielles malgré un pilotage éclaté 88

5.2.3. Des partenariats avec les établissements financiers à développer 89

5.3. L'exploitation des données et des scellés informatiques peut être améliorée 91

5.3.1. Les enquêtes Google France et Airbus ont mis en relief les limites techniques des services enquêteurs 91

5.3.2. Des besoins d'outils identiques achetés sans coordination par les services 92

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
N° UNIQUE

6. IL CONVIENT DE METTRE EN PLACE UNE STRATÉGIE INTERMINISTÉRIELLE ABOUTIE, COMPORTANT DEUX GRANDS AXES : UNE SPÉCIALISATION RENFORCÉE ET LA PLEINE EXPLOITATION DES OUTILS NUMÉRIQUES 93

6.1. Etablir une stratégie intégrée de lutte contre la délinquance économique et financière adossée à une contractualisation sur les moyens 94

6.1.1. Définir, décliner et animer à différents niveaux une vraie stratégie interministérielle entre le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice et le ministère de l'action et des comptes publics 94

6.1.2. Y intégrer les différentes administrations, autorités administratives indépendantes et professions réglementées 96

6.1.3. Adosser cette stratégie à un contrat de modernisation de la lutte contre la délinquance économique et financière prévoyant un intéressement conditionnel des services d'enquête et de justice à l'utilisation des CJIP 98

6.2. Aller au bout de la logique de spécialisation, en service d'enquête comme en juridiction 99

6.2.1. Définir plus étroitement les règles de compétence au long de la chaîne répressive pour mieux orienter les flux d'affaires 99

6.2.2. Mieux former et mieux gérer les compétences économiques et financières dans les déroulés de carrière des enquêteurs et des magistrats 103

6.2.3. Développer la présence de personnels spécialisés autour des magistrats en JIRS 103

6.3. Utiliser à plein l'effet de levier du numérique 104

6.3.1. Elargir l'accès aux bases de données et fluidifier la procédure de réquisition 104

6.3.2. Favoriser le développement des plateformes nationales de recoupement 105

6.3.3. Se doter d'outils et de compétences mutualisés de science des données .. 105

6.3.4. Assurer un pilotage attentif du projet de procédure pénale numérique en veillant à la matérialisation de gains de productivité 106

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL M. JANUEL

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 22 juillet 2019, les ministres en charge de la justice, de l'action et des comptes publics, et de l'intérieur ont demandé aux inspections générales de la justice (IGJ), des finances (IGF), et de l'administration (IGA) d' « *évaluer les moyens humains de police judiciaire qu'il convient d'allouer à la lutte contre la délinquance économique et financière afin d'être au niveau de nos engagements internationaux, mais également de donner sa pleine effectivité à notre arsenal législatif récent* ».

En accord avec les cabinets ministériels, la mission a examiné l'ensemble de la chaîne répressive (services d'enquêtes de la police et de la gendarmerie, administrations spécialisées[3], services du siège et du parquet pour la justice), sur l'ensemble du spectre de cette délinquance (des faits simples aux plus complexes).

L'office contre la drogue et le crime de l'Organisation des Nations Unies définit ainsi ce type de délinquance : « *La "criminalité économique et financière" désigne de manière générale toute forme de criminalité non violente qui a pour conséquence une perte financière. Cette criminalité couvre une large gamme d'activités illégales, y compris la fraude, l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent* »[4].

Cette délinquance se traduit par la mise en place de flux financiers illégaux qui ne portent pas atteinte physiquement aux personnes et qui ne font pas usage de la violence. Elle ne trouble pas en apparence l'ordre public, alors qu'elle peut générer des préjudices significatifs aux finances publiques ou contre les personnes. Elle met en œuvre une typologie variée et parfois complexe de modes opératoires et de techniques financières, comptables, fiscales, juridiques et bancaires qui la distinguent de la criminalité organisée. Ces deux formes de criminalités peuvent néanmoins être amenées à interagir, par exemple dans le cas du blanchiment de l'argent issu d'activités criminelles[5].

Les enquêtes révèlent souvent de multiples infractions et se heurtent dans de nombreux cas à une identification complexe des auteurs.

Cette mission fait suite au constat d'une insuffisance des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière, qui avait déjà fait l'objet d'un groupe de travail piloté par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) en 2016, a été de nouveau récemment fait par la Cour des comptes[6] et l'Assemblée nationale[7].

La mission a retenu le périmètre correspondant à l'agrégat « EIEF » de l'état 4001 (escroqueries et infractions économiques et financières)[8] de suivi des crimes et délits constatés par les services de police et de gendarmerie, agrégat retenu dans ses travaux par la Cour des comptes.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

---

[3] Direction générale des finances publiques, direction générale du travail, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction générale des douanes et des droits indirects, etc.

[4] Onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale 18 au 25 avril 2005, Bangkok (Thaïlande).

[5] En particulier : la traite d'êtres humains, le trafic de drogues, le trafic de marchandises et d'armes illicites, la contrefaçon.

[6] Référé du 12 décembre 2018 adressé à la garde des Sceaux et au ministre de l'intérieur.

[7] Rapport d'information présenté le 28 mars 2019 par MM. Ugo Bernalicis et Jaques Maire.

[8] Cet agrégat comprend les infractions suivantes : escroqueries et abus de confiance ; infractions relatives aux moyens de paiement ; infractions à la législation sur les sociétés ; infractions fiscales, douanières ou relatives à la

La mission a rencontré les directions des principaux ministères chargés de la répression de cette délinquance (directions générales de la police et gendarmerie nationales, ministères de la justice, et de l'action et des comptes publics). Elle a également rencontré certaines directions d'autres ministères ou services publics qui agissent dans certains champs spécifiques de cette délinquance (travail, concurrence et répression des fraudes, agence centrale des organismes de sécurité sociale, etc.). Elle s'est rendue dans différentes régions et départements (Île-de-France, Hauts-de-France, Haute-Garonne, Marne) pour rencontrer les acteurs locaux (magistrats et services d'enquêtes) au cœur de ce dispositif. Elle s'est appuyée sur les services statistiques ministériels de la justice et de l'intérieur, ainsi que sur le pôle « sciences des données » de l'IGF.

Après avoir caractérisé le phénomène (1), la mission a examiné le cadre stratégique et les résultats de la lutte contre cette délinquance (2). Elle fait le constat d'une organisation complexe qui n'est sans doute pas la plus efficiente (3), probablement plus en raison d'un manque de spécialisation des effectifs que d'un manque de moyens humains (4), et dont les outils techniques mis à leur disposition devraient être renforcés (5). Pour renforcer cette chaîne répressive, la mission formule différentes recommandations et une proposition de plan d'action de mise en œuvre (6).

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

fraude sociale, et le blanchiment de capitaux ; manquements (ou atteintes) à la probité ; infractions économiques en matière de concurrence, de consommation et de contrefaçon, de fausse monnaie ou de droit boursier.

1. La délinquance économique et financière revêt une réalité statistique différente d'un ministère à un autre avec une évolution légèrement plus dynamique que la délinquance globale

1.1. Des statistiques difficiles à réconcilier entre les ministères de l'intérieur et de la justice

1.1.1. Les périmètres infractionnels du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur ne sont pas unifiés

Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSM-SI) et la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du ministère de la justice élaborent des statistiques dont les périmètres ne se recoupent pas totalement.

Le SSM-SI produit l'agrégat « escroqueries et infractions économiques et financières », dit « EIEF » qui compile 19 index de l'état 4001 (cf. Annexe VII) dont chacun regroupe une liste de natures d'infractions (Natinf[9]) élaborées par le ministère de la justice.

Le périmètre de l'agrégat EIEF n'appréhende cependant pas la délinquance économique et financière au sens de sa définition criminologique[10]. À titre d'exemple, les infractions à la législation sur les jeux de hasard[11] n'entrent pas dans son champ alors que d'autres pourraient en être exclues comme les faux[12], le travail clandestin (qui intègre toutefois le travail dissimulé), le droit pénal de l'urbanisme et de la construction.

En outre, l'état 4001 fait apparaître une qualification provisoire des faits, enregistrée par les services de police et de gendarmerie (plaintes, délits flagrants, dénonciations, signalements ou initiatives des forces de sécurité) qui n'est pas nécessairement celle que retiendront les magistrats.

Pour sa part, la SDSE ne publie pas d'agrégat spécifique, ce qui complique l'exploitation statistique. Les infractions ne sont pas regroupées dans une NATAFF[13] unique, comme cela peut être le cas pour d'autres types d'infractions, mais dans cinq différentes, correspondant à des catégories d'infractions : la délinquance astucieuse[14], les atteintes à la probité[15], la délinquance financière[16], les infractions fiscales et douanières (y compris le blanchiment) et les infractions à la législation du travail[17].

1.1.2. Les champs statistiques du ministère de l'intérieur et de la justice ne se recoupent pas totalement

Un nombre non évaluable de plaintes notamment pour de petites escroqueries ne sont pas enregistrées par la police et la gendarmerie[18]. Elles n'apparaissent pas dans les statistiques du ministère de l'intérieur ou de la justice.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

---

[9] Le code Natinf est issu de la base de données nationale des infractions créée en 1978 pour les besoins d'informatisation du casier judiciaire.

[10] La délinquance économique et financière met en œuvre, dans le seul but d'une optimisation du profit, une typologie variée et de plus en plus sophistiquée de modes opératoires et de techniques financières, comptables, juridiques et bancaires qui la distinguent de la criminalité organisée.

[11] Index 76 de l'état 4001.

[12] Natinf des index 84 « faux en écriture publique et authentique », 85 « autres faux en écriture » et 86 « fausse monnaie ».

L'intégralité des faits ou infractions constatés par la police et la gendarmerie ne deviennent pas des procédures. Plusieurs infractions peuvent se rattacher à une seule procédure (multi-infractions) ; dans ce cas, seule l'infraction principale sera prise en compte et les autres n'apparaîtront pas. Le périmètre des procédures résulte de ces retraitements.

Les procédures sont toutes transmises au parquet. Lorsqu'elles portent sur des infractions de basse intensité pour lesquelles l'auteur n'a pas été identifié, elles sont qualifiées de « petits X » ou « vaines recherches » et font l'objet d'un classement *ab initio* avec un simple compostage et un archivage.

En 2018, 29,6 % des procédures reçues au parquet n'ont fait l'objet d'aucun enregistrement sans qu'il soit néanmoins possible de connaître la part que représentaient les dossiers économiques et financiers dans ce stock[19]. Selon le bulletin d'information statistique du ministère de la justice[20], ces procédures correspondraient à entre 1,6 million et 1,7 million de plaignants.

En plus des procédures des services de police et de gendarmerie, le parquet reçoit des déclarations sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale (CPP), des plaintes directes de particuliers, des procès-verbaux d'administration et des transmissions de tribunaux de commerce qui sont enregistrées dans le logiciel Cassiopée et comptabilisées en personne-affaire (ou auteur) et affaires (tout comme les procédures police/gendarmerie). Par ailleurs, contrairement au ministère de l'intérieur, les parquets recensent également les contraventions de cinquième classe.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

[13] La NATAFF (NATure d'AFFaire) est une nomenclature moins détaillée que la Natinf, permettant une première description de la nature d'une affaire dans le système d'information du ministère de la Justice. Elle est le plus souvent attribuée au vu du dossier, par les agents chargés de la saisie dans l'outil de gestion, et peut, dans le cadre du traitement en temps réel, résulter de la qualification précise des faits par le magistrat du parquet. Toutes les affaires saisies dans Cassiopée disposent d'une NATAFF dans les logiciels de la Justice. Une même affaire peut avoir trois NATAFF au maximum. Cette nomenclature est constituée de trois niveaux, identifiés respectivement par une lettre et deux chiffres. La lettre renvoie à l'intérêt protégé par les textes (atteinte à la personne humaine, aux biens, à l'autorité de l'État, etc.), tandis que les deux chiffres viennent en détailler la nature précise.

[14] Abus de confiance et abus de confiance aggravé, extorsion, fraude industrielle et commerciale, organisation d'insolvabilité, escroquerie simple et aggravée.

[15] Corruption, trafic d'influence, ingérence et prise illégale d'intérêt, détournement de biens publics, prévention des conflits d'intérêts.

[16] Abus de biens sociaux, faux bilan, autres infractions sur les sociétés, banqueroute, violation d'interdiction de gérer, infraction à la législation relative aux commissaires aux comptes, délit d'initié, manipulation de cours boursiers, diffusion de fausses informations, obstacle au contrôle de l'Autorité des marchés financiers, infractions en matière de placement en biens divers et de démarchage financier, infractions en matière d'appel public à l'épargne.

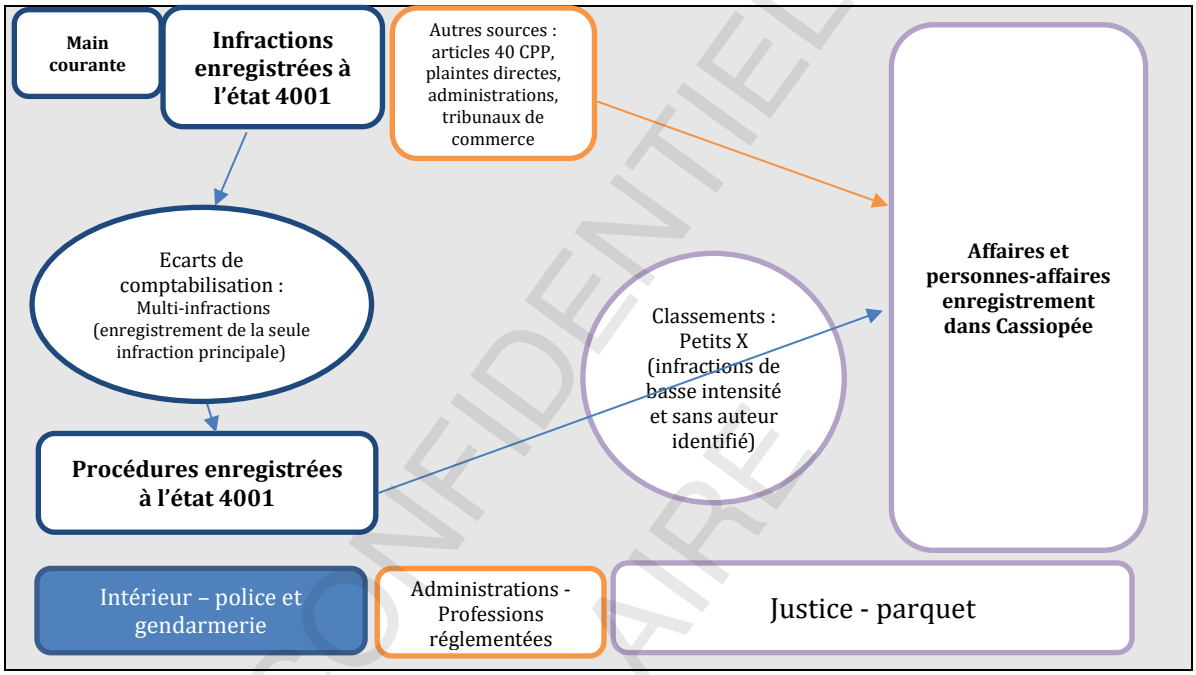
[17] Entrave à la liberté du travail, travail dissimulé, travail temporaire, portage salarial, infraction sur l'emploi d'étrangers, marchandage, infractions sur le licenciement, en matière d'hygiène, sécurité, médecine du travail, sur les conditions de travail, atteinte, entrave à la représentation des travailleurs, inspection du travail, infractions à la protection sociale.

[18] Police nationale, police municipale et gendarmerie nationale.

[19] En 2018, 4 687 999 procédures ont été reçues dans les parquets, 3 301 595 ont été enregistrées et 1 386 395 compostées selon la SDSE.

[20] Infostat Justice, juin 2016, numéro 142.

Encadré 1 : Schématisation de la comptabilisation des faits de délinquance sur la chaîne répressive, ministère de l'intérieur, ministère de la justice et administrations



Source : Mission.

La différence de conception technique des applicatifs de gestion tant du ministère de l'intérieur que de la justice tout comme les processus de transmission des données conduisent également à une difficulté de réconciliation des statistiques.

Le SSM-SI dispose d'infocentres et de bases détaillées distinctes entre la police, qui enregistre pour chaque procédure l'ensemble des infractions codées avec la Natinf et l'index, et la gendarmerie nationale, qui enregistre une description des faits statistiques selon l'état 4001 et ne permet une remontée des infractions par Natinf que depuis 2016.

La SDSE produit des statistiques pénales, à partir du système d'information décisionnel (SID), issues de l'applicatif Cassiopée déployé depuis 2008, qui intègrent des signalements issus des services de police et de gendarmerie et d'autres sources[21], dans lequel les infractions sont qualifiées par les parquets. La SDSE produit par ailleurs des statistiques à partir des condamnations inscrites au casier judiciaire national.

[21] Notamment issues des administrations.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANVIER

Encadré 2 : Écarts d'unités de compte du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice, tentative de réconciliation

L'unité utilisée habituellement par le SSM-SI dans la plupart de ses publications à partir de l'état 4001 est le « fait constaté » dont l'unité de compte est la victime, l'infraction, la procédure ou l'auteur, en fonction du contentieux. Cette mesure ne permet pas de rapprochement avec les données du ministère de la justice, c'est pourquoi le SSM-SI comptabilise les procédures, notion plus proche de celle « d'affaires » employée par la justice.

L'activité des parquets et des tribunaux est comptabilisée par le ministère de la justice : en nombre d'affaires, caractérisées par leur NATAFF, et en personne-affaire (ou auteurs), caractérisées par la nature des infractions pour lesquelles les personnes sont mises en cause (Natinf). Chaque affaire est enregistrée dans le logiciel de traitement de la procédure pénale Cassiopée, quelle que soit son origine.

Une affaire regroupe un ou plusieurs auteurs mis en cause pour une ou plusieurs infractions. L'affaire elle-même se verra attribuer une nature d'affaire correspondant à la NATAFF la plus grave parmi les options possibles. Cette nature d'affaire est attribuée par les services d'enquête, mais peut être requalifiée par le parquet.

Les natures d'infraction sont attribuées à chaque personne-affaire (ou auteur) une fois celles-ci orientées en poursuite. Les orientations sont effectuées auteur par auteur. Une affaire dont l'auteur est inconnu ne fera donc l'objet d'aucune orientation. Un auteur non-poursuivable correspond à une procédure dans laquelle l'infraction n'est pas caractérisée, elle sera classée sans suite et labellisée « infraction non-poursuivable ». Dans tous les autres cas, elle sera réputée poursuivable.

Le ministère de l'intérieur comptabilise en nombre de procédures et non en nombre de « mis en cause-procédure ». Il n'est donc pas possible de comparer directement nombre de procédures et nombre de personne-affaire poursuivables.

Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, SDES, mission.

1.1.3. Il n'existe pas d'identifiant affaire unique au ministère de l'intérieur et de la justice

Encadré 3 : L'approche par affaires nouvelles pour suivre l'évolution de la délinquance économique et financière

Une affaire contient les évènements de la procédure ; elle est ouverte dans le logiciel de traitement de la procédure pénale Cassiopée à réception, quelle qu'en soit l'origine. Il est possible de lier plusieurs affaires entre elles, les affaires secondaires sont absorbées par l'affaire principale.

Au sein d'une procédure, un auteur se voit reprocher une ou plusieurs infractions. Cette métrique implique que plusieurs infractions identiques, enregistrées informatiquement sous la forme d'un unique code Natinf (vol par exemple) associé à plusieurs dates de commission et à un seul auteur, ne donneront lieu au comptage, dans une même procédure, que d'une infraction.

Dans le cadre de l'harmonisation avec le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice comptabilise les affaires nouvelles, c'est-à-dire l'ensemble des affaires avant qu'elles n'aient pu être jointes, puisqu'elles ont été dénombrées séparément par la police ou la gendarmerie. Lorsqu'au sein d'une procédure, un auteur peut avoir commis une ou plusieurs infractions, cela implique qu'elles ne donnent lieu au comptage, dans une même procédure, que d'une infraction.

Source : SSM-SI, mission.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE PERSONNEL

Les services statistiques ministériels de l'intérieur et de la justice ne peuvent s'appuyer sur un identifiant d'affaires commun, ce qui rend impossible le suivi individualisé de bout en bout des dossiers. Seule la comparaison des volumes de données sur une période et un champ permet la mesure, la comparaison et l'analyse des écarts statistiques. La nomenclature statistique internationale des infractions (ICCS[22]), en cours d'expertise par les services statistiques des deux ministères pour une déclinaison nationale, devrait permettre d'élaborer un répertoire des infractions et des modes de comptabilisation uniformes d'ici fin 2020.

Encadré 4 : Le projet « procédure pénale numérique »

Une approche plus intégrée devrait se concrétiser avec le nouvel outil procédure pénale numérique (PPN) à horizon 2022 et s'agissant du ministère de l'intérieur, elle devrait être embarquée dans les nouveaux logiciels SCRIBE de la police nationale et LRPGN-NG pour la gendarmerie nationale qui transmettront chacun un flux de données unique pour une affaire pénale. Si le projet PPN n'a pas de conséquence directe sur le projet de nomenclature unique conduit par les services statistiques ministériels, ceux-ci se rejoignent.

Par ailleurs, PPN permettra de suivre une affaire de bout en bout par le biais d'une identification des procédures dès leur initiation via la création d'un IDJ (identifiant judiciaire) unique. Cet identifiant sera attribué dès le début de la procédure et sera commun aux services des deux ministères. Il sera soit renseigné par les services enquêteurs, soit par le parquet pour les plaintes directes et les transmissions de procédures administratives. Au plan statistique, cette novation permettra notamment de déterminer des taux d'élucidation fiabilisés et de connaître la réponse pénale apportée.

Source : Direction de programme PPN.

1.1.4. L'impossibilité de suivi des affaires par niveau de complexité

Il est prévu des critères de grande complexité au plan légal dont l'identification reste délicate (cf. *infra*).

La catégorisation des infractions sous la forme d'index de l'état 4001 et de codes NATAFF ne permet pas d'apprécier le niveau de complexité d'une enquête. Ce n'est pas un indicateur fiable de la charge de travail des enquêteurs et des magistrats. Les services d'enquête ne pondèrent pas les enquêtes par niveau de complexité. Seuls les motifs de dessaisissement des procédures pourraient donner une indication des niveaux de complexité de l'affaire, mais ils sont mal saisis et donc peu exploitables.

La répartition des enquêtes par service ou par juridiction ne permet pas non plus de déduire de façon stricte le niveau de complexité des affaires. Même si les affaires les plus complexes tendent à être orientées vers la police judiciaire (PJ) et les juridictions spécialisées, les capacités de traitement de ces services et le caractère souple des critères de saisine des parquets limitent la pertinence de cette approche (*cf. infra*).

En conséquence, l'interprétation des statistiques en termes de charge de travail des services, soit d'enquête, soit judiciaires doit être particulièrement prudente.

[22] *Classification of Crime for Statistical Purposes*.

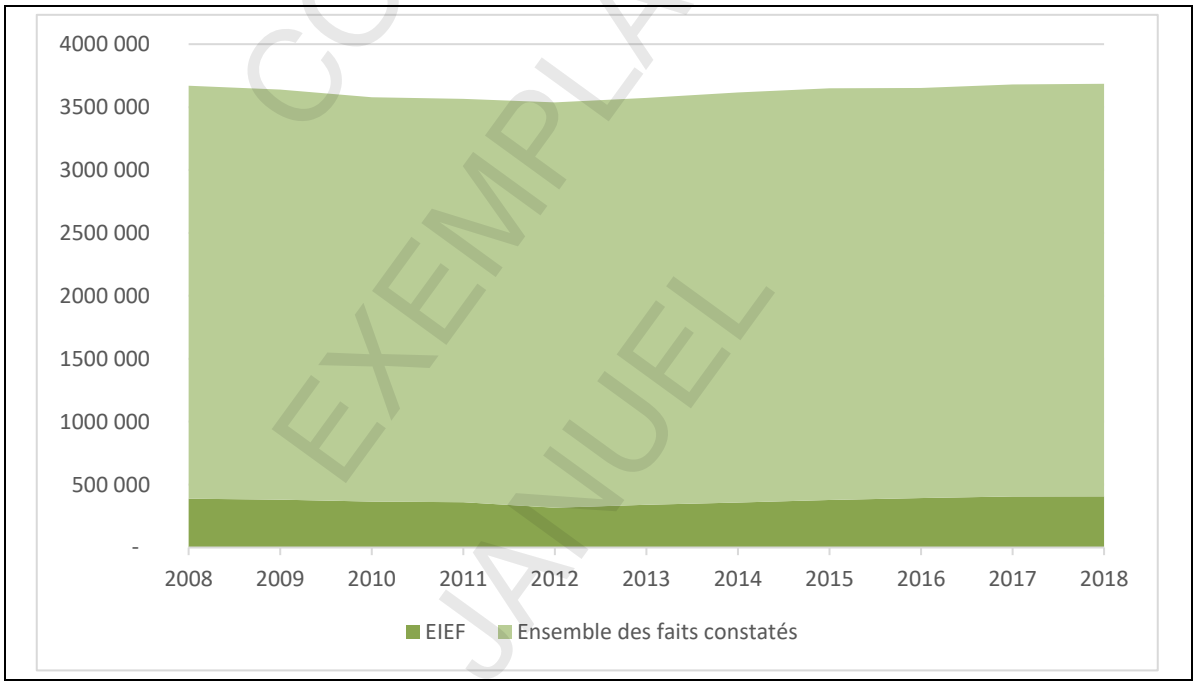
1.2. La délinquance économique et financière montre une dynamique faible sur les dix dernières années et se concentre dans les bassins de populations importants

Nonobstant ces difficultés méthodologiques, la mission a choisi de travailler sur la base des données du SSM-SI et de la SDSE. Elles présentent des écarts au regard des travaux récents sur cette question (référé de la Cour des comptes et rapport parlementaire[23]) expliqués en Annexe VII.

1.2.1. La dynamique des faits constatés est contenue, ce que confirment les chiffres du ministère de la justice

Les faits constatés, toutes infractions confondues, comptabilisés dans l'état 4001, sur la période allant de 2008 à 2018 ont augmenté de 0,4 %[24], alors que les faits constatés de délinquance économique et financière ont crû de 4,4 %[25]. Sur cette période de dix ans, la part de la délinquance économique et financière dans le total des faits constatés est restée quasiment stable (10,6 % en 2008 à 11 % en 2018)[26].

Graphique 1 : Évolution des délits et infractions répertoriés dans l'État 4001 entre 2008 et 2018



Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après l'État 4001 (depuis data.gouv.fr). Champ : France métropolitaine et DOM (incl. Mayotte).

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

[23] Référé n° S2018-3520 de la Cour des comptes de décembre 2018 et rapport d'information sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance financière de MM. les députés Ugo Bernalicis et Jacques Maire du 28 mars 2019.

[24] De 3 669 275 à 3 685 307.

[25] De 389 155 à 406 951.

[26] Ce chiffre n'appréhende qu'une partie du phénomène de la délinquance économique et financière. Les signalements des administrations adressés à l'autorité judiciaire n'entrent pas dans le champ de ces statistiques.

Sur une période plus restreinte, allant de 2016 à 2018, l'évolution des faits constatés relevant de l'agrégat EIEF a été légèrement plus forte que l'évolution globale des infractions. Son taux de croissance a cependant ralenti, passant de 4,3 % de hausse en 2016 à 0,5 % en 2018 (+1 950 faits). La part de la délinquance économique et financière parmi la délinquance totale est donc également restée quasiment stable sur cette période : 10,8 % en 2016 contre 11 % en 2018. La mission note que les données provisoires de la délinquance de 2019 montrent une augmentation de 11 % de la délinquance EIEF en 2019.

Tableau 2 : Évolution de l'agrégat « escroqueries et infractions économiques et financières », faits constatés 2016-2018

Année	2016	2017	2018
Nombre total de faits constatés	3 652 585	3 679 396	3 685 307
Évolution annuelle infractions nationales	+ 0,1 %	+ 0,7 %	+ 0,2 %
Nombre de faits constatés (EIEF)	393 673	405 001	406 951
Évolution annuelle des faits constatés (EIEF)	4,3 %	2,9 %	0,5 %
Part des faits relevant de l'agrégat EIEF dans les faits constatés	10,8 %	11,0 %	11,0 %

Source : pôle « Science des données » de l'IGF, d'après État 4001 (data.gouv.fr).

Du côté du ministère de la justice, le nombre d'affaires économiques et financières a suivi une évolution globalement similaire à celle du ministère de l'intérieur : +6,1 % en 2016, -6,4 % en 2017 et +0,54 % en 2018. Sur la période allant de 2015 à 2018 la hausse a été de + 0,6 % contre + 3,3 % sur la même période pour le ministère de l'intérieur.

Tableau 3 : Comparaison des affaires justice et des faits EIEF sur la période 2015-2018

Année	2016	2017	2018	Évolution 2015-2018
Affaires justice (source DACG)	241 455	226 846	228 068	NA
Évolution Affaires justice	6,1 %	-6,4 %	0,5 %	0,59 %
Faits EIEF	393 673	405 001	406 951	NA
Évolution Faits EIEF	4,3 %	2,9 %	0,5 %	3,3 %

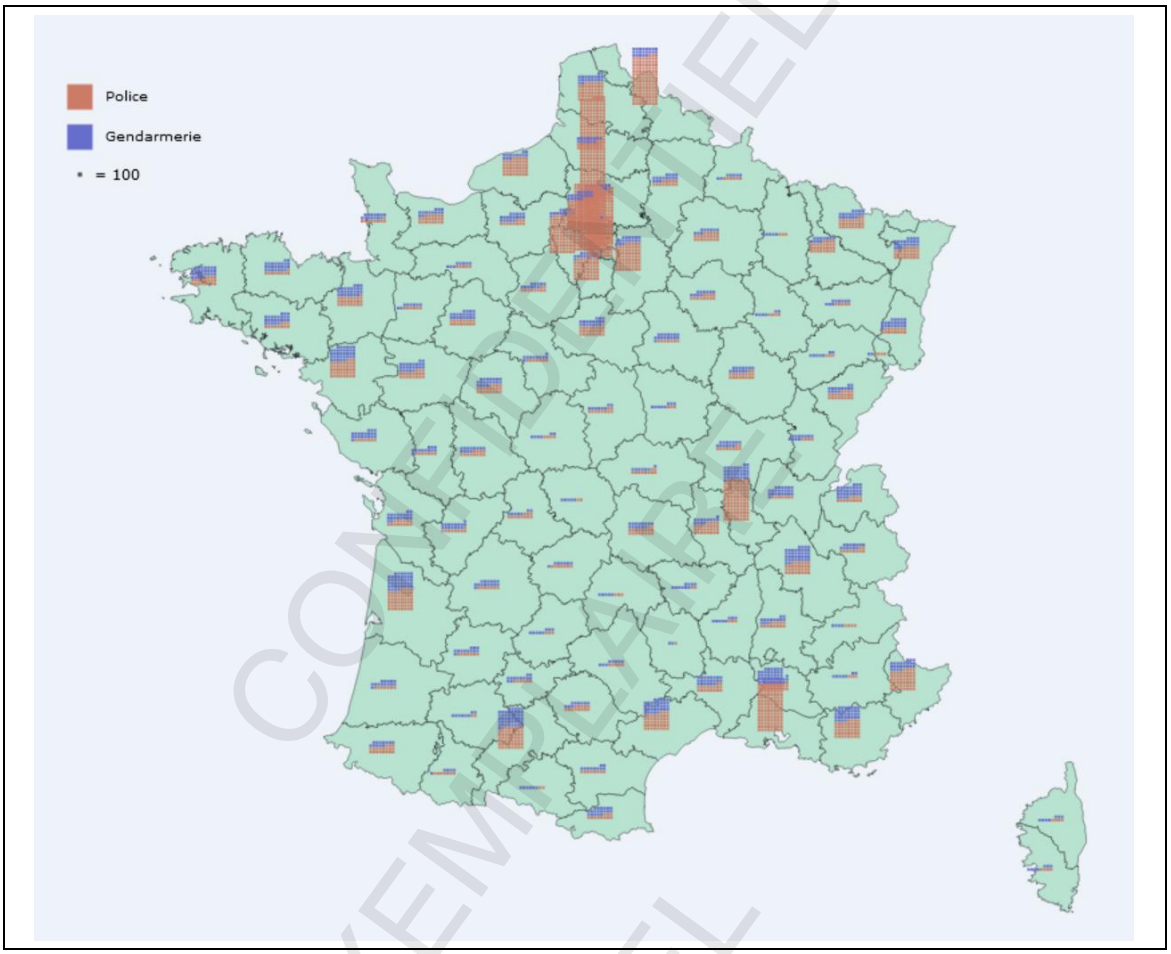
Source : Mission.

1.2.2. La répartition géographique des infractions de délinquance économique et financière est corrélée à la population

Les procédures issues de la police et de la gendarmerie se concentrent dans les départements dont les chefs-lieux sont des métropoles régionales avec plus de 5 000 infractions EIEF annuelles (soit plus de 2 % de la délinquance EIEF).

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL M. JANUEL

Encadré 5 : Escroquerie et infractions économiques et financières, procédures par la police et la gendarmerie sur le territoire national en 2018



Source : Mission et pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SSM-SI.

En 2018, la répartition des procédures EIEF est de 52,6 % pour la zone police (ZPN) et 47,4 % pour la zone gendarmerie (ZGN) avec une évolution plus forte en zone gendarmerie qu'en zone police, mais cohérente au regard des procédures pour l'ensemble de la délinquance. Les faits constatés pour l'ensemble de la délinquance se répartissent entre 32,7 % en ZGN et 67,3 % en ZPN contre 35,3 % en ZGN et 64,7 % en ZPN pour l'EIEF, ce qui signifie que la distorsion se concrétise lors du passage aux procédures.

Tableau 4 : Évolution de l'agrégat procédures « escroqueries et infractions économiques et financières » et répartition des procédures enregistrées par la police et la gendarmerie, 2016-2018

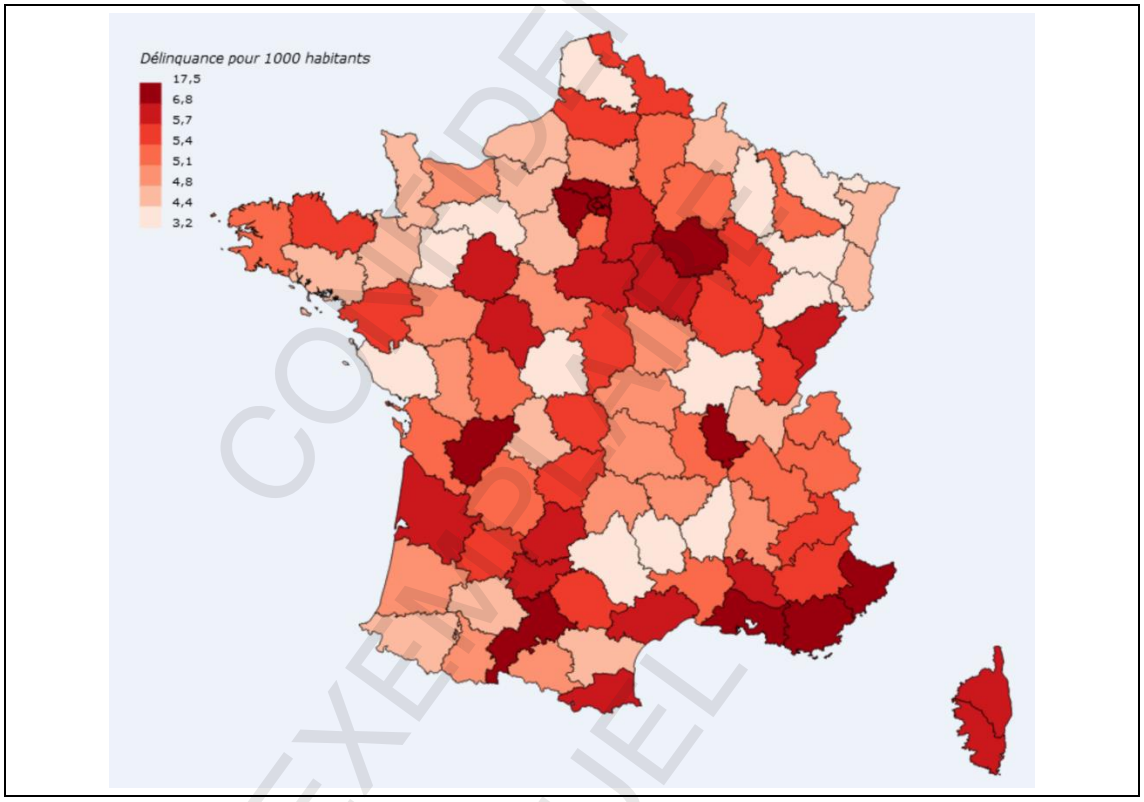
Année	2016	2017	2018
Procédures police et gendarmerie	258 554	266 956	273 897
Évolution annuelle du nombre de procédures police et gendarmerie	NA	3,2 %	2,6 %
% police	54,5 %	54,2 %	52,6 %
Évolution annuelle du nombre de procédures police	NA	2,7 %	-0,4 %
% gendarmerie	45,5 %	45,8 %	47,4 %
Évolution annuelle du nombre de procédures gendarmerie	NA	3,9 %	6,2 %

Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SSM-SI.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

Comparée au nombre d'habitants, la délinquance économique est concentrée dans des régions avec des métropoles importantes comme la région Île-de-France (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis) et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes, Var). Néanmoins cette comparaison fait ressortir quelques spécificités départementales avec des taux pour 1 000 habitants supérieurs à sept infractions par an à l'instar de l'Aube, de l'Yonne ou de la Charente, quand la moyenne nationale est à six infractions.

Encadré 6 : Escroquerie et infractions économiques et financières pour 1 000 habitants, 2018



Source : Mission.

1.2.3. Le nombre d'affaires poursuivables d'origine police et gendarmerie nationales est en baisse

L'écart entre le nombre de procédures comptabilisées par la police et la gendarmerie nationales d'une part, et le nombre d'affaires d'origine police ou gendarmerie comptabilisées par le ministère de la justice d'autre part, correspond aux « petits X ». Les statistiques par infraction de ces dossiers font défaut et seule une évolution globale est mesurée.

La pratique du compostage étant différente d'un ressort à un autre les statistiques judiciaires ne permettent pas d'avoir une approche uniforme dans tous les ressorts. Le nombre d'affaires poursuivables pourra ainsi apparaître particulièrement élevé dans un ressort où seules les procédures avec un auteur identifié sont enregistrées dans Cassiopée alors que le taux d'élucidation y sera inférieur à un ressort où toutes les procédures font l'objet d'un enregistrement.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Tableau 5 : Affaires reçues dans les parquets entre 2015 et 2018 (tous contentieux confondus)

Année	2015	2016	2017	2018
Affaires enregistrées	3 319462	3 495 474	3 337 224	3 301 595
Affaires compostées	1 507 627	1 496 876	1 448 056	1 386 395
Toutes affaires	4 827 089	4 992 350	4 785 280	4 687 990
Part des affaires compostées	31,2 %	30,0 %	30,3 %	29,6 %

Source : SDSE référentiel justice 2018, mission.

Les personne-affaires peuvent avoir d'autres origines que la police nationale et la gendarmerie : en 2018, les administrations représentent 4,4 % des origines des personnes-affaires, alors que 37,4 % ont d'autres origines que l'Intérieur, la Justice, les Mairies, les Préfectures ou l'Administration (catégorie « Autres » ci-après, incluant notamment particuliers et professions réglementées). Ces chiffres incluent personne-affaires non-poursuivables et poursuivables, ce dernier cas étant développé dans le tableau 6.

Le nombre de personne-affaires poursuivables ayant pour origine les catégories « Administration » et « Autres » augmentent respectivement de 3,8 % et 1,5 % sur la période 2016-2018, tandis que le nombre total de personnes-affaires pour ces deux catégories a respectivement un taux de croissance de -5,7% et -1,4%. Les personnes-affaires poursuivables d'origine police ou gendarmerie sont en recul de 2,8 %, ce qui, comparé à l'évolution positive en masse des faits constatés EIEF, tend à prouver que le nombre d'affaires non-pousuivables augmente, signe d'un taux d'élucidation potentiellement en baisse.

Tableau 6 : Personnes-affaires poursuivables du ministère de la justice relevant de l'agrégat EIEF par origine entre 2016 et 2018

Origine des personnes-affaires	2016	2017	2018	Évolution 2016-2018	Répartition en 2018
Administration	6 933	6 595	7 193	+3,8 %	4,7 %
Autres[27]	53 815	49 442	54 605	+1,5 %	35,8 %
Police et gendarmerie	85 205	84 856	82 790	-2,8 %	54,3 %
Justice et notamment tribunaux de commerce	2 851	2 438	2 498	-12,4 %	1,6 %
Mairies / Préfectures	5 913	5 622	5 397	-8,7 %	3,5 %
Total personnes-affaires (ou auteurs)	**154 717**	**148 953**	**152 483**	**-1,4 %**	**100,0 %**

Source : mission, pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

La mission a tenté de rapprocher les procédures d'origine gendarmerie et police des personnes-affaires d'origine gendarmerie et police. Même si la mission est consciente qu'il s'agit ici d'une approximation, cela permet de déterminer un taux de procédures issues de la police et de la gendarmerie qui deviennent des affaires poursuivables et donc qui sont d'un niveau d'investigations suffisantes pour que le parquet ne les classe pas en « petits X » ou en affaires non-poursuivables. Ce taux de 28 % en 2016 baisse continuellement jusqu'à 25,4 % en 2018. Au total, seul un quart des procédures police et gendarmerie deviennent des affaires poursuivables.

[27] Inclus les particuliers et les professions réglementées.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

Tableau 7 : Taux de procédures EIEF issues de la police et des gendarmeries qui deviennent des affaires poursuivables sur la période 2016 -2018

Année	2016	2017	2018
Total procédures police et gendarmerie	258 554	266 956	273 897
Nombre d'affaires justice d'origine police et gendarmerie	110 589	105 366	101 487
Nombre de personnes-affaires justice d'origine police et gendarmerie	130 134	125 739	120 895
Nombre de personnes-affaires poursuivables d'origine police et gendarmerie	85 205	84 856	82 790
Taux « poursuivables » origine police et gendarmerie	*65,5 %*	*67,5 %*	*68,5 %*
Nombre d'affaires d'origine police et gendarmerie tenant compte du taux « poursuivables »	72 408	71 107	69 499
Taux de procédures devenues affaires poursuivables d'origine police et gendarmerie	**28,0 %**	**26,6 %**	**25,4 %**

Source : Mission.

1.2.4. La délinquance économique et financière présente certaines singularités par rapport à d'autres types de délinquance, avec une surreprésentation du contentieux de masse

En 2018, parmi les EIEF, l'escroquerie était l'infraction la plus relevée dans les procédures police et gendarmerie pour 60,9 % du total, suivie par les détournements[28] pour 13,3 % puis l'atteinte à la confiance publique[29] pour 8,0 % et la falsification des moyens de paiement pour 5,2 %. Ces quatre NATAFF représentent 87,2 % des infractions.

Cette répartition masque des évolutions disparates sur la période 2016-2018 avec une hausse des infractions de basse intensité et de masse, proches du contentieux de droit commun, à l'instar de l'escroquerie (+10,6 %) et du détournement (+12,5 %), et à l'inverse une baisse des infractions plus techniques au cœur de la thématique économique et financière : infractions sur la législation des sociétés (-12,9 %), ou infractions sur les établissements de crédit et les assurances (-10,8 %).

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JAUNE

[28] Correspondant aux infractions d'abus de confiance, abus de confiance aggravés, extorsion, fraude industrielle et commerciale et organisation d'insolvabilité.

[29] Correspondant aux infractions de faux.

Tableau 8 : Répartition des procédures de l'agrégat « escroqueries et infractions économiques et financières » sur France entière, 2016-2018

Année	2016	2017	2018	Évolution en %	Répartition en 2018
Escroquerie	**150 864**	**159 386**	**166 861**	**10,6 %**	**60,9 %**
Détournement	**32 301**	**34 875**	**36 337**	**12,5 %**	**13,3 %**
Atteinte à la confiance publique : faux, usage de faux	**22 386**	**22 487**	**21 958**	**-1,9 %**	**8,0 %**
Falsification, utilisation de moyen de paiement volé, falsifié	**17 296**	**15 430**	**14 228**	**-17,7 %**	**5,2 %**
Infraction à la législation sur l'emploi	12 280	11 204	11 035	-10,1 %	4,0 %
Atteinte à la réglementation des professions industrielles, commerciales et agricoles	6 933	8 067	8 067	16,4 %	2,9 %
Urbanisme / Permis de construire / Construction et occupation des sols / Protection du patrimoine architectural	3 984	3 652	3 900	-2,1 %	1,4 %
Autres infractions sur les moyens de paiement	2 848	2 457	2 210	-22,4 %	0,8 %
Infraction à la réglementation du travail	1 778	1784	1 634	-8,1 %	0,6 %
Fraude fiscale et blanchiment de capitaux	1 604	1 489	1 518	-5,4 %	0,6 %
Infractions aux prestations sociales	2 006	1 605	1 495	-25,5 %	0,5 %
Infraction à la législation sur les sociétés	1 657	1 588	1 444	-12,9 %	0,5 %
Contrefaçon	940	973	1 170	24,5 %	0,4 %
Infractions douanières	688	861	1 162	68,9 %	0,4 %
Atteinte à devoir de probité	492	458	447	-9,1 %	0,2 %
Infractions en matière de concurrence et prix	296	287	258	-12,8 %	0,1 %
Infractions sur les établissements de crédit et les assurances	139	127	124	-10,8 %	0,0 %
Infraction électorale et au financement des partis politiques	35	200	25	-28,6 %	0,0 %
Infractions boursières et épargne	23	20	24	4,3 %	0,0 %
Infraction à la protection sociale	4	6	0	-100,0 %	0,0 %
Total	258 554	266 956	273 897	5,9 %	100,0 %

Source : Mission et : pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SSM-SI.

Les escroqueries masquent les autres infractions de l'agrégat, car il s'agit d'un phénomène de délinquance de masse, notamment du fait des escroqueries bancaires : 1,3 million de ménages ont ainsi déclaré avoir été victimes d'une escroquerie bancaire en 2019 (soit 4,3 % des ménages contre 1,8 % en 2010)[30], avec un taux d'auteurs inconnus élevé.

L'agrégat EIEF mêle donc du contentieux de masse et de haute technicité avec des réalités infractionnelles différentes. La fraude fiscale, par exemple, recouvre à la fois les enquêtes sur les montages très sophistiqués avec des ramifications internationales et celles sur les fraudes les plus simples.

Le contentieux économique et financier présente certaines singularités. Selon une étude de la SDSE [31] :

- les infractions EIEF ont la spécificité d'avoir pour auteur une personne morale dans 27 % des cas contre 4 % en moyenne sur l'ensemble des affaires (en moyenne 2016-2017) ;

[30] Rapport d'enquête cadre de vie sécurité, victimisation, délinquance et sentiment d'insécurité, 2019.

[31] Infostat Justice, mai 2019, numéro 169. L'étude excluait de son champ les escroqueries, les abus de confiance, les faux et les atteintes à la probité.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

- le multi-infractionnel y est supérieur : 52 % des auteurs jugés le sont pour trois infractions ou plus contre 20 % tous contentieux confondus ;
- les affaires enregistrées au parquet sont dans 54,3 % des cas d'origine police et gendarmerie contre 90 % tous contentieux confondus (*cf. infra*).

2. Un arsenal juridique complet sans stratégie globale qui conduit à des résultats décevants

2.1. Il existe un hiatus entre des engagements supranationaux ambitieux doublés d'un arsenal juridique complet et le défaut de stratégie interministérielle

2.1.1. La France a mis en place un arsenal juridique qui s'appuie pour partie sur des engagements internationaux

2.1.1.1. Les évolutions législatives débutées en 2010 ont eu pour finalité de renforcer les incriminations et le panel des sanctions pénales

Après un allègement des sanctions pénales en matière économique et financière entre le milieu des années 1980 et les années 2000, la législation française s'est renforcée depuis 2010, s'appuyant notamment sur les engagements internationaux français de lutte contre le blanchiment et la fraude (LCB-FT) du groupe d'action financière (GAFI) et du groupe d'États contre la corruption (GRECO)[32], retranscrits par cinq directives européennes.

Le droit positif a évolué par l'adoption de plusieurs lois emblématiques en 2013, 2016 et 2018[33] qui contiennent des mesures structurelles pour lutter contre la délinquance économique et financière. Les principes directeurs fixés par la communauté internationale pour mieux lutter contre le blanchiment et améliorer la coopération en matière d'investigation et de confiscation du produit des crimes ont été fixés dans la loi. Il en est ainsi des dispositions facilitant les poursuites et condamnations en matière de blanchiment[34] qui instaurent une présomption simple d'origine frauduleuse des biens ou des revenus[35] et une présomption de délit de blanchiment douanier[36].

Le dispositif de saisies et de confiscations, partie intégrante de la répression de la criminalité financière, a été renforcé par trois lois successives[37] et sept circulaires spécifiques.

[32] Cf. Annexe III.

[33] Loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, loi du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière et loi organique du 6 décembre 2013 modifiant le code de l'organisation judiciaire et loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

[34] Issues de la loi du 6 décembre 2013 et de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

[35] Article 324-1-1 du code pénal.

[36] Article 415-1 du code des douanes.

[37] La loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines a élargi les possibilités de saisies et confiscations, la loi du 6 décembre 2013 précitée, la loi du 3 juin 2016 précitée.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANGEL

En matière fiscale, l'article 1741 du code général des impôts (CGI) a défini depuis 2013 divers modes opératoires[38] constitutifs de circonstances aggravantes et a durci les sanctions encourues[39] :

Sur le plan procédural, la loi du 9 décembre 2016 précitée a créé un mécanisme de transaction, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP), qui peut être proposée par le procureur de la République à une personne morale[40]. L'extension, depuis la loi précitée du 23 octobre 2018, de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) à la fraude fiscale élargit dès lors le panel de sanctions.

Enfin, la loi du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, a reporté le point de départ des délais de prescription pour les infractions « occultes » ou « dissimulées », incluant dès lors les faits d'abus de biens sociaux, trafic d'influence, détournement de fonds, etc.). La prescription court désormais à compter du moment où « *l'infraction est apparue et a pu être constatée* », ce qui est de nature à faciliter les poursuites.

2.1.1.2. Le renforcement des structures existantes, telles TRACFIN, l'AGRASC, et la création du PNF, de l'AFA et de la JUNALCO

Créée par la loi du 12 juillet 1990, la cellule de traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) est devenue un acteur central de la lutte anti-blanchiment. Cellule de renseignements financiers à compétence nationale, elle a notamment pour mission d'effectuer des signalements[41] aux autorités judiciaires, services de police judiciaire, administrations, services de renseignement spécialisés.

La création de l'AGRASC (agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués) en 2010 et le renforcement progressif de ses moyens participent de la volonté d'optimiser les résultats en matière de saisies et confiscations.

L'Agence française anticorruption (AFA), service à compétence nationale créé par la loi précitée du 9 décembre 2016, a une mission de prévention et de détection des atteintes à la probité. Ce service dispose d'un pouvoir administratif de contrôle lui permettant de vérifier la réalité et l'efficacité des mécanismes de conformité anticorruption mis en œuvre notamment par les entreprises (privées ou publiques), les administrations de l'État ou les collectivités territoriales. Son rôle est central en matière de CJIP puisqu'elle est chargée par la loi de contrôler la mise en œuvre du programme de mise en conformité prévu dans le cadre de la convention.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANGUENE

[38] À savoir, la circonstance de bande organisée, le recours à des comptes ouverts ou des contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger que les comptes ou les contrats aient été déclarés ou non, l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établis à l'étranger, tels que les trusts et les fondations, l'usage d'une fausse identité ou de faux documents au sens de l'article 441-1 du code pénal ou de toute autre falsification, la domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger, le recours à un acte fictif ou artificiel ou l'interposition d'une entité fictive ou artificielle.

[39] La fraude aggravée est passible d'une peine de sept années d'emprisonnement et d'une amende de 2 M€.

[40] Pour des délits de corruption et trafic d'influence, de corruption et trafic d'influence d'agent public étranger, de corruption privée, ou pour le blanchiment de fraude fiscale, ainsi que pour des infractions connexes (à l'exclusion des faits de fraude fiscale). Dix CJIP (soit huit par le PNF et deux par le parquet de Nanterre ont été conclues au 31 janvier 2020).

[41] Article 561-29 du CMF.

La création du parquet national financier (PNF) en 2013 et de la juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée (JUNALCO) en 2019 tend à mieux articuler les compétences des juridictions et à améliorer le traitement des dossiers de très grande ampleur et à dimension internationale. Enfin, la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu la création de 30 ETPT de magistrats qui viendront consolider les juridictions spécialisées[42].

2.1.2. La lutte contre la délinquance économique et financière ne fait pas l'objet d'une stratégie interministérielle

2.1.2.1. Le ministère de l'intérieur n'a pas fait de la lutte contre la délinquance économique et financière une priorité

Les effectifs des services d'enquête dédiés à cette délinquance ont baissé entre 2007 et 2013. Néanmoins, compte tenu du contexte, la police et la gendarmerie ont vu leurs personnels croître à nouveau, essentiellement affectés au renseignement et à la lutte antiterroriste. L'action des forces de l'ordre s'est focalisée en premier lieu sur le terrorisme, les atteintes aux personnes, les stupéfiants et les atteintes aux biens, considérés comme un axe prioritaire de la lutte contre la délinquance. Aucune circulaire ministérielle dans la dernière décennie n'a affiché la lutte contre la délinquance économique et financière comme une priorité d'action des services. Pour autant, même non prioritaire, la délinquance économique et financière a bénéficié de moyens dédiés. En 2002, la création des groupes d'interventions régionaux (GIR) a été vue comme l'outil permettant d'attaquer les délinquants par le volet patrimonial en l'absence de justification de ressources, dans une perspective de lutte contre le blanchiment. Même si ces GIR visaient d'abord la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants, cette approche concerne aussi les infractions de la sphère économique et financière. Les créations d'emplois depuis 2015 ont également permis de renforcer les effectifs d'enquêteurs dans ce domaine, même si elles n'ont toujours pas permis de retrouver les effectifs antérieurs.

Encadré 7 : Les groupes d'intervention régionaux

Les GIR ont été créés par la circulaire du 22 mai 2002 (refondue par la circulaire du 2 mars 2010 qui précise leur périmètre d'action) pour lutter contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent. Ils sont requis de façon variable sur le territoire national, mais constituent selon les interlocuteurs locaux de la mission une force d'appoint appréciable tant pour la saisie des avoirs que pour un appui technique en matière économique et financière. Les infractions financières, hors travail illégal, ont représenté 44 % de l'activité des 37 GIR en 2017.

Les GIR sont composés de policiers, de gendarmes, d'agents des douanes, des services fiscaux, des directions départementales du travail et de l'emploi ainsi que de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes permettant une mutualisation des compétences et des connaissances.

Source : DCPJ, mission.

Du fait de l'absence de priorité de cette délinquance, ces enquêtes sont généralement moins médiatisées et valorisées par la hiérarchie, ce qui n'incite pas les enquêteurs à s'y investir. Ces derniers les considèrent comme souvent complexes et longues, avec des délais de jugement importants et des condamnations estimées légères au regard des investigations menées. Dans les services de proximité (circonscriptions de sécurité publique (CSP) et brigades de gendarmerie), les enquêteurs sont souvent polyvalents et s'investissent en priorité sur les enquêtes les plus contraintes par certains actes de procédures (garde à vue par exemple).

[42] La DSJ n'a pas donné de précisions sur la localisation de ces ETPT.

2.1.2.2. Le ministère de la justice a impulsé une dynamique qui est demeurée pour l'essentiel à un niveau technique

Deux circulaires de politique générale du ministre de la justice, du 2 juin 2016 et du 21 mars 2018 font figurer la lutte contre la délinquance économique et financière comme priorité d'action publique afin de mieux sanctionner la corruption et les manquements à la probité ainsi que les fraudes. Les actions coordonnées entre l'autorité judiciaire, les services d'enquête et les administrations sont encouragées. Par ailleurs, en matière de fraude fiscale, deux circulaires conjointes, de 2014 et 2019[43], donnent des directives de partage d'informations et de déclinaison d'axes de politique pénale.

Depuis la création du PNF en 2013, la DACG a précisé à plusieurs reprises les modalités d'articulation des compétences des juridictions autour du principe d'informations croisées et du concept de grande complexité. La circulaire du 17 décembre 2019, la plus aboutie, rappelle les modalités d'information entre les différentes juridictions de droit commun afin de garantir un niveau idoine de traitement des dossiers de très grande envergure de dimension internationale. La DACG a également précisé l'importance des échanges entre administrations et opérateurs.

Parallèlement aux dépêches et circulaires d'action publique, la DACG met à la disposition des magistrats différents outils métiers : des soit-transmis types[44], des fiches techniques dites « Focus » appréhendant une thématique particulière sous un angle pratique, une foire aux questions accessible en ligne et régulièrement actualisée et un modèle de tableau de bord dans le domaine de la fraude fiscale.

La DACG a créé un réseau de magistrats référents sur des thématiques telles que TRACFIN, la fraude fiscale ou les saisies et confiscations, désignés au sein des parquets et parquets généraux afin de : i) renforcer les liens entre les administrations ou les partenaires et les juridictions ; ii) faciliter les échanges horizontaux entre référents d'une même matière ; iii) faciliter la diffusion des informations relatives à ces contentieux ainsi que les bonnes pratiques. Les administrations ou organismes tiers disposent ainsi d'un interlocuteur. Dans les faits, hormis les juridictions disposant d'une véritable section économique et financière où le magistrat désigné est effectivement spécialisé, c'est le magistrat le plus gradé qui est désigné[45].

Malgré tout, la politique pénale paraît encore trop morcelée pour appréhender de façon stratégique l'ensemble des évolutions de cette délinquance.

Les conclusions du groupe de travail piloté par la DACG en juin 2015[46] dressaient un panorama des actions à mener pour cibler la lutte contre les phénomènes les plus complexes et soulignaient le manque d'orientations permettant d'adapter la politique pénale des parquets à un contentieux de masse. Un COPIL en mars 2017[47] initié par la DACG n'a pu approfondir les modalités de mise en œuvre d'axes stratégiques parmi lesquels figuraient la nécessaire priorisation des dossiers et la délimitation du périmètre des investigations.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. VANUEL

[43] Circulaires conjointes du ministère de la justice et du MACP en date du 22 mai 2014et du 7 mars 2019.

[44] A titre d'exemple, ont été élaborés des soit-transmis types en matière de fraude aux prestations sociales, de fraude fiscale, d'escroqueries aux placements financiers ou encore de travail dissimulé.

[45] Sur les 166 magistrats référents « fraude fiscale » identifiés par la DACG au mois de novembre 2019, 53 étaient les procureurs de la République ce qui renvoie à la problématique de la spécialisation des magistrats du parquet en matière économique et financière.

[46] Rapport du groupe de travail sur le traitement de la délinquance économique et financière : l'objectif était de recenser les difficultés de traitement et de proposer des améliorations.

[47] Ce comité de pilotage rassemblait des chefs de service de la direction générale de la police nationale, la direction générale de la gendarmerie nationale, la direction de la législation pénale et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur.

La circulaire précitée du 17 décembre 2019 préconise la réalisation de diagnostics interrégionaux destinés à faire émerger des axes prioritaires d'action formalisés, le cas échéant, dans une feuille de route annuelle. La cohérence des différentes réponses pénales est en outre mentionnée et va de pair avec le rôle de coordination des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) dévolu au parquet du tribunal judiciaire (TJ) de Paris.

Il est par ailleurs rappelé la nécessité de réunions de l'ensemble des parquets généraux et territoriaux autour d'une problématique ou de phénomènes dans le domaine de la criminalité organisée. Ainsi, les instances de coordination et bureaux de liaison à caractère plus opérationnel qui définissent les grandes lignes de la politique pénale dans le domaine de la criminalité organisée avec des « clés de compétences » pourraient être étendues à la délinquance économique et financière.

2.1.3. L'animation de la lutte contre la fraude aux finances publiques, en demi-teinte, est en cours de réforme

Pour améliorer la coordination des services locaux, les comités opérationnels départementaux antifraude (CODAF) ont été créés à titre expérimental en 2008 et consolidés en 2010[48], simultanément à la création de la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DLNF). Ils réunissent les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale[49] sous la co-présidence du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département.

Avec des résultats difficiles à évaluer et une animation reposant sur des relations *intuitu personae* locales (ce que la mission a pu vérifier lors des entretiens qu'elle a menés), le gouvernement a profité de la présentation du bilan du contrôle fiscal 2019[50], pour présenter un remaniement du dispositif :

- mise en place de dix groupes opérationnels nationaux antifraude sur des thématiques prioritaires : fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), fraude via le *e-commerce*, travail illégal, sociétés éphémères frauduleuses, fraude à la résidence, fraude documentaire et à l'identité, adaptation des moyens d'enquêtes aux enjeux numériques, recherche d'un meilleur recouvrement des créances en matière de fraude aux finances publiques, contrefaçon et trafic de tabac ;
- renforcement des CODAF autour de priorités d'actions et d'échanges de renseignements en matière de fraude aux prélèvements fiscaux et sociaux et aux prestations sociales ;
- création d'une mission interministérielle de coordination antifraude en remplacement de la DNLF qui assurera un suivi des groupes opérationnels nationaux, coordonnera l'action des CODAF et sera un relais dynamique en matière de lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

[48] Décret du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une DLNF modifié par décret du 25 mars 2010.

[49] Pôle emploi, URSSAF, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite, le régime social des indépendants (RSI), la MSA.

[50] L'année 2019 a donné lieu à un montant d'encaissement suite à contrôle fiscal de 9 001 M€ (+ 16,3 %, soit + 1,3 Md€), somme la plus élevée depuis 2015.

2.1.4. Des pays membres du GAFI ont su mettre en place des stratégies formalisées de lutte contre la délinquance économique et financière

2.1.4.1. La stratégie britannique de lutte contre la criminalité financière

Comme en France, la lutte contre criminalité économique au Royaume-Uni est le fruit de multiples textes législatifs (cf. Annexe IV). La mise en œuvre de cet ensemble juridique est soutenue par :

- la mise en place d'une organisation des acteurs impliqués dans la lutte contre la délinquance économique et financière et une stratégie d'ensemble ;
- un plan interministériel de lutte contre la criminalité économique et financière (*Economic Crime Plan*) pour la période 2019-2022, élaboré conjointement par le ministre de l'intérieur et par le ministre des finances.

Ce plan interministériel est fondé sur la définition de priorités et la mise en œuvre d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé (banques, professions réglementées, prestataires de services aux entreprises, etc.). Il promeut une intervention fondée sur la gestion du risque de criminalité économique dans le secteur privé et sur une approche de la surveillance fondée sur le risque et donne un rôle actif au secteur privé dans la prévention et la détection.

Cette approche est également étendue à l'action des services enquêteurs avec la mise en œuvre d'un outil d'analyse des risques associés à cette criminalité.

Encadré 8 : Le *Management of Risk in Law Enforcement* (MoRiLE) au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, un outil de *scoring* mis en œuvre depuis février 2018, appelé « MoRiLE » (*Management of Risk in Law Enforcement*), permet l'évaluation par les forces de l'ordre des risques associés aux différents types d'infractions en utilisant une approche standardisée et un langage commun de la menace, du préjudice et du risque.

Cet outil élabore une série de modèles et de processus de hiérarchisation des risques que les forces de l'ordre peuvent utiliser pour leur permettre d'évaluer et de planifier de manière efficace les moyens à allouer à partir d'une approche stratégique et tactique. Le MoRiLE offre une aide à la décision et à la priorisation des ressources pour les forces de l'ordre et au-delà, pour le gouvernement. Le MoRiLE est utilisé dans trois domaines principaux : trafic de drogues, immigration illégale, et criminalité économique et financière, où sa mise en œuvre s'est d'ailleurs relevée être plus délicate.

Source : Mission, réponse au questionnaire adressé par la mission et transmis aux attachés de sécurité intérieure par la direction de la coopération internationale (DCI).

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANIEL

2.1.4.2. La stratégie néerlandaise de lutte contre la criminalité financière

Le Gouvernement des Pays-Bas a défini une stratégie interministérielle de lutte contre le blanchiment et la fraude, élaborée conjointement par le ministère de la justice et de la sécurité et le ministère des finances (cf. Annexe IV), qui s'articule autour de trois points essentiels, particulièrement éclairants :

- renforcer, dans le cadre de partenariats publics-privés, le rôle du secteur privé dans la prévention et la détection ;
- optimiser les possibilités offertes par le numérique en investissant dans les outils digitaux (plateformes, *Big data*, etc.) et mettre en place des équipes pluridisciplinaires avec un chef de filât ;
- définir des priorités d'actions et veiller à une allocation efficiente des moyens et des durées d'enquête.

Les autorités néerlandaises ont prévu dans le cadre de ce plan d'accorder plus de moyens aux services d'enquête chargés de la lutte contre le blanchiment. À ce titre, les enquêteurs financiers seront plus libres d'échanger et de transmettre aux autorités des informations auparavant classifiées comme confidentielles.

Encadré 9 : Stratégie néerlandaise de sélection des dossiers et de discussion tripartite : procureur, représentants des services d'enquête et représentants de l'administration fiscale et des douanes

Le parquet fonctionnel opère une sélection des dossiers présentés par les services d'enquête (*Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst* (FIOD), police judiciaire) au sein d'un comité de sélection qui réunit un procureur, les représentants des services d'enquête et, s'il s'agit d'un dossier fiscal, un représentant de l'administration fiscale et des douanes. Le parquet fonctionnel évalue pour les différents types d'infractions ce qui est le plus efficient : procédure administrative (amende), transaction ou procédure pénale. Toutes les infractions ne donnent pas lieu à des poursuites : ainsi, sur 4 000 rapports de fraude fiscale produits en moyenne par an, seuls 10 % donnent lieu à des poursuites.

Un échange entre le parquet fonctionnel et les magistrats du siège a lieu pour connaître de la capacité à audiencier et juger les dossiers. Lorsqu'un dossier est retenu au sein d'un des phénomènes criminels identifiés dans le cadre de l'analyse produite annuellement par le centre de renseignement financier, une réunion de lancement est organisée par le parquet fonctionnel avec les services enquêteurs pour définir la stratégie d'enquête.

Dans le cas où les investigations dépassent l'évaluation initiale[51], un rapport expliquant le dépassement est élaboré par le service enquêteur et le dossier doit repasser devant le comité de sélection pour décider si les investigations supplémentaires doivent être menées ou non au regard des autres dossiers programmés. S'agissant du FIOD, 10 à 15 % des affaires en moyenne donnent lieu à un rapport de dépassement.

Lorsqu'il existe trop de dossiers pour un phénomène criminel et que la réglementation n'est pas modifiée par les autorités, le parquet fonctionnel peut décider de ne plus prendre de dossiers de ce type (le parquet fonctionnel prévient alors les ministères en charge que ces dossiers ne seront plus priorisés).

Partant du constat que les moyens des services enquêteurs sont limités, le parquet fonctionnel négocie avec ceux-ci leur capacité de temps d'enquête annuel, le nombre d'enquêteurs (et donc le budget) qui peuvent être alloués aux investigations dans le cadre d'un protocole annuel avec les services d'enquêtes. Lors de la sélection des dossiers, en cas de multi-infractions, le procureur sélectionne celles qui seront investiguées en fonction de la gravité, des avoirs qui peuvent être récupérés, mais aussi des négociations possibles avec les mis en cause, ainsi que des capacités des services d'enquête.

Source : Mission, éléments transmis par l'attaché de sécurité intérieure et le magistrat de liaison.

CONFIDENTIEL
NE JAMAIS

2.2. Des résultats en matière pénale décevants pour l'ensemble de la chaîne répressive qui interrogent sur son efficience

La mission s'est intéressée à quatre indicateurs suivis par le ministère de la justice :

- le taux d'affaires poursuivables : il s'agit du taux d'auteurs qui peuvent potentiellement être poursuivis ;
- le taux de poursuite : c'est-à-dire le taux d'affaires pour lesquelles le parquet exerce effectivement des poursuites l'action publique ;
- les délais de jugement ;
- le taux de condamnation : il s'agit du rapport entre le nombre de personnes poursuivies et le nombre de personnes effectivement condamnées. Il permet de calculer le taux de relaxe.

2.2.1. Un taux d'auteurs poursuivables inférieur au taux global qui traduit une dépénalisation de fait de certaines infractions faute d'investigations pour en rechercher l'auteur ou les caractériser

Le ministère de l'intérieur ne mesure pas de taux d'élucidation pour les EIEF. Selon l'INSEE : « *Le taux d'élucidation est le rapport entre le nombre de faits élucidés dans l'année par les services de police et de gendarmerie (quelle que soit l'année de leur constatation) et celui des faits constatés la même année*. ». Son dernier calcul rendu public remonte à la période allant de février 2008 à janvier 2009. Les outils actuels de la police et de la gendarmerie ne permettent pas de déterminer un taux d'élucidation statistiquement fiable.

En 2018, 227 493 auteurs étaient impliqués dans 179 124 affaires, tendanciellement en recul depuis 2016. Le taux d'auteurs poursuivables ou taux de personnes-affaires poursuivables en matière économique et financière est de 3,6 points inférieur au taux constaté toutes infractions confondues en 2018. Il évolue tout de même en valeur relative, de 64,3 % en 2016 à 67 % en 2018, mais baisse de 154 717 auteurs poursuivables à 152 483 sur la même période.

Tableau 9 : Affaires comptabilisées et auteurs poursuivables[52] (toutes origines confondues) entre 2016 et 2018 dans le périmètre EIEF

Année	2016	2017	2018
Nombre d'affaires	192 723	179 635	179 124
Évolution du nombre d'affaires	NA	-6,8 %	-0,3 %
Nombre d'auteurs	240 802	226 173	227 493
Évolution du nombre d'auteurs	NA	-6,1 %	0,6 %
Nombre d'auteurs poursuivables	154 717	148 953	152 483
Évolution du nombre d'auteurs poursuivables	NA	-3,9 %	2,3 %
Taux d'auteurs poursuivables	**64,3 %**	**65,9 %**	**67,0 %**
Taux d'auteurs poursuivables toutes infractions confondues	**69,2 %**	**69,8 %**	**70,6 %**

Source : SDES, mission.

[51] En 2020, le logiciel de procédure de la police néerlandaise intègre des indicateurs d'activité qui permettent de mesurer l'activité des enquêteurs en vue de l'échange avec le procureur quant aux délais et objectifs d'enquête. S'agissant du FIOD, chaque chef d'équipe a 15 à 20 agents sous sa responsabilité et assure le *reporting* du temps passé par chaque enquêteur sur chaque dossier. Cet outil génère un tableau de bord général de pilotage de suivi de l'activité qui regroupe toutes les enquêtes en cours qui est suivi par l'équipe de direction du FIOD.

[52] Ce taux est calculé sur la base des données transmises par la SDSE et non sur la base des données transmises par la DACG (Tableau 2), ce qui explique les écarts.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
N. JANUEL

Le taux d'auteurs poursuivables masque des disparités importantes en fonction des infractions pouvant aller du simple au double. Une partie de l'explication réside dans le fait que lorsque l'infraction a été portée à la connaissance de la justice par une administration ou une profession réglementée (fraude fiscale, infractions douanières, infractions à la législation sur la société, etc.), sa caractérisation est plus aisée pour les services d'enquête et le parquet.

Tableau 10 : Taux d'auteurs poursuivables en 2017 et 2018[53]

Libellé	Taux d'auteurs poursuivables 2017	Taux d'auteurs poursuivables 2018
Escroquerie	40 %	41 %
Atteinte à devoir de probité	41 %	44 %
Infraction à la législation sur les sociétés	84 %	78 %
Fraude fiscale et blanchiment de capitaux et infractions douanières	81 %	81 %
Infractions à la législation du travail[54]	64 %	66 %

Source : DACG mission pôle évaluation des politiques pénales (PEPP), mission.

La faiblesse du nombre des affaires poursuivables est significative lorsque l'on compare la ventilation du nombre de procédures police et gendarmerie par NATAFF avec celle par affaires du ministère de la justice.

Il convient de préciser que les procédures de 2018 ne sont pas nécessairement les affaires de 2018 (une procédure initiée en 2018 peut devenir une affaire « justice » en 2019 et vice-versa). Sous les réserves méthodologiques évoquées *supra,* ce calcul donne une idée des volumes traités de part et d'autre. Un pourcentage moindre d'affaires justice signifie que les procédures police et gendarmerie ne deviennent pas des affaires justice (il s'agit pour l'essentiel de procédures classées sans suite en « petits X »). L'inverse indique qu'une partie des affaires justice ne viennent pas des procédures police et gendarmerie, ce qui correspond à des signalements ou plaintes de particuliers qui ne sont pas adressées pour enquête aux services de police et de gendarmerie.

Ainsi, les escroqueries ne représentent plus que 30,8 % des affaires justice contre 60,9 % des procédures police et gendarmerie, signe qu'une part importante de ces procédures est classée en « petits X » et ne sont pas élucidées.

À l'inverse, alors que les infractions à la législation sur les sociétés représentent 10,6 % des affaires justice, elles ne comptent que pour 0,5 % des procédures police et gendarmerie. Le constat est identique pour l'ensemble des infractions relevant du spectre de fraude : infraction à la protection sociale, à la réglementation du travail, aux prestations sociales et concurrence et prix. Dans ce second cas toutefois, il faut relever que les enquêtes peuvent être réalisées directement par les administrations (*cf. infra*), ce qui peut expliquer le constat de l'absence de saisine pour enquête des services de police et de gendarmerie.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. LE GARDE

[53] Le taux d'affaires poursuivables a été élaboré à partir d'une extraction par Natinf et non NATAFF avec exclusion de certaines infractions considérées comme ne relevant pas proprement de la délinquance économique et financière.

[54] Entrave à la liberté du travail, travail dissimulé, travail temporaire, portage salarial, infraction sur l'emploi d'étranger, marchandage, infraction sur le licenciement, infractions en matière d'hygiène, sécurité, médecine du travail, infractions aux conditions de travail, atteinte, entrave à la représentation des travailleurs, inspection du travail, infraction à la protection sociale.

Tableau 11 : Répartition des procédures et affaires par libellés pour 2018

Libellé	Répartition par procédures police et gendarmerie	Répartition par affaires justice
Escroquerie	60,9 %	30,8 %
Détournement	13,3 %	13,8 %
Atteinte à la confiance publique : faux, usage de faux	8,0 %	12,8 %
Infraction à la législation sur les sociétés	0,5 %	10,6 %
Infraction à la législation sur l'emploi	4,0 %	5,7 %
Falsification, utilisation de moyen de paiement volé, falsifié	5,2 %	4,9 %
Urbanisme / Permis de construire / Construction et occupation des sols / Protection du patrimoine architectural	1,4 %	4,5 %
Atteinte à la réglementation des professions industrielles, commerciales et agricoles	2,9 %	4,4 %
Autres infractions sur les moyens de paiement	0,8 %	2,6 %
Infraction à la réglementation du travail	0,6 %	1,7 %
Infractions aux prestations sociales	0,5 %	1,5 %
Atteinte à devoir de probité	0,2 %	1,9 %
Infractions douanières	0,4 %	2,0 %
Contrefaçon	0,4 %	1,0 %
Fraude fiscale et blanchiment de capitaux	0,6 %	0,8 %
Infractions en matière de concurrence et prix	0,1 %	0,4 %
Infractions sur les établissements de crédit et les assurances	0,0 %	0,2 %
Infraction à la protection sociale	0,0 %	0,1 %
Infraction électorale et au financement des partis politiques	0,0 %	0,0 %
Infractions boursières et épargne	0,0 %	0,0 %

Source : Mission.

Le recul du nombre d'affaires poursuivables, pour certaines infractions, traduit les difficultés rencontrées par les parquets pour exercer des poursuites qui conduit à une dépénalisation de fait de certaines infractions.

Les impératifs de choix d'allocation de moyens d'enquêtes conduisent à deux types de stratégie judiciaire. Certains parquets adoptent des directives de politique pénale visant à limiter les investigations dans les dossiers de faible intensité afin que les services enquêteurs se concentrent sur les dossiers les plus importants. Ainsi, dans beaucoup de ressorts, sauf cas particuliers évoqués avec le magistrat, le parquet proscrit le recours aux réquisitions bancaires, afin de limiter les frais de justice, si le préjudice n'est pas supérieur à un certain montant[55]. Plus définitif encore, il peut donner des instructions permanentes visant à procéder à un classement sans suite *ab initio*, sans qu'il soit nécessaire de procéder à la moindre investigation dans certains cas[56]. D'autres parquets laissent les services enquêteurs maîtres de leurs procédures sans donner d'instructions générales avec le risque que, multipliant les investigations sur les dossiers de basse intensité, les dossiers les plus importants subissent un traitement dégradé.

[55] En matière d'escroquerie à la carte bancaire selon les ressorts, les réquisitions sont refusées pour les escroqueries d'un montant inférieur à 1 500 €.

[56] Classement *ab initio* si le les faits ont été commis à l'étranger, si la victime est en possession de sa carte bancaire ou si le préjudice est inférieur à un certain montant.

Cette situation est source d'inégalité : en fonction du lieu où l'infraction aura été commise et du service d'enquête saisi, des investigations pour en identifier l'auteur et caractériser l'infraction seront ou non réalisées.

2.2.2. Une réponse pénale qui se caractérise comparativement à la délinquance de droit commun par un taux de poursuites faible et un recours important aux alternatives aux poursuites

La politique pénale des parquets se reflète dans le taux de poursuite qui mesure le ratio entre les auteurs poursuivables et ceux pour lesquels des poursuites sont effectivement décidées.

Encadré 10 : Typologies des réponses pénales du parquet

Le parquet peut apporter plusieurs réponses lorsqu'une infraction est commise et que son auteur est identifié :

- classement sans suite de l'infraction en opportunité (en raison de la faiblesse du préjudice, du comportement du plaignant ou de la victime notamment) ;

- mesure alternative aux poursuites selon diverses modalités, puis en cas de succès de celle-ci, classement sans suite de la procédure (article 41-1 du CPP) ;

- mesure de composition pénale : consistant notamment au paiement d'une amende ou à l'exécution d'un travail non rémunéré, il ne s'agit alors pas une condamnation pénale ;

- convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) : cette mesure n'est pas une condamnation pénale ;

- poursuites contre l'auteur des faits selon des modalités simplifiées : sans audience, par ordonnance pénale : dans cette hypothèse le magistrat du siège prononce une sanction sur proposition de peine du parquet, le plus souvent une amende. Dans ce cadre, aucune peine privative de liberté ne peut être prononcée. Avec une audience d'homologation de la proposition de peine négociée avec le parquet dans le cadre de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). Dans ce cadre, toutes les peines peuvent être homologuées par le magistrat du siège, y compris l'emprisonnement, sans dépasser la moitié du maximum légal encouru ;

- poursuites devant le tribunal correctionnel.

Source : Mission.

Les orientations du parquet, c'est-à-dire le choix de classer sans suite les personnes-affaires, de les orienter vers des procédures alternatives aux poursuites ou vers des poursuites pénales, sont différentes en fonction de l'origine de la procédure.

La mission note un recul du taux de classement sans suite pour les personne-affaires d'origine administrations, police et gendarmerie. Concernant les personne-affaires ayant pour origine un signalement ou une plainte d'une administration (DGFiP, DGDDI, DGCCRF, direction générale du travail), celles-ci ont fait l'objet en 2018 de 18,1 % d'orientation vers le tribunal correctionnel et de 7,4 % d'orientation vers un juge d'instruction, en hausse de 3,3 points par rapport à 2017. Ces taux sont supérieurs d'environ 3 points par rapport aux orientations des personne-affaires ayant pour origine les services de police et gendarmerie, dont l'orientation vers le tribunal correctionnel et le juge d'instruction est respectivement en 2018 à respectivement 15,9 % et 3,9 %.

Ce constat est logique dès lors que les administrations ne signalent au parquet que des faits d'une certaine gravité avec le plus souvent un auteur identifié. En outre, elles transmettent à l'appui de leur signalement des pièces justificatives permettant d'étayer la procédure judiciaire. Ce taux peut sembler faible si l'on prend en considération le tri déjà opéré par les administrations parmi les dossiers pouvant être judiciarisés.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Tableau 12 : Orientation des affaires par les parquets en fonction de leur origine, 2016-2018

Origine	Année	% classement sans suite notamment à la suite d'une alternative aux poursuites réussie	% autres	% Juge instruction	% Tribunal correctionnel
Administration	2016	70,6 %	6,7 %	3,1 %	19,6 %
	2017	70,0 %	6,5 %	4,1 %	19,5 %
	2018	68,5 %	6,0 %	7,4 %	18,1 %
Police et gendarmerie	2016	80,3 %	3,0 %	2,2 %	14,5 %
	2017	78,6 %	2,9 %	3,2 %	15,2 %
	2018	77,3 %	3,0 %	3,9 %	15,9 %

Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données de la SDSE.

Les infractions relevant de la délinquance astucieuse (escroquerie et abus de confiance), contentieux de masse, suivent la tendance générale de la réponse pénale avec toutefois un taux de classement sans suite pour inopportunité de plus de 20 points supérieur à la moyenne nationale qui peut s'expliquer par la faiblesse des préjudices unitaires.

En revanche, la réponse pénale apportée aux autres infractions économiques et financières est variable. Leur seul point commun est celui d'une réponse pénale importante. Les infractions à la législation du travail et des sociétés se caractérisent par un recours massif aux alternatives aux poursuites et par conséquent un taux de poursuite faible, voire très faible. Les atteintes à la probité et les fraudes fiscales ont au contraire un taux de poursuite près de 30 points supérieur à la moyenne nationale, signe d'une particulière sensibilité des parquets à l'atteinte à l'ordre social causée par ces infractions.

Tableau 13 : Taux de réponse pénale, procédures alternatives et poursuites pour six libellés en 2018

Libellé	Taux de réponse pénale 2018	Taux de procédures alternatives 2018	Taux de poursuites 2018
Infraction à la législation sur les sociétés	96,2 %	91,9 %	8,1 %
Fraude fiscale et blanchiment de capitaux et Infractions douanières	95,7 %	13,5 %	86,5 %
Atteinte à devoir de probité	90,8 %	21,1 %	78,9 %
Infractions à la législation du travail [57]	88,4 %	66,0 %	34,0 %
Escroquerie et abus de confiance	71,0 %	46,4 %	53,6 %
Toutes infractions confondues (droit commun)	**90,7 %**	**41,1 %**	**53,6 %**

Source : DACG mission PEPP, mission.

[57] Entrave à la liberté du travail, travail dissimulé, travail temporaire, portage salarial, infraction sur l'emploi d'étranger, marchandage, infraction sur le licenciement, infractions en matière d'hygiène, sécurité, médecine du travail, infractions aux conditions de travail, atteinte, entrave à la représentation des travailleurs, inspection du travail, infractions à la protection sociale.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL M. JANUEL

2.2.3. Les délais globaux sont significativement plus élevés que pour le contentieux de droit commun

La mission a travaillé sur les durées moyennes des personnes-affaires débutées entre 2014 et 2016 (pour lesquelles un jugement a été rendu).

Ces durées sont composées de plusieurs délais :

- délais d'enquêtes : qui vont de l'ouverture de la procédure dans les services enquêteurs à sa clôture pour transmission au parquet ;
- délais judiciaires de trois ordres :
  - délai entre l'enregistrement de l'affaire au parquet et son orientation ;
  - délai entre l'enregistrement de l'affaire au parquet et le jugement le cas échéant ;
  - délai entre l'orientation et l'audiencement le cas échéant.

La mission a essayé de réconcilier ces différents délais sans succès. En effet, les délais d'enquêtes peuvent être ou non inclus dans les délais judiciaires en fonction de l'origine de l'affaire (plaintes déposées dans un service de police ou gendarmerie ou signalement adressé par une administration directement au parquet). Dès lors, il n'apparaît pas pertinent de mesurer la qualité de traitement d'une procédure par la durée moyenne qui s'est écoulée entre son enregistrement et son orientation, trop d'aléas pouvant expliquer ces délais.

L'analyse de ces délais par typologie d'infractions amène toutefois à certains constats :

- plus l'infraction est technique plus le délai d'enquête est long (cf. *infra* sur les difficultés rencontrées par les services de police et gendarmerie à faire face à des contentieux techniques) ;
- les délais parfois longs qui s'écoulent entre l'enregistrement de la procédure au parquet et son orientation s'explique par un double phénomène : des infractions techniques qui demandent du temps d'analyse (fraude fiscale, urbanisme, prestations sociales et réglementation du travail) et un contentieux de masse qui génère un volume important s'agissant notamment de la délinquance astucieuse (escroquerie, moyens de paiement, falsification et détournement) ;
- les délais entre l'orientation et le jugement sont plus longs pour les infractions techniques : probité, fraude fiscale, urbanisme et législation sur les sociétés ;
- certaines infractions cumulent des délais longs d'enquête, d'orientation et de jugement comme la fraude fiscale, l'urbanisme, la réglementation du travail, mais également les escroqueries.

Depuis 2015, le délai entre le début de l'affaire et le dernier évènement d'orientation est stable : 452 jours en 2015 et 443 en 2018. À l'inverse, la durée entre l'orientation du parquet et la décision augmente de 206 jours en 2015 à 222 jours en 2018.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Tableau 14 : Délais en jours, par nature d'affaire, pour les personnes-affaires orientées entre 2016 et 2018

Libellé	Durée moyenne procédures PN-GN[58]	Durée moyenne (début-orientation[59])	Durée moyenne (orientation-jugement[60])
Infraction à la législation sur les sociétés	208	332	320
Fraude fiscale et blanchiment de capitaux	233	744	367
Infractions douanières	52	289	129
Autres infractions sur les moyens de paiement	160	527	151
Falsification, utilisation de moyen de paiement volé, falsifié	175	548	185
Infractions sur les établissements de crédit et les assurances	131	719	280
Infractions boursières et épargne	257	557	523
Infractions en matière de concurrence et prix	113	403	203
Atteinte à la réglementation des professions industrielles, commerciales et agricoles	29	149	156
Contrefaçon	86	384	213
Détournement	124	441	22
Escroquerie	146	511	253
Atteinte à devoir de probité	205	293	409
Atteintes à la confiance publique : faux, usage de faux	87	375	174
Infractions électorales et au financement des partis politiques	249	318	209
Infractions à la législation sur l'emploi	120	501	254
Infraction à la réglementation du travail	71	589	267
Infraction à la protection sociale	43	439	78
Infractions aux prestations sociales	113	564	165
Urbanisme / Permis de construire / Construction et occupation des sols / Protection du patrimoine architectural	79	644	356
Infractions EIEF	**137**	**450**	**217**

Source : SSM-SI, et pôle « Science des données » de l'IGF d'après données du SDSE.

Il existe de très fortes disparités entre des infractions pour lesquelles la date des faits est proche de celle de l'enregistrement au parquet et d'autres pour lesquelles il s'écoule plus d'une année entre les deux évènements. Ce constat s'explique, pour partie par la nature des faits (fraude fiscale et prestations sociales) et par l'origine de la procédure, les administrations effectuant des contrôles sur plusieurs années.

La durée moyenne entre l'enregistrement au parquet et le jugement est de moins de neuf mois toutes infractions confondues. Or, seules les infractions douanières et celles relatives à la protection sociale se rapprochent de ce délai, ce qui s'explique par leur modalité de constatations dans le cadre d'enquête de flagrance (contrôle URSAFF ou douanes).

[58] Durée entre l'arrivée de la procédure dans le service d'enquête et sa transmission au parquet.

[59] Durée entre l'enregistrement de la procédure au parquet et la dernière décision d'orientation prise par le magistrat.

[60] Durée entre la décision d'orientation en poursuite et la date du jugement.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Alors que le délai moyen, toutes infractions confondues, entre la date des faits et celle de la condamnation était de onze mois pour les condamnations intervenues en 2018, en matière économique et financière, il est courant que plus de trois ans s'écoulent entre les faits et le jugement. Pour la fraude fiscale et les infractions aux prestations sociales, ce délai est même supérieur à cinq ans.

Tableau 15 : Durée moyenne en jours entre la date des faits et le jugement en 2018 et la durée moyenne entre l'enregistrement et le jugement, pour les personnes-affaires orientées entre 2016 et 2018, par nature d'affaire

Libellé	Durée moyenne entre la date des faits et celle du jugement en 2018	Durée moyenne entre l'enregistrement au parquet et le jugement
Fraude fiscale et blanchiment de capitaux	2 145	1 110
Infractions aux prestations sociales	1 842	643
Infraction à la législation sur les sociétés	1 554	1 164
Urbanisme / Permis de construire / Construction et occupation des sols / Protection du patrimoine architectural	1 398	1 087
Détournement	1 218	691
Infraction à la réglementation du travail	1 140	893
Escroquerie	1 119	811
Infractions en matière de concurrence et prix	1 071	738
Atteinte à la confiance publique : faux, usage de faux	1 023	512
Contrefaçon	1 020	635
Autres infractions sur les moyens de paiement	837	619
Falsification, utilisation de moyen de paiement volé, falsifié	837	594
Infraction à la protection sociale	801	169
Infractions douanières	342	331
Infractions sur les établissements de crédit et les assurances	NC	798
Infractions boursières et épargne	NC	2 276
Atteinte à la réglementation des professions industrielles, commerciales et agricoles	NC	385
Atteinte à devoir de probité	NC	1 328
Infraction électorale et au financement des partis politiques	NC	479
Infraction à la législation sur l'emploi	NC	697
Infractions EIEF	**1 168**	**798**
Toutes infractions confondues	**330**	**267**

Source : Mission et pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données SDSE.

Le délai d'orientation est sensiblement plus élevé pour les affaires ayant pour origine les administrations que celles ayant pour origine la police et la gendarmerie (en 2018, 667 jours contre 372 jours), ce qui est paradoxal compte tenu du fait que les affaires dont l'origine est l'administration ont déjà fait l'objet d'une enquête administrative.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Tableau 16 : Délai d'orientation des affaires par les parquets en fonction de leur origine, 2016-2018

Origine	Année	Durée moyenne d'orientation (nombre de jours)
Administration	2016	565
	2017	622
	2018	667
Police et gendarmerie	2016	388
	2017	376
	2018	372

Source : pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données de la SDSE.

En conclusion, les infractions économiques et financières sont signalées à la justice tardivement et ont des délais de traitement globaux plus longs que la moyenne ce qui peut donner le sentiment d'une réponse judiciaire moins efficace dès lors qu'elle intervient très tardivement après la commission des faits. La faiblesse des sanctions pénales prononcées relevées par nombre d'interlocuteurs entendus par la mission s'explique notamment par ces délais très longs.

2.2.4. Des taux de relaxe plus élevés que pour le contentieux de droit commun

Le taux de condamnation correspond au rapport entre le nombre de personnes poursuivies et le nombre de personnes effectivement condamnées. Les personnes non condamnées font l'objet d'une décision de relaxe.

Le taux de relaxe pour les personnes jugées en 2018 s'établissait à 6,5 % toutes infractions confondues[61] étant précisé qu'il est largement dépendant du mode de poursuite et notamment beaucoup plus faible en comparution immédiate. Or, la délinquance économique est financière est peu jugée selon des modes de poursuite rapide, cf. délais décrits *supra.*

Le taux de condamnation est particulièrement important pour les infractions boursières, douanières, celles relatives à la protection sociale, et à la falsification et à l'utilisation d'un moyen de paiement volé. En revanche, le taux de relaxe apparaît important en matière d'escroquerie et de détournement qui sont des contentieux de masse. Plus surprenant, il est également élevé pour des infractions qui ont été instruites pour partie par les administrations qui disposent pourtant de l'expertise notamment pour les infractions aux règles de l'urbanisme et à la réglementation du travail.

Tableau 17 : Taux de condamnation des personne-affaires décidées par libellé d'infraction sur 2016-2018

Libellé	Taux de condamnations en %	Pourcentage du total des personne-affaires décidées
Infractions boursières et épargne	100,0 %	0,01 %
Infraction à la protection sociale	97,4 %	0,14 %
Infractions douanières	95,9 %	7,81 %
Falsification, utilisation de moyen de paiement volé, falsifié	95,3 %	8,11 %
Infractions en matière de concurrence et prix	92,7 %	0,25 %
Atteinte à la réglementation des professions industrielles, commerciales et agricoles	92,1 %	1,50 %

[61] En 2018, 547 209 auteurs jugés, 527 558 condamnés et 19 651 relaxés.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANQUELLE

Libellé	Taux de condamnations en %	Pourcentage du total des personne-affaires décidées
Infractions aux prestations sociales	91,0 %	3,12 %
Contrefaçon	90,8 %	0,97 %
Infraction à la législation sur les sociétés	90,3 %	4,40 %
Autres infractions sur les moyens de paiement	89,6 %	1,51 %
Atteinte à la confiance publique : faux, usage de faux	89,4 %	14,14 %
Fraude fiscale et blanchiment de capitaux	88,9 %	4,36 %
Escroquerie	88,5 %	26,14 %
Infraction à la législation sur l'emploi	87,1 %	11,34 %
Urbanisme / Permis de construire / Construction et occupation des sols / Protection du patrimoine architectural	86,6 %	4,59 %
Infractions sur les établissements de crédit et les assurances	84,6 %	0,14 %
Détournement	84,4 %	8,19 %
Atteinte à devoir de probité	81,5 %	1,00 %
Infraction à la réglementation du travail	80,8 %	2,25 %
Infraction électorale et au financement des partis politiques	32,5 %	0,04 %
Total EIEF	**90,7 %**	**100 %**

Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

Certaines infractions cumulent des délais de traitement longs, supérieurs à 1 000 jours (cf. *supra*) et un taux de condamnations inférieur à 90 %. C'est le cas de la fraude fiscale et du blanchiment de capitaux, de l'urbanisme, des infractions à la législation du travail et surtout des détournements et des escroqueries qui sont des contentieux de masse. Ainsi, plus de trois années après les faits, 10 % des auteurs orientés en poursuite font l'objet d'une relaxe ce qui représente un échec de la chaîne répressive dans sa totalité avec un coût non négligeable pour la société. Ce chiffre démontre à lui seul la nécessité de l'amélioration de la qualité des procédures économiques et financières.

Les infractions EIEF représentaient 11,4 % des auteurs orientés par les parquets en 2018 et seulement 5,9 % les condamnations prononcées cette même année par le tribunal correctionnel.

Tableau 18 : Nombre d'auteurs orientés et de condamnations du tribunal correctionnel en 2018. Comparatif toutes infractions et infractions EIEF

Nombre	Toutes infractions confondues	Infractions EIEF	Part des infractions EIEF
Auteurs orientés par les parquets en 2018	2 003 174	228 068	11,4 %
Condamnations du tribunal correctionnel en 2018	484 082	28 511	5,9 %

Source : SDSE référence statistique justice 2018, mission.

Le nombre de condamnations s'inscrit dans la durée et représente une spécificité de cette délinquance. Alors que sur la période allant de 2006 à 2017, le nombre global de condamnations prononcées a baissé de 5,6 %, cette chute a été de 27,4 % pour les infractions économiques et financières avec des baisses particulièrement significatives pour certaines infractions où elle a été supérieure à 80 % notamment celles relevant du spectre de la fraude (*cf. infra*).

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Tableau 19 : Évolution du nombre de condamnations prononcées par infraction entre 2006 et 2017[62]

Libelle	2006	2017	Évolution 2006/2017
Total des condamnations prononcées toutes infractions confondues	582 761	549 999	-5,62 %
Total des condamnations pour des infractions EIEF	38 893	28 218	-27,45 %
Atteinte à la confiance publique : faux, usage de faux	4 850	4 250	-12,37 %
Atteinte à la réglementation des professions industrielles, commercial	235	389	65,53 %
Autres infractions sur les moyens de paiement	594	481	-19,02 %
Contrefaçon	426	242	-43,19 %
Détournement	3 026	2 239	-26,01 %
Escroquerie	9006	7759	-13,85 %
Falsification, utilisation de moyen de paiement volé, falsifié	7 380	2 705	-63,35 %
Fraude fiscale et blanchiment de capitaux	1 197	1 220	1,92 %
Infraction à la législation sur l'emploi	4 902	2 986	-39,09 %
Infraction à la législation sur les sociétés	1 618	847	-47,65 %
Infraction à la protection sociale	365	9	-97,53 %
Infraction à la réglementation du travail	1 317	325	-75,32 %
Infraction électorale et au financement des partis politiques	18	3	-83,33 %
Infractions aux prestations sociales	674	910	35,01 %
Infractions boursières et épargne	8	2	-75,00 %
Infractions douanières	1 081	2 323	114,89 %
Infractions en matière de concurrence et prix	419	49	-88,31 %
Infractions sur les établissements de crédit et les assurances	44	31	-29,55 %
Urbanisme / Permis de construire / Construction et occupation des sols	1 433	1 187	-17,17 %

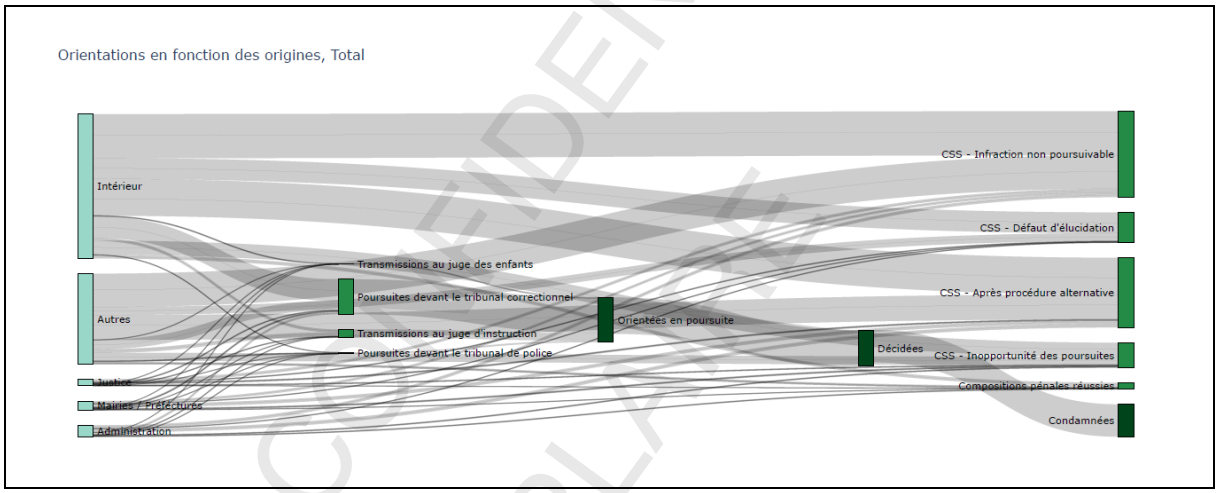
Source : SDSE, mission.

[62] Le nombre total de condamnations prononcées porte sur l'ensemble des condamnations y compris des cours d'appel et des juridictions pour mineurs alors que le nombre reporté pour les condamnations en matière économique et financière ne concerne que les condamnations du tribunal correctionnel.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

L'ensemble de la chaîne de traitement pénale des EIEF est résumé dans le graphique ci-dessous. Chacun des 19 libellés des infractions EIEF est présenté sous cette forme en Annexe VII. Le suivi des personnes-affaires depuis l'arrivée de la procédure au parquet jusqu'à la décision pénale demande un recul temporel supplémentaire, raison pour laquelle le graphe qui suit porte sur les affaires orientées en 2014 et 2016.

Encadré 11 : Processus décisionnel des infractions relevant du périmètre EIEF pour les personnes-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue

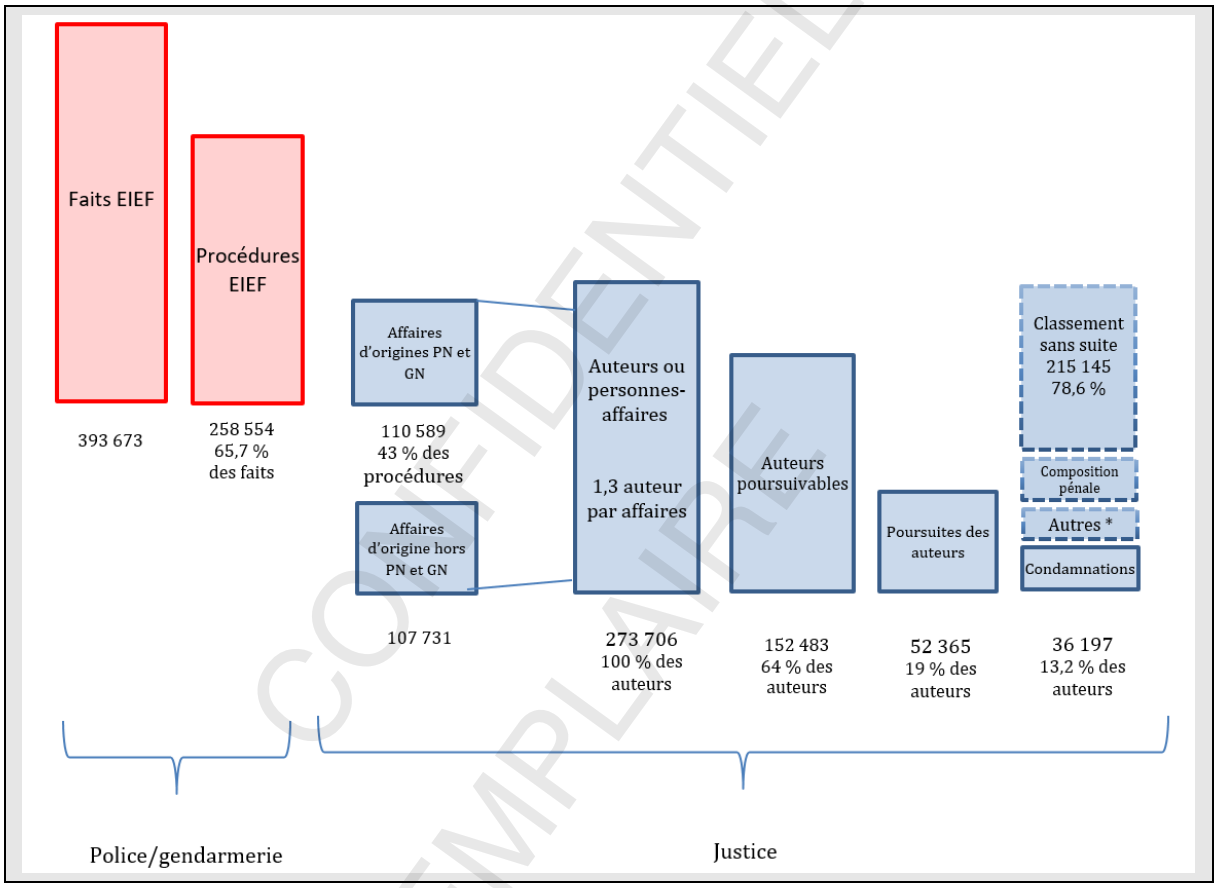


Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

Le schéma ci-dessous permet d'expliquer la chaîne répressive avec d'une part, les éléments chiffrés provenant du ministère de l'intérieur, la base EIEF en faits et en procédures et, d'autre part, les chiffres du ministère de la Justice, en moyenne pour 2014 et 2016, qui permettent de présenter une cohorte homogène (même si ces chiffres peuvent différer de ceux présentés *supra*). *In fine*, pour 393 673 faits en moyenne en 2014-2016, 36 197 auteurs ont été condamnés.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Encadré 12 : Schéma de la chaîne répressive de la délinquance économique et financière, moyenne 2014 - 2016



Source : Mission.

** Juges d'instruction, autres juges et tribunaux de police.*

2.2.5. Il n'existe pas de stratégie ni de pilotage sur le volet patrimonial de la délinquance économique et financière

En matière de délinquance économique et financière, les sanctions patrimoniales (saisies puis confiscations de biens, valeurs ou immeubles) ou pécuniaires (amendes ou pénalités), qu'il s'agisse de condamnations pénales ou transactionnelles, constituent un outil pertinent pour évaluer l'efficacité de la répression, ce d'autant qu'elles sont souvent la réponse la plus durement ressentie par les auteurs et leurs proches.

Cependant, la mission a pu constater qu'il n'existe aucun suivi unifié des amendes, saisies, confiscations et autres. Les données disponibles proviennent de différentes sources (casier judiciaire national, services d'enquête, AGRASC) et sont fragmentées. Il est donc difficile d'appréhender le résultat financier de l'action judiciaire en matière de délinquance EIEF. Contrairement à une idée reçue, les infractions EIEF ne sont pas plus sanctionnées par des amendes que les autres infractions.

En effet, alors qu'elles constituaient 5,9 %, des condamnations prononcées par le tribunal correctionnel en 2018, elles ne représentaient que 4,3 % des amendes prononcées. Les peines prononcées le sont plus fréquemment de l'emprisonnement avec ou sans sursis.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Tableau 20 : Nombre de condamnations selon les natures et modes d'exécution de la peine en 2018, part des infractions EIEF

Faits de procédure et condamnations	Toutes infractions confondues	Infractions EIEF	Part des infractions EIEF
Nombre de condamnations du tribunal correctionnel	484 082	28 511	5,9 %
Emprisonnement	246 544	18 014	7,3 %
dont ferme	*88 593*	*5 563*	*6,3 %*
dont avec sursis partiel	*25 289*	*1 138*	*4,5 %*
dont avec sursis total	*132 662*	*11 313*	*8,5 %*
Amendes	176 941	7 522	4,3 %
Dispenses de peines	2 197	537	24,4 %

Source : SDSE référence statistique justice 2018, mission.

◆ Les saisies et confiscations peuvent être optimisées

Les montants saisis et confisqués par l'AGRASC en matière d'EIEF sont en hausse constante, mais le rendement pourrait être amélioré.

Tableau 21 : Biens saisis par l'AGRASC en nombre et en euros (produits financiers), hors devises, 2017-2019

Année	2017	2018	2019
Biens immobiliers et fonds de commerce (en nombre)	612	744	623
Produits financiers (en nombre)	8 038	8 488	8 546
Biens mobiliers (en nombre)	2 023	2 868	1 948
Total (en nombre)	**10 673**	**12 100**	**11 117**
Valeur des produits financiers saisis (en €)	**143 800 854**	**121 659 553**	**145 955 645**

Source : AGRASC, mission.

Tableau 22 : Biens confisqués par l'AGRASC en nombre et en valeur, 2017-2019

Année	2017	2018	2019
Biens immobiliers et fonds de commerce (en nombre)	22	30	74
Produits financiers (en nombre)	826	1570	2776
Biens mobiliers (en nombre)	281	270	545
Total (en nombre)	**1 129**	**1 870**	**3 395**
Valeur des biens confisqués (en €)	**9 420 465**	**18 869 902**	**229 898 811**

Source : AGRASC, mission.

L'objectif assigné par les services d'enquête en termes de nombre de saisies effectuées n'est pas nécessairement partagé avec les juridictions, ce qui peut donner lieu à une forte déception des enquêteurs en cas de restitution d'avoirs aux personnes condamnées.

Les confiscations prononcées ne représentent que 25 % des saisies réalisées. Le rapport parlementaire sur les saisies et confiscations [63] montre qu'au-delà d'une absence de stratégie patrimoniale partagée entre les services d'enquête et les magistrats du parquet et du siège, le travail de comparaison entre saisies et confiscations se heurte au défaut de prise en compte de la durée de la procédure dans la mesure où le montant des confiscations de l'année N ne correspond pas au montant des saisies de la même année.

[63] Rapport « Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner », MM. Jean-Luc Warsmann et Laurent Saint-Martin, novembre 2019.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

◆ Les amendes et compositions pénales sont en hausse en valeur

Les jugements définitifs ont conduit à un volume de 56,8 M€ d'amendes fermes en 2018.

En matière de composition pénale, le montant total des mesures d'amendes de composition pénale au profit du Trésor public est en légère baisse (2,9 M€ en 2016 et 2,4 M€ en 2018).

Tableau 23 : Résultat des compositions pénales pour 2016-2018

Année	Nombre de mesures "Verser une amende de composition au Trésor public"	Montant total des mesures d'amende de composition au Trésor public (en €)
2016	4 194	2 932 900
2017	3 717	2 541 818
2018	3 412	2 481 391

Source : Ministère de la justice-SG-SEM-SDSE-Casier Judiciaire National, mission.

Le PNF dispose d'une vision d'ensemble du rendement de ses procédures, mais il y inclut les jugements non définitifs. Le recollement des données avec les bases du SDSE n'est donc pas possible.

◆ La convention judiciaire d'intérêt public ouvre de nouvelles perspectives

L'instauration en 2017 de la CJIP[64], procédure transactionnelle applicable aux seules personnes morales en matière d'atteintes à la probité[65], a permis d'enrichir le panel des alternatives aux poursuites. Le procureur de la République peut proposer à une personne morale mise en cause de conclure une CJIP, qui vise à la fois à sanctionner et à accompagner l'entreprise dans sa mise en conformité sans inscription de la peine au casier judiciaire. La CJIP présente à titre principal l'intérêt de diminuer la durée des investigations dont le champ est également plus restreint. La CJIP conclue avec Airbus en janvier 2020 a permis d'expérimenter une coopération très approfondie à l'enquête judiciaire avec une coordination entre l'enquête interne à la société et les investigations policières. La procédure monte progressivement en charge. De 532 M€ en 2019 pour trois CJIP, le montant au 24 février 2020 atteint 2 086 M€ pour deux CJIP. Outre le parquet du TJ de Paris qui a conclu une CJIP et le parquet du TJ de Nanterre trois, d'autres parquets semblent intéressés par ce type de réponse pénale.

Tableau 24 : Bilan des conventions judiciaires d'intérêt public

Année	Nombre de CJIP	Total des amendes (€)
2017	1	157 975 422
2018	4	254 080 755
2019	3	532 600 000
2020	2	2 086 137 455
Total	**10**[66]	**3 030 793 632**

Source : Mission.

[64] Article 41-1-2 du CPP.

[65] Depuis la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, la convention judiciaire d'intérêt public est également applicable en matière de blanchiment de fraude fiscale et de fraude fiscale.

[66] Les deux dossiers les plus significatifs en termes d'enjeu financier sont les affaires Google pour 500 M€ et tout récemment en janvier 2020, Airbus, pour 2,08 Md€.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

3. L'organisation de la chaîne répressive est complexe et ne garantit pas un traitement des affaires au niveau approprié

La compréhension du fonctionnement de la chaîne répressive en matière économique et financière passe par l'examen successif des organisations, services enquêteurs (3.1.), services judiciaires (3.2.), cas particulier de la plaque parisienne (3.3.), de la mise en œuvre effective des règles de compétence qui sous-tendent cette organisation (3.4.), sans oublier les administrations intervenant parfois en amont, dont la bonne articulation avec les procédures judiciaires constitue un enjeu important (3.5.).

3.1. Les services enquêteurs présentent une organisation fortement éclatée

La complexité de l'organisation des services enquêteurs compétents en matière de lutte contre la délinquance économique et financière résulte du croisement entre :

- des découpages « verticaux » de compétence, que l'on peut qualifier de classiques, entre d'une part la police nationale et la gendarmerie nationale et d'autre part, au sein de la police nationale, entre la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et la préfecture de police de Paris (PP). A cela s'ajoute désormais le service des enquêtes judiciaires des finances (SEJF) ;
- des découpages « horizontaux » de compétence, correspondant schématiquement à trois niveaux de spécialisation et trois échelles territoriales : un niveau central fortement spécialisé ; un niveau intermédiaire (interrégional, régional, voire départemental) partiellement spécialisé ; un niveau local généraliste.

Deux grands constats ressortent de l'analyse organisationnelle détaillée présentée ci-après : d'une part, il n'existe pas de chef de file unique de la lutte contre la délinquance économique et financière ; d'autre part, on ne peut pas parler d'une véritable filière économique et financière en l'absence d'identification claire et systématique d'équipes dédiées ou au moins de correspondants à tous les niveaux.

3.1.1. Les services de police présentent un éclatement maximal

En dehors du cas particulier de la préfecture de police de Paris (examiné au 3.3), les services enquêteurs de la police nationale sont organisés principalement autour de deux pôles, qui interviennent sur des échelons territoriaux et des natures d'affaires en principe complémentaires : la DCPJ et la DCSP[67]. La DCPAF (direction centrale de la police aux frontières) intervient plus ponctuellement.

[67] Le protocole-cadre national du 20 décembre 2007 conclu sous l'égide de la Chancellerie prévoit que « *les affaires économiques et financières sont de la compétence de la police judiciaire quand elles sont d'une envergure excédant le cadre local, génèrent un préjudice important, demandent des investigations longues et/ou complexes, ou requièrent l'intervention d'enquêteurs spécialisés*. »

3.1.1.1. La DCPJ traite des affaires les plus complexes, sur deux niveaux territoriaux

- **La création de la SDLCF n'a pas permis de mettre en place un chef de file unique en administration centrale.**

La DCPJ a traité 1,1 % des procédures EIEF de la police nationale en 2018. Elle compte de longue date plusieurs **offices centraux à compétence nationale**, censés traiter les affaires les plus complexes, y compris en zone gendarmerie. Dans un souci de clarification, depuis l'arrêté du ministre de l'intérieur du 21 avril 2019, ses offices et entités compétents en matière économique et financière sont **regroupés au sein d'une sous-direction de la lutte contre la criminalité financière (SDLCF)** : l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF), l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) et la brigade nationale des enquêtes économiques (BNEE). S'en distingue une sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée (SDLCO).

L'OCLCIFF comprend la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) et la brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière (BNLCCF). L'OCRGDF se compose de la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), d'une brigade de recherche et d'intervention financière nationale (BRIF), d'une section de lutte contre le blanchiment de fonds et le financement du terrorisme et d'une section de lutte contre les fraudes et les escroqueries internationales.

À compter du printemps 2020, il est en outre prévu, comme seconde phase de réorganisation, de diviser l'OCLCIFF en deux offices différents, avec un office central de lutte contre la délinquance fiscale et un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières, correspondant aux deux brigades actuelles, et d'ériger la PIAC en un office central d'identification et de saisies des avoirs criminels, le reste de l'OCRGDF restant inchangé.

D'autres unités de la DCPJ peuvent concourir à la lutte contre la délinquance financière, notamment l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) et le service central des courses et jeux (SCCJ).

La création de la SDLCF permet en principe d'identifier un interlocuteur unique pour les partenaires de la DCPJ, d'élaborer une stratégie nationale[68] de lutte contre la délinquance économique et financière pour les services de police et de coordonner et appuyer les divisions économiques et financières (DEF) des services territoriaux de la police judiciaire. En pratique, toutefois, **la SDLCF n'est pas chef de file**, ce qu'elle appelle pourtant de ses vœux. Cela n'est le cas ni vis-à-vis :

- d'entités qui ne sont pas sous l'autorité de la DGPN (PP, gendarmerie nationale, SEJF) ;
- des autres entités compétentes de la DGPN (DCSP, DCPAF).

- **L'échelon territorial de la PJ traite des affaires complexes dans un cadre relativement hétérogène.**

La DCPJ compte 57 implantations territoriales : 11 directions interrégionales ou régionales de la police judiciaire (DIPJ/DRPJ), 8 services régionaux de police judiciaire (SRPJ) et 38 antennes de police judiciaire. 45 d'entre elles comportent une entité dédiée à la criminalité financière.

Il s'agit soit de DEF en DIPJ, soit d'unités très variées tant dans leur appellation que dans leur organisation. La couverture du territoire est quasiment complète : 9 antennes ne disposent toutefois pas d'un groupe financier, leur direction de rattachement peut alors, en principe, prendre en charge des enquêtes. La DCPJ a traité 1,1 % des procédures de la police nationale en 2018.

[68] Un projet de plan stratégique de lutte contre la criminalité financière en date du 13 décembre 2019 a été produit par la SDLCF, dont la finalisation n'interviendra qu'à l'issue des arbitrages du Livre blanc sur la sécurité intérieure en cours d'élaboration. Ce projet ne comporte toutefois pas réellement d'orientations de fond.

CONFIDENTIEL M. JANUEL

Le manque d'uniformité de ces entités territoriales et le fait qu'elles ne couvrent pas l'intégralité du champ de la délinquance économique et financière -par exemple, les correspondants du SCCJ, les antennes PIAC et les LION[69] n'en font pas partie- ne facilitent pas l'animation par la SDLCF.

3.1.1.2. La lutte contre la délinquance économique et financière est peu structurée au sein de la DCSP, qui traite l'essentiel des affaires

Le traitement de la délinquance économique et financière, sans complexité particulière, se fait en principe à deux niveaux.

À l'échelon départemental, les 100 directions départementales de la sécurité publique (DDSP) comprennent des unités judiciaires comportant pour les plus importantes d'entre elles une brigade économique et financière. Cette structuration est en effet fortement variable d'une DDSP à l'autre. Ainsi, seulement **31 groupes financiers** sont identifiés comme tels dans les DDSP les plus importantes.

L'hétérogénéité est encore plus forte à l'échelon des **CSP**. En effet, depuis 2015[70], les services d'enquête intermédiaires sont de création facultative. La constitution d'un groupe, d'une brigade ou d'une unité spécialisée en matière économique et financière au sein des 324 services d'investigation de sécurité publique répartis dans les DDSP relève de la décision des directeurs départementaux de sécurité publique et des chefs de CSP. Le domaine financier se trouve ainsi réparti au sein des différentes unités en charge de l'investigation telles que les groupes d'appui judiciaire (GAJ), les unités des enquêtes judiciaires et des enquêtes administratives (UEJEA) ou les unités de lutte contre les stupéfiants et contre l'économie souterraine (ULSES). Lorsqu'elles existent, ces unités sont en outre sollicitées pour de nombreuses tâches d'appui aux groupes de lutte contre la criminalité organisée (stupéfiants, groupes criminels, etc.).

Les moyens de la lutte contre la délinquance économique et financière au sein de la DCSP (direction centrale de la sécurité publique) et de la DSPAP (direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne) sont ainsi peu spécialisés, à telle enseigne qu'ils sont même difficilement identifiables, comme cela sera évoqué *infra* (cf. 4.) alors qu'ils traitent plus de **92,2 % des procédures EIEF de la police nationale**.

L'expérimentation en cours depuis janvier 2020 dans trois territoires d'Outre-mer où a été créée une direction territoriale de la police nationale (DTPN), qui regroupe l'ensemble des filières au sein de services sous l'autorité unique d'un directeur territorial, devrait permettre d'harmoniser, mieux coordonner et dégager les ressources nécessaires à la lutte contre la criminalité économique et financière. La gestion des filières sera assurée par le DTPN avec une influence des directions sur chacune des filières qui relèvent de leur compétence (DCPJ : investigation, DCSP : sécurité publique, DCRFPN : recrutement et formation, etc.).

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. PARQUET

[69] Laboratoire d'investigations opérationnelles du numérique.

[70] Instruction DGPN du 28 décembre 2015 portant doctrine d'emploi et d'organisation des services territoriaux de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP).

3.1.1.3. La DCPAF est un acteur complémentaire, focalisé sur le travail dissimulé

La sous-direction de l'immigration irrégulière et des services territoriaux de la DCPAF coordonne la lutte contre toutes les formes organisées d'immigration illégale et le travail dissimulé. À ce titre, lui est rattaché l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST), soit 5,9 % des procédures EIEF de la police nationale qui coordonne et anime l'activité déployée en la matière par les unités d'investigations des services déconcentrés (44 brigades mobiles de recherche (BMR) et 8 antennes).

3.1.2. L'organisation de la gendarmerie nationale est similaire dans son esprit, mais comparativement plus intégrée

La gendarmerie nationale a mis en place une organisation pyramidale et souple permettant à la sous-direction de la police judiciaire (SDPJ) non seulement de coordonner l'action des différentes unités de police judiciaire de la gendarmerie, mais aussi d'adapter, au gré des besoins, les équipes d'enquêtes. La SDPJ, rattachée à la direction des opérations et de l'emploi (DOE), est ainsi chargée de suivre, appuyer et coordonner l'activité de police judiciaire des différentes unités de gendarmerie.

Elle comprend en son sein, l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), dont le domaine de compétence est la lutte contre les infractions relatives au travail illégal sous toutes ses formes et les fraudes aux prestations sociales.

Au niveau territorial, 41 **sections de recherches** (SR) traitent des dossiers complexes, de manière comparable à l'échelon interrégional ou régional de la DCPJ. Toutefois, seulement 19 d'entre elles comportent des divisions délinquance économique, financière et numérique (DDEFN). La SR de Paris a en outre une compétence nationale qui s'ajoute à sa compétence territoriale, et dispose d'une équipe financière totalement dédiée.

À l'image des services de sécurité publique de la police nationale, les **groupements départementaux** n'ont pas d'unités spécialisées, mais peuvent s'appuyer sur des personnels formés à la délinquance économique et financière (essentiellement DEFI 1 – cf. *infra*) et qui s'y consacrent à temps partiel, notamment au sein des 354 **brigades de recherches** (BR).

Comme la direction générale de la police nationale (DGPN), les règles de saisine par les parquets des différents services de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) sont établies dans un protocole signé avec la DACG en date du 25 avril 2006. Elles demeurent toutefois peu précises, notamment en matière économique et financière.

À la différence de la police nationale, la coordination de cet ensemble est facilitée d'une part par l'unité de direction de la SDPJ, et d'autre part par deux éléments propres à la gendarmerie nationale :

- le **principe de subsidiarité** des services enquêteurs permet de consacrer les enquêteurs les plus spécialisés et les mieux formés aux infractions économiques et financières. La brigade territoriale est l'unité au profit de laquelle les autres sont en appui. Ainsi, les SR assurent de nombreuses missions d'assistance au profit des unités subordonnées au groupement de gendarmerie départementale ;

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

- pour certains dossiers complexes ou sériels de grande ampleur, la SDPJ peut décider de constituer des **cellules nationales d'enquête** (sorte de « *task force* ») agrégeant autour de l'unité saisie initialement l'ensemble des services compétents de la gendarmerie. Au 1er janvier 2019, 15 cellules nationales d'enquête ont été constituées dans le contentieux économique et financier[71] sur un total de 40 cellules nationales existantes, devant le trafic international de stupéfiants (12 cellules) et les crimes de sang (10 cellules).

3.1.3. La création récente du SEJF renforce l'éclatement organisationnel

Cette situation a été renforcée par avec l'apparition du SEJF le 1er juillet 2019[72], successeur du service national de douane judiciaire (SNDJ) et de ses implantations territoriales.

Au-delà des infractions douanières (article 28-1 du CPP) qui étaient la compétence du SNDJ, le SEJF étend son champ d'intervention aux infractions financières et fiscales (article 28-2 du CPP). Le service est composé d'officiers de douane judiciaire (ODJ) et d'officiers fiscaux judiciaires (OFJ) et rattaché au ministère de l'action et des comptes.

Sa création a constitué un « irritant » pour le ministère de l'intérieur et la DCPJ, mais, à ce stade, n'a pas remis en cause l'organisation et la répartition des compétences avec la BNRDF, relevant de la DCPJ, dont le champ d'action est pourtant identique. Le choix retenu est de conserver les deux services. Le SEJF prend en charge une part, définie par les parquets, du flux des nouvelles enquêtes relatives aux fraudes fiscales complexes[73] en concurrence de la BNRDF aujourd'hui engorgée par un stock de dossiers conséquent (*cf. infra*).

Le fait de disposer de deux services spécialisés avec des compétences pour partie identiques dans la lutte contre la fraude fiscale peut toutefois poser question alors que la ressource en personnels disposant d'une compétence fiscale judiciaire est limitée.

3.2. La création successive des JIRS puis du PNF et récemment de la JUNALCO participe d'une volonté de spécialisation sans que l'ensemble des dossiers de grande complexité ne leur soient pourtant attribués

3.2.1. Le PNF constitue une spécialisation aboutie pour traiter le haut du spectre de la délinquance économique et financière

3.2.1.1. Un parquet dont l'expertise est unanimement reconnue

Les attributions du PNF concernent trois champs d'action : les infractions boursières, les atteintes à la probité et les fraudes fiscales aggravées de grande complexité. Elles se déclinent en deux niveaux de compétence[74] : le PNF dispose d'une compétence d'attribution, exclusive

[71] Sept cellules pour des faits d'escroquerie en bande organisée, quatre cellules pour des faits d'atteintes à la probité (corruption, favoritisme, détournement de fonds), trois cellules pour des faits de blanchiment aggravé en bande organisée et une cellule pour des faits de faux et usage de faux.

[72] Article 2 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

[73] Au 1er octobre 2019, la BNRDF a été saisie de six nouvelles affaires, et le SEJF de douze.

[74] Articles 705 et 705-1 du CPP.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JAUFFRET

pour les délits boursiers[75] et concurrente avec les juridictions de droit commun[76] ou les JIRS[77] pour un nombre limité d'infractions déterminées par la loi dès lors qu'elles présentent une grande complexité. La singularité du PNF consiste en outre en sa faculté d'auto saisine. Ce parquet, rattaché au TJ de Paris, est également compétent pour des dossiers à fort retentissement médiatique ou en raison de leur sensibilité sans être très complexes.

Après plus de cinq années d'existence, son action s'est imposée dans le paysage judiciaire et est fréquemment relayée dans les médias. Son activité n'a cessé de croître, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 25 : Répartition des procédures en cours au PNF selon la nature du contentieux

	2014	2015	2016	2017	2018
Abus de marché	56	49	44	38	43
Atteintes aux finances publiques	79	137	176	207	226
Atteintes à la probité	76	129	172	233	239
Total	**211**	**315**	**392**	**478**	**508**

Source : PNF.

Au 31 décembre 2019, le PNF avait 582 procédures en cours (contre 508 en 2018), auxquelles s'ajoutaient 61 demandes d'entraide pénale émanant d'autorités étrangères. Pour autant, ces chiffres témoignent de ce que le PNF traite une **infime fraction des procédures judiciaires**, aussi importantes que puissent être les affaires en cause (162 nouvelles saisines du PNF en 2018 pour 228 068 auteurs orientés par les parquets).

3.2.1.2. Des méthodes de travail innovantes

Le PNF est structuré autour de trois groupes opérationnels dirigés par un procureur adjoint chargé de l'organisation, l'animation et la gestion de l'activité, accompagnés d'unités thématiques pour approfondir les travaux d'expertise[78].

Le travail en binômes de magistrats facilite une gestion continue des procédures jusqu'à l'audience.

Le choix de l'enquête préliminaire[79] se traduit par un investissement conséquent : stratégies d'enquête communes, calendriers de procédure, réunions et revues de portefeuilles régulières avec les enquêteurs, participation à certains actes d'enquête, notes de synthèse et d'analyse juridique, fiches de suivi des dossiers, rédaction de motivations très élaborées à tous les stades de la procédure, ce compris les propositions de CRPC et de CJIP).

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

[75] Article 705-1 du CPP. L'ancien article 704-1 du CPP abrogé par la loi du 6 décembre 2013 prévoyait qu'ils faisaient l'objet d'une compétence nationale exclusive du parquet de Paris.

[76] Pour les délits de corruption d'agents publics étrangers, et de corruption privée ou en matière de paris sportifs. Avant la loi du 6 décembre 2013, le TJ de Paris disposait d'une compétence nationale concurrente avec les juridictions de droit commun pour la poursuite, l'instruction et le jugement des délits de corruption d'agents publics étrangers.

[77] Pour les atteintes à la probité, les escroqueries portant sur la taxe sur la valeur ajoutée, les délits d'obtention illicite de suffrage en matière électorale, la fraude fiscale aggravée ou commise en bande organisée ainsi que le blanchiment de ces délits et les infractions connexes.

[78] À titre d'illustration, la répression pénale en matière boursière, les modalités de mise en œuvre du contradictoire suite à la loi du 3 juin 2016 précitée, les sanctions encourues en matière de blanchiment de fraude fiscale, les demandes d'entraide pénale internationale (règles de rédaction, points de contact dans les pays concernés, etc.).

[79] Selon les données transmises par le PNF, le taux des enquêtes préliminaires est passé de 37 % en février 2014 à 67 % à la fin de l'année 2015, pour atteindre 78,8 % au 31 décembre 2018.

Afin d'optimiser la conduite des enquêtes, six assistants spécialisés sont étroitement associés aux différentes étapes de la procédure. Une expérimentation est même prévue courant 2020, destinée à confier deux dossiers à chacun des assistants spécialisés. Le périmètre concernera en priorité des dossiers non complexes de fraude fiscale et blanchiment de fraude fiscale, de favoritisme et de délits boursiers. L'objectif est de doter ces agents d'une plus grande autonomie.

Enfin, le PNF a un rôle d'animation sur la délinquance économique et financière en accompagnement des parquets locaux et des parquets JIRS avec la désignation d'un procureur de la République adjoint comme point de contact afin de rationaliser et d'expliciter les refus de saisine. **Ce rôle de chef de file semble toutefois fragilisé depuis la loi du 23 mars 2019** compte tenu de la création de la JUNALCO, dotée d'une compétence nationale concurrente pour les affaires de très grande complexité pour une partie des infractions financières relevant également de sa compétence (cf. *infra*).

3.2.2. Les JIRS n'ont pas trouvé leur place dans le traitement de la délinquance économique et financière

Créées par la loi du 9 mars 2004[80], les huit JIRS [81] regroupent, pour une part de leur temps, des magistrats du parquet et du siège possédant en principe une expérience en matière de lutte contre la criminalité organisée et la délinquance économique et financière, pour leur confier les affaires présentant une « grande complexité ». Leur singularité première est qu'elles s'intègrent dans les TJ existants : elles ne constituent pas des entités distinctes, dotées de moyens autonomes, mais s'appuient sur une quote-part des moyens du TJ dont elles font partie. En outre, les JIRS sont compétentes pour l'enquête, l'instruction, la poursuite, et le jugement des délits et crimes entrant dans leur champ de compétences.

Trois faits saillants ressortent de l'analyse de leur activité :

- le nombre total d'affaires dont sont saisies les JIRS demeure très modeste : entre le 1er octobre 2004 et le 1er juillet 2019, 4 738 procédures, soit environ 315 par an ;
- l'activité des JIRS depuis leur création est fortement concentrée sur la seule criminalité organisée, qui représente en moyenne 77 % des affaires ;
- le nombre d'affaires économiques et financières est logiquement extrêmement faible : 73 nouvelles affaires par an en moyenne depuis 2013, et un tout petit peu plus (77) depuis 2014. Le stock de procédures en cours est quasi identique à celui du PNF : 584 procédures JIRS pour 582 au PNF.

Même lorsque le dossier est qualifié d'économique et financier, la criminalité organisée reste dominante. Si le nombre de saisines des JIRS en matière de criminalité organisée reste beaucoup plus important qu'en matière économique et financière, cette différence ne résulte pas à proprement parler, hors cas particulier, d'une appréciation ou labellisation plus stricte des dossiers par la JIRS. Cet écart correspond peu ou prou à la différence entre le nombre de comptes rendus d'affaires au parquet dans ces deux domaines.

[80] Loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

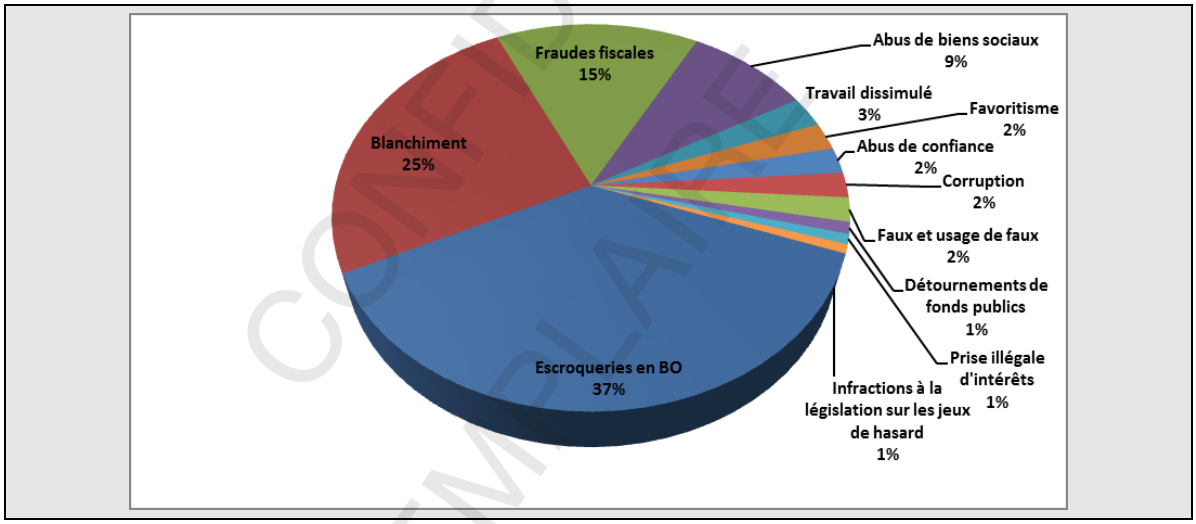
[81] Au sein des TJ de Paris, Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Fort-de-France, Rennes et Nancy.

CONFIDENTIEL
NE PAS DIFFUSER

En outre, le rapport Molins[82] a mis en exergue la porosité de plus en plus marquée entre la criminalité organisée et la délinquance économique et financière du fait de la professionnalisation des réseaux mafieux dans les flux et les montages financiers complexes. Ce constat explique, au-delà d'un plus fort engouement des magistrats et enquêteurs pour la criminalité organisée, une plus faible proportion de dossiers relevant strictement de la délinquance économique et financière.

La grande majorité des saisines en matière de délinquance économique et financière sont relatives aux escroqueries en bande organisée (37 % des dossiers traités). Le blanchiment représente 25 % et la fraude fiscale 15 %.

Graphique 2 : Répartition des infractions dont sont saisies les JIRS en matière économique et financière depuis leur création jusqu'en juillet 2019



Source : DACG.

Ces difficultés de positionnement montrent des hésitations persistantes sur le niveau adéquat de traitement : en matière de délinquance économique et financière, les JIRS n'ont pas trouvé leur place dans le paysage judiciaire.

3.2.3. Les autres formes de spécialisation sont embryonnaires et le resteront probablement

Les juridictions spécialisées en matière économique et financière (JRS), appelées communément « pôles économiques et financiers » (PEF), ont été créées en 1975. Elles ont vu leurs compétences renforcées en 1994[83] et une liste de 35 juridictions spécialisées en matière économique et financière a été fixée.

Au terme de la réforme de la loi du 9 mars 2004 créant les JIRS, seules deux juridictions aux moyens renforcés demeuraient JRS avec un pôle économique et financier sans être JIRS : Bastia et Nanterre.

[82] Rapport sur le traitement de la criminalité organisée et financière remis en juin 2019 à la garde des Sceaux à la suite du groupe de travail présidé par François Molins, procureur général près la Cour de cassation.

[83] Loi du 1er février 1994 modifiant le dispositif issu de la loi du 6 août 1975.

Le bilan des JRS effectué en 2008 puis en 2013 a montré que dans la très grande majorité des cas, les JRS ne disposaient d'aucun moyen et que les mécanismes de dessaisissement à leur profit n'étaient pas opérants. C'est pourquoi la loi précitée du 6 décembre 2013 (qui créait par ailleurs le parquet national financier) a entériné la disparition des JRS sauf celui de Bastia, celui de Nanterre ayant été à nouveau créé en 2017.

Le rapport Molins a cependant proposé la création de PEF dans les départements des Antilles et de l'Océan indien, territoires ultramarins qui sont confrontés à une forte criminalité économique et financière amplifiée par des phénomènes de corruption. Il est en tout cas certain que leur bonne articulation avec les JIRS et à l'avenir la JUNALCO mériteront une attention particulière.

L'introduction dans le décret du 30 août 2019 d'une faculté de départementalisation d'un certain nombre de contentieux économiques et financiers pourrait à moyen terme constituer une autre structuration intermédiaire entre les juridictions très spécialisées et les juridictions de droit commun.

En effet, les TJ à compétence départementale, prévus par la loi de programmation de la justice du 23 mars 2019[84], seront compétents, lorsqu'il existe plusieurs TJ dans un même département, pour connaître seuls, dans l'ensemble de ce département de certains délits et contraventions limitativement fixés par décret[85], parmi lesquels figurent notamment une grande partie des fraudes (en matière fiscale, dans les domaines du droit social, de la consommation, de l'action sociale, etc.). Les concertations sont toujours en cours localement pour identifier les tribunaux et contentieux qui seront concernés par cette départementalisation.

La mission s'est interrogée sur la possibilité de départementaliser l'intégralité des contentieux économiques et financiers. La faisabilité d'une telle concentration ne résiste pas à l'analyse des contraintes liées à la carte judiciaire. L'implantation des tribunaux de commerce doit en effet être intégrée dans le raisonnement afin de ne pas déconnecter la compétence économique et financière du parquet de la compétence commerciale, naturellement imbriquée : le parquetier présent aux audiences du tribunal de commerce doit être en mesure d'enquêter sur les éventuelles infractions révélées lors des procédures commerciales. Or, dans plusieurs départements comprenant plusieurs juridictions, les tribunaux de commerce sont implantés dans des ressorts où le TJ n'est pas chef -lieu de département, ni même pôle de l'instruction.

À ce titre, l'exemple des départements de l'Oise et de l'Allier est particulièrement illustratif et résumé par le procureur de Cusset : « *Le parquet du TGI de Cusset, juridiction du groupe 4 (trois magistrats à la CLE), étend sa compétence en matière commerciale sur le ressort de Moulins, mais ne conserve pas de compétence territoriale d'investigations techniques pénales après avoir détecté des infractions pénales de types banqueroutes ou abus de biens sociaux lors des audiences du tribunal de commerce, voire même simplement pour obtenir l'assistance des services d'enquête de Moulins afin de rechercher un débiteur, annihilant de fait une approche cohérente de l'action publique sur l'ensemble de la matière du droit pénal des affaires et des entreprises en difficulté.* »

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

[84] Loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2020 et de réforme de la justice.

[85] Décret du 30 août 2019 modifiant le code de l'organisation judiciaire et pris en application des articles 95 et 103 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

3.2.4. Seules les juridictions de droit commun les plus importantes ont adapté leur schéma d'organisation pour traiter la délinquance économique et financière

3.2.4.1. Une spécialisation peu visible au parquet

Encadré 13 : Questionnaire envoyé par la mission aux procureurs de la République

La mission a adressé à l'ensemble des procureurs de la République un questionnaire par voie électronique portant sur la délinquance économique et financière. Il comprenait 20 questions et des champs d'observations libres. Pour les juridictions siège de JIRS, il a été demandé aux procureurs de ne répondre que pour l'activité classique de leur juridiction. Les réponses ont été apportées entre le 6 novembre et le 19 décembre 2019. 137 procureurs de la République y ont répondu, de façon non anonyme, correspondant un taux de répondant de 82,5 % se répartissant comme suit : 69 % des juridictions du groupe 1,87 % des juridictions de groupe 2, 86 % des juridictions du groupe 3 et 81 % des juridictions du groupe 4. L'exploitation de l'ensemble des réponses est présentée dans l'Annexe IX.

Source : Mission.

L'exploitation du questionnaire permet d'établir que dans la majorité des parquets[86] (84,4 %), un magistrat est en charge de ce contentieux et est identifié comme l'interlocuteur des services enquêteurs. La spécialisation d'un ou plusieurs membres du parquet se limite dans la majorité des juridictions au traitement des procédures reçues par courrier puisque seules 17,7 % des juridictions disposent d'une permanence téléphonique dédiée. Pour les autres parquets, la permanence générale du parquet traite l'ensemble des demandes. Une adresse électronique structurelle spécifique permet en outre de centraliser les informations et demandes.

Dans les juridictions des groupes 1 et 2, le parquet dispose d'une section économique et financière dont le périmètre est variable. Le contentieux économique et financier technique et la délinquance astucieuse peuvent ainsi être traités au sein de différentes sections.

3.2.4.2. Des magistrats du siège peu spécialisés

- **Les magistrats instructeurs**

Moins de 18 % des juridictions répondantes ont identifié un magistrat spécialisé en charge de l'ensemble des dossiers économiques et financiers. Comme pour le parquet, cette spécialisation, quand elle existe, ne signifie pas que le juge d'instruction est formé au contentieux ni qu'il y consacre la majorité de son temps, mais uniquement qu'il est désigné par le président de la juridiction pour instruire ces dossiers.

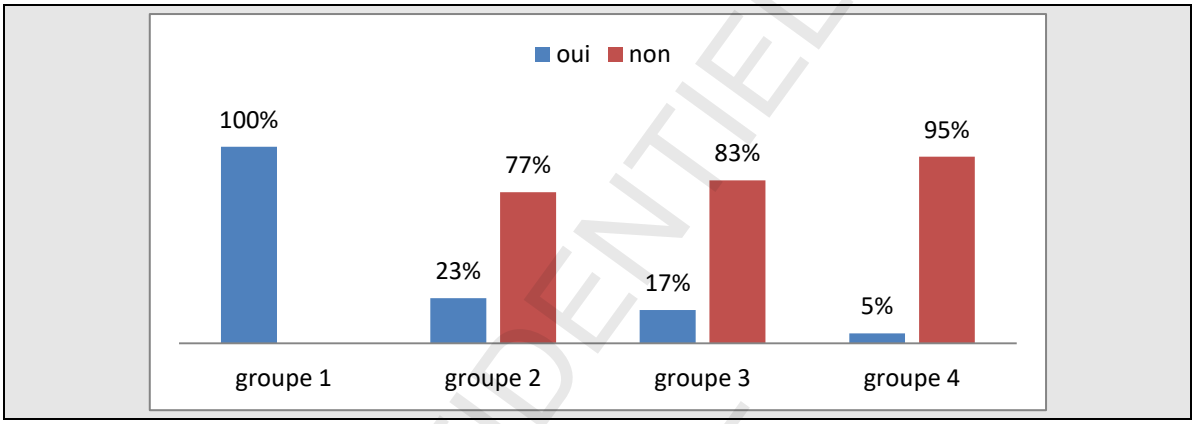
En revanche, les juridictions du groupe 1 sont parvenues à spécialiser un ou plusieurs juges d'instruction à la matière économique et financière[87]. Pour les plus petits tribunaux, cette situation s'explique souvent structurellement par le fait qu'un seul poste de juge d'instruction y est localisé. Pour les autres, c'est un choix d'organisation souvent lié à l'absence de volontaire parmi les magistrats, la matière représentant un « coût d'entrée » significatif.

[86] Sur 21 des 137juridictions, le contentieux est traité à tour de rôle par les différents membres du parquet.

[87] L'ordonnance de roulement de la juridiction fixe le nombre de juges d'instruction spécialisés chaque année.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Graphique 3 : Intervention d'un juge d'instruction spécialisé dans les dossiers de délinquance économique et financière



Source : Questionnaire mission.

- **Les juges de la liberté et de la détention**

Ce constat concerne également les juges de la liberté et de la détention (JLD) qui traitent des contestations de saisies des avoirs criminels, dont la technicité, selon les propos du premier président de la cour d'appel de Paris, implique des motivations particulièrement développées.

- **Les formations de jugement**

Plus de 80 % des TJ ne disposent pas de chambres correctionnelles spécialisées. Seules 12 juridictions des 137 répondantes assurent ainsi un traitement des dossiers économiques et financiers par des magistrats spécialisés sur l'ensemble de la chaîne pénale.

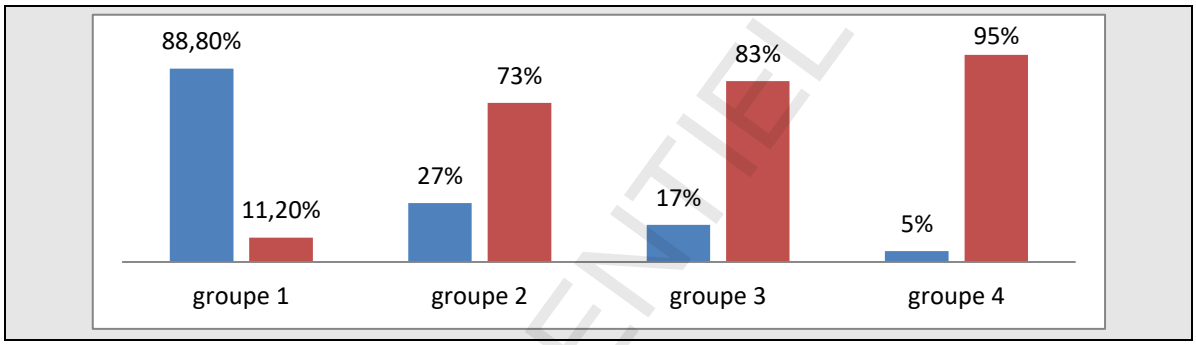
Il en est de même pour les cours d'appel. Si la spécialisation n'est pas envisageable pour les juridictions qui ne disposent que d'une seule chambre correctionnelle, le contentieux est rarement traité par une formation de jugement dédiée en cas de pluralité de chambres. La seule marge de manœuvre consiste le plus souvent à organiser à intervalles réguliers des audiences dédiées à la matière économique et financière. Un procureur relève à cet égard que « *l'absence de spécialisation de la juridiction de jugement induit des relaxes non fondées et de la frilosité sur les mesures de confiscation patrimoniale* ».

Cette faible spécialisation des magistrats tant côté parquet que siège (hors groupe 1) est à mettre en regard des mis en cause qui eux ont régulièrement recours à des cabinets d'avocats spécialisés.

Les dossiers économiques et financiers nécessitent des temps d'audience importants. Les difficultés d'audiencement, déjà pointées par le groupe de travail de la DACG de 2015, ont perduré. La maîtrise des délais de jugement reste aléatoire notamment du fait de la multiplication des demandes de renvoi et/ou du dépôt tardif de conclusions et de pièces.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Graphique 4 : Présence d'une formation correctionnelle spécialisée



Source : Questionnaire mission.

3.3. L'organisation en région parisienne constitue un cas particulier qui contribue à rendre l'organisation d'ensemble peu lisible et crée un besoin encore plus marqué de coordination

La région Île-de-France est l'exemple même de la complexité des cartes administratives et judiciaires et de leur coordination.

Les ressorts de la préfecture de police de Paris et de la cour d'appel de Paris ne recouvrent pas les mêmes périmètres géographiques : les Hauts-de-Seine sont rattachés à la préfecture de police, mais relèvent des TJ du ressort de la cour d'appel de Versailles, avec un pôle financier au TJ de Nanterre ; alors que l'Essonne relève de la DRPJ de Versailles, tout en étant rattachée aux TJ du ressort de la cour d'appel de Paris.

3.3.1. Les services enquêteurs pour Paris et la petite couronne relèvent d'une organisation spécifique, mais proche du droit commun

Si la grande couronne (Yvelines, Essonne et Val-d'Oise) relève de l'organisation classique observée sur le territoire national, il n'en va pas de même pour Paris et la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), qui relèvent de la compétence de la préfecture de police de Paris[88], c'est-à-dire d'une zone de police d'État.

Cette organisation a entraîné la disparition des groupements de gendarmerie départementale (GGD) dans les quatre départements depuis 2009. A cette même date[89], le préfet de police de Paris s'est vu confier l'exercice des attributions dévolues au représentant de l'État en matière d'ordre public dans les 123 communes de la petite couronne.

À l'image de ce qui est constaté au plan national entre la DCPJ et la DCSP, les affaires économiques et financières sont réparties, selon un critère de complexité, entre la DRPJ et DSPAP. La répartition des compétences entre les services de police relève de protocoles parfois anciens, à l'instar de celui du 10 juillet 2006 entre la DRPJ et la direction de la police urbaine de proximité (DPUP), remplacée par la DSPAP en 2012. Surtout, ils sont peu précis en matière économique et financière. Le protocole de répartition de compétence entre la DDSP et le SDPJ des Hauts-de-Seine, établi en 2009, ne fait même aucune mention de la répartition des compétences dans ce champ. Les offices centraux, ainsi que la SR de Paris, peuvent intervenir comme dans le reste du territoire s'ils sont saisis pour enquête.

[88] Arrêté du 12 Messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police de Paris.

[89] Décret du 24 juillet 2009 relatif à la compétence territoriale de certaines directions et de certains services de la préfecture de police de Paris.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MISSION

La DRPJ dispose de la sous-direction des affaires économiques et financières (SDAEF), pour la délinquance de moyenne et haute envergure.

La SDAEF compte six brigades spécialisées en délinquance économique et financière : la brigade financière (BF), la brigade de répression de la délinquance économique (BRDE), la brigade de recherches et d'investigations financières (BRIF), la brigade des fraudes aux moyens de paiement (BFMP), la brigade de répression de la délinquance astucieuse (BRDA) et la brigade de répression de la délinquance contre la personne (BRDP). Plusieurs interlocuteurs de la mission, notamment des magistrats, ont indiqué que ces brigades pouvaient doublonner les équipes d'enquête des offices centraux, même si des efforts de répartition des dossiers sont entrepris (par exemple, les délits boursiers sont désormais de la seule compétence de la brigade financière de la SDAEF).

La DRPJ dispose également d'unités territoriales dans Paris (trois districts de police judiciaire (DPJ) qui se répartissent les arrondissements parisiens), **mais sans spécialistes en délinquance économique et financière, dont les groupes ont été dissous en 2012**.

Enfin, en petite couronne, il existe trois SDPJ (92, 93 et 94), qui comportent chacun des enquêteurs en délinquance économique et financière, ainsi que quatre GIR à compétence départementale (75, 92, 93 et 94), qui traitent des enquêtes du milieu du spectre à l'instar des SRPJ sur le reste du territoire.

S'agissant de la DSPAP, celle-ci comprend une direction territoriale de sécurité de proximité (DTSP) dans chaque département (75, 92, 93, 94), qui dirige l'action des commissariats de leurs ressorts. Ceux-ci disposent de GAJ ou de services d'accueil et d'investigation de proximité (SAIP) qui effectuent la prise de plaintes et les enquêtes judiciaires de faible importance. Il n'y a en principe pas d'enquêteurs dédiés, mais seulement des agents qui ont une compétence ou une appétence personnelle pour travailler sur ce type de délinquance dans certains commissariats. La DSPAP a indiqué à la mission ne pas vouloir créer de groupes financiers, car elle estime que cela ne relève pas de ses missions prioritaires.

Au total, hormis pour ce qui est traité par la SDAEF, la préfecture de police n'alloue donc que très peu de moyens à la lutte contre la délinquance économique et financière.

3.3.2. L'organisation judiciaire en Île-de-France est marquée par la cohabitation de deux cours d'appel et le poids du TJ de Paris

La cour d'appel de Versailles a été créée par décret en date du 24 décembre 1975 par démembrement de la cour d'appel de Paris afin de désengorger cette dernière et accompagner la création des villes nouvelles ainsi que le redécoupage des anciens départements de la Seine (75) et de la Seine-et-Oise (78). Son ressort couvre les départements des Yvelines (TJ de Versailles), des Hauts de Seine (TJ de Nanterre), du Val-d'Oise (TJ de Pontoise) et de l'Eure-et-Loir (TJ de Chartres), chacun de ces départements disposant en outre d'un tribunal de commerce.

La cour d'appel de Paris couvre les départements de Paris, de la Seine-Saint Denis, du Val-de-Marne, de la Seine-et-Marne, de l'Essonne et de l'Yonne. Ce ressort comprend, outre la cour d'appel, neuf TJ à caractère départemental (Paris, Bobigny, Créteil, Evry, Melun, Meaux, Fontainebleau, Auxerre, Sens).

Le TJ de Paris comprend deux parquets spécialisés : le PNF et le parquet national antiterroriste. Il est en outre doté, en matière pénale, de plusieurs compétences nationales en matière de lutte contre le terrorisme, de droit pénal boursier et de corruption internationale, de crimes contre l'humanité, de crimes et délits de guerre, ainsi que d'infractions militaires en temps de paix. La création récente de la JUNALCO renforce sa visibilité avec le droit d'évocation des dossiers de très grande complexité.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. MANUEL

Encadré 14 : La réorganisation du parquet du tribunal judiciaire de Paris

Le procureur du TJ de Paris a réorganisé en janvier 2020 son parquet en créant deux nouvelles divisions afin d'élever le niveau de spécialisation du parquet. Les deuxième et troisième divisions vont se partager les affaires économiques, financières et de délinquance et criminalité organisée, soit un volume d'environ 40 000 affaires par an.

La troisième division, dirigée par un procureur adjoint est chargée des contentieux allant d'une grande complexité à une très grande complexité. Elle traite en effet les dossiers de la JIRS, de la JUNALCO et la lutte contre la cybercriminalité ; elle est structurée en trois sections correspondantes : criminalité financière (7 magistrats), criminalité organisée (7 magistrats) et cybercriminalité (3 magistrats).

La deuxième division, chargée de l'action publique spécialisée, comprend une section spécialisée dans la lutte contre la délinquance organisée et les stupéfiants (7 magistrats) et une autre intitulée « affaires économiques, financières et commerciales » (13 magistrats). Cette division sera en charge du plus grand volume de procédures économiques ou financières.

Source : DACG.

La compétence de la JIRS de Paris s'étend au ressort de vingt-sept TJ dépendants de neuf cours d'appel.

Les échanges entre les parquets généraux des deux cours ne sont pas formalisés, qu'il s'agisse de politique pénale à l'échelon régional ou de la définition des attentes à l'égard des administrations interlocutrices de l'autorité judiciaire ou des services enquêteurs. Plus largement, aucune instance de coordination entre la préfecture de police et les deux parquets généraux ou les parquets concernés n'existe.

3.4. La mise en œuvre effective des règles de compétence altère la portée de la spécialisation recherchée

3.4.1. La saisine des services enquêteurs relève *in fine* largement d'une négociation au cas par cas

L'attribution effective des enquêtes à tel ou tel service résulte dans les faits du cumul de **trois considérations** :

- des **règles de compétence** dont on a vu qu'elles étaient particulièrement imprécises[90]. Si l'idée générale est que les affaires complexes doivent « remonter », plus ou moins haut selon leur degré de complexité, cette complexité n'est pas définie, ni dans des textes réglementaires ni dans des protocoles entre directions. Autant ce critère est d'application évidente géographiquement, pour des affaires dépassant une échelle locale, voire ensuite régionale, autant la technicité des affaires n'est pas aisément prise en compte ;
- un **principe de libre saisine** des enquêteurs par les magistrats du parquet, consacré par l'article 12-1 du CPP. Ce principe peut en pratique brouiller la logique de répartition de compétences figurant aux protocoles, voire entretenir les conflits de compétence (par exemple, cas du SEJF et de la BNRDF) ;

[90] Le premier critère de répartition des affaires entre police et gendarmerie tient à la zone de compétence géographique de ces deux forces, l'enquête est de prime abord confiée au service territorialement compétent.

- ce qu'on pourrait appeler le **principe de réalité**, qui consiste en ce que l'attribution finale d'un dossier à un service enquêteur spécialisé dépend en réalité de la négociation conduite par le parquet. En effet, la volonté des parquets de saisir tel ou tel service spécialisé (office, service interrégional ou régional) se heurte bien souvent à la régulation de la charge de travail qu'opèrent ceux-ci, pour rester dans des nombres de dossiers par enquêteur jugés raisonnables. Ceci conduit à des dessaisissements « vers le bas », ce qui dégrade mécaniquement la qualité de l'investigation, réalisée à un niveau de spécialisation inférieur à ce qui serait souhaitable. Faute de suivi de ces dessaisissements, la mission n'a pas été en mesure de quantifier le phénomène, d'autant que les parquets l'internalisent dans les choix qu'ils opèrent, mais il a été unanimement relevé.

3.4.2. La répartition des procédures entre les juridictions spécialisées et les autres juridictions comporte une part d'aléas

Le très faible nombre de dossiers économiques et financiers traités en JIRS, souligné *supra*, est à rapprocher du constat, symétrique, de la présence de dossiers complexes ou de grande complexité dans les juridictions de droit commun. L'exploitation du questionnaire précité a ainsi permis de mettre en exergue la présence dans la quasi-totalité des parquets, de dossiers en cours traités par des services d'enquêtes spécialisés. Ainsi, 90 % des juridictions interrogées avaient un dossier économique et financier en cours auprès de la police judiciaire et 85 % d'entre elles un dossier en cours dans une section de recherche de la gendarmerie. Qui plus est, près de 30 % des juridictions - hors groupe 1, pour lesquelles cela est plus fréquent - avaient un dossier en cours dans un office central. Pourtant, les procureurs notent que les services spécialisés sont souvent mobilisés par les dossiers JIRS et PNF. En pratique, plus la juridiction est éloignée du siège de la PJ, plus leur saisine est difficile.

Un procureur note ainsi que « *les juridictions de groupe 4 peuvent être amenées à connaître de lourds dossiers de délinquance économique et financière sans que les magistrats bénéficient d'appui conséquent nécessaire (pas de greffe dédié aux magistrats du parquet), et sans que les juridictions spécialisées -JIRS- ne se saisissent, ce qui tend à rendre complexe et très chronophage la gestion de ces dossiers perdus dans la masse de l'ensemble des procédures de droit commun ».* Plusieurs interlocuteurs de la mission ont déploré un nombre insuffisant de dossiers « JIRSés » qui auraient mérité une expertise plus poussée.

Il résulte du dialogue de gestion des JIRS du 9 janvier 2019 que les chefs de cour font un lien direct entre le manque de moyens des JIRS –sur toute la chaîne pénale- et les difficultés exprimées par les juridictions infra JIRS pour gérer des dossiers complexes. Pour autant, les juridictions dans lesquelles la mission s'est déplacée ne font pas état de dossiers que la JIRS du ressort aurait refusé de prendre en raison de sa charge de travail, mais de dossiers dont la complexité n'entrait pas dans ses critères de saisine.

De fait, les critères de complexité restent difficiles à manier et leur application semble s'être traduite par une remontée insuffisante de dossiers techniques.

3.4.2.1. Les critères de complexité restent difficiles à manier

Au-delà des compétences exclusives du PNF et de la JUNALCO, la répartition entre les juridictions spécialisées et les juridictions de droit commun s'articule autour des critères de grande et de très grande complexité et de la notion de compétences concurrentes. Malgré les précisions apportées par voie de circulaires pour mieux cerner la graduation de la complexité des dossiers, les concepts de « grande complexité » et de « très grande complexité » ont des frontières parfois ténues.

CONFIDENTIEL M. JANUEL

Le critère de « grande complexité » figure aux articles 704 et 705 CPP[91] qui traitent du partage de compétences entre les juridictions de droit commun et les JIRS sans explicitation de la notion. Plusieurs circulaires ont précisé les périmètres de compétence respectifs du PNF et des JIRS, en fixant des orientations un peu plus précises que le critère légal de « grande complexité ».

Les circulaires précitées de 2014, de 2015, de 2017 révèlent des difficultés relatives au partage de l'information entre les différents acteurs, la nécessité de fixer des seuils et critères par catégorie d'infractions. La circulaire du 17 décembre 2019 précitée fixe de nouveaux principes d'articulation des compétences ainsi que les modalités de circulation de l'information.

Les contours du critère de la « très grande complexité » désormais au cœur des compétences d'attribution de la JUNALCO, n'ont pas été définis par le législateur. La circulaire du 17 décembre 2019 relative à la compétence nationale concurrente du tribunal de grande instance (devenu tribunal judiciaire au 1er janvier 2020) précise quelques caractéristiques :

- des dossiers sans ancrage territorial manifeste, ou avec un volet international qui nécessitent une coopération judiciaire importante facilitée par un point d'entrée unique ;
- les affaires à enjeu national ;
- des dossiers qui font apparaître des faits susceptibles de relever de la compétence de plusieurs JIRS ;
- les affaires dont le traitement exige des moyens humains et techniques que ne possèdent pas les JIRS.

Mais au-delà des illustrations précitées, un examen *in concreto* s'imposera dans la pratique. Le procureur financier (PRF) et le procureur près le TJ de Paris ont fait valoir leur capacité de dialogue pour garantir un traitement des dossiers le plus qualitatif possible en veillant à leur bonne répartition entre les deux parquets.

3.4.2.2. L'enchevêtrement des différents niveaux de compétence peut entraîner des conflits de juridiction

Les circulaires précitées ont posé le principe de double information, en chargeant les procureurs généraux d'arbitrer d'éventuels conflits positifs ou négatifs sur les saisines[92].

La dépêche du 31 mars 2015 concernant la circulation de l'information entre parquets, parquets JIRS et le PNF a rappelé que le PRF doit être informé de toutes les affaires susceptibles de rentrer dans son champ de compétence et, de manière systématique, de certains délits (comme par exemple la corruption d'agent public étranger) et d'affaires trouvant leur origine dans une dénonciation ou un signalement provenant de la Cour des comptes ou de la HATVP.

La circulaire du 24 avril 2017[93] a confirmé les principes de partage de l'information et de règlement des conflits de compétence :

- entre un parquet de l'interrégion et le parquet JIRS au sein de la même cour d'appel : l'arbitrage final revient au procureur général près la cour d'appel[94] ;

[91] « *En raison notamment du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent* ».

[92] En cas de dessaisissement en cours d'information judiciaire, la loi du 6 décembre 2013 a prévu un mécanisme similaire à celui pratiqué par les JIRS : sur réquisitions du procureur de la République, le magistrat instructeur saisi prend, après avis et observation des parties, une ordonnance de dessaisissement au profit du juge d'instruction de Paris. En cas de contestation, le recours est porté devant la chambre criminelle de la Cour de cassation.

[93] Cette circulaire a pour objet la lutte contre la criminalité complexe et la grande délinquance économique et financière – consolidation de l'action des juridictions interrégionales spécialisées –.

[94] Cf. Article 35 alinéa 2 du CPP.

- entre un parquet infra-JIRS et le parquet JIRS relevant de deux cours d'appel différentes : l'arbitrage final revient au procureur général interrégional JIRS ;
- entre deux parquets JIRS : les procureurs généraux doivent trouver un accord.

La circulaire du 17 décembre 2019 clarifie l'ensemble des règles d'information désormais applicables avec la création de la JUNALCO, placée au sommet de la nouvelle architecture des JIRS et met un terme au rôle résiduel d'avis qu'avait conservé la DACG à partir de 2013 en ce domaine.

Enfin, conformément à l'article 705-4 du CPP « *le procureur général de Paris anime et coordonne, en concertation avec les autres procureurs généraux, la conduite de la politique d'action publique pour l'application de l'article 705* ». A ce jour, il n'est connu aucune intervention particulière de ce dernier à ce titre. Le projet de la DACG de réunir les JIRS à intervalles réguliers devra s'articuler avec le rôle de coordination dévolu à la JIRS de Paris. Afin de donner un contenu plus précis à cette mission, il paraîtrait judicieux qu'elle centralise les décisions de refus des JIRS, les analyse et veille à ce que les motifs de refus soient systématiquement explicités qu'ils soient ou non fondés sur les capacités de traitement. A l'instar de la politique développée par le PNF à l'égard des JIRS ou de procureurs de JIRS, comme celui de Marseille à l'égard des parquets territoriaux, il y aurait lieu de développer une mission de soutien ou d'accompagnement lorsque la saisine du PNF ou de la JIRS ne peut prospérer.

3.5. Un rôle spécifique des administrations, soulevant des questions de bonne articulation avec la chaîne répressive

3.5.1. Les prérogatives de police judiciaire de certaines administrations doivent être davantage mises en œuvre

En matière de délinquance économique, les administrations et autorités administratives indépendantes tiennent un rôle particulier, étant à l'origine en 2018 de 4,7 % des affaires s'agissant uniquement des administrations. Ceci se traduit par le fait que les services du ministère de l'intérieur transmettent seulement 57 % des procédures en matière économique et financière contre 90 % tous contentieux confondus.

Trois cas de figure doivent cependant être distingués :

- **Certaines administrations n'ont aucune prérogative de police judiciaire.** Elles constatent ce qu'elles estiment être des infractions et transmettent leurs procès-verbaux au parquet sans procéder à l'audition du mis en cause : dans ces cas, si le parquet entend poursuivre l'infraction, il doit demander à un service enquêteur de procéder à son audition, ce qui impose une bonne appropriation d'un dossier parfois technique, mieux maîtrisé par l'administration elle-même.
  - C'est le cas général de toutes les administrations qui s'appuient sur l'article 40 du code de procédure pénale (CPP)[95] pour dénoncer des faits délictueux.

[95] « *Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.* »

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
UNIQUE

- De même, les professions réglementées, administrateurs de justice et mandataires judiciaires (AJMJ), notaires et commissaires aux comptes transmettent parallèlement leurs soupons auprès de TRACFIN et au parquet sur la base de l'article 40 du CPP. Dans ce cas, les signalements ne peuvent être exploités judiciairement sans qu'un service enquêteur procède à une enquête et à l'audition du mis en cause.
- Le cas de l'administration fiscale apparaît quant à lui paradoxal. Les fonctionnaires des finances publiques disposent de prérogatives exorbitantes du droit commun[96], mais ils ne constatent pas la commission d'une infraction et n'ont pas de prérogatives de police judiciaire leur permettant de procéder à l'audition du fraudeur. Le parquet doit nécessairement saisir un service enquêteur pour qu'il procède à l'audition du mis en cause s'il entend exercer des poursuites. Cette difficulté trouve une acuité particulière avec la fin partielle du « verrou de Bercy » par la loi du 28 octobre 2018[97].

Encadré 15 : Les dénonciations obligatoires de la DGFiP dans le cadre de la suppression partielle du « verrou de Bercy »

Près de 60 % des dossiers transmis en 2019 l'ont été sous la forme de dénonciation obligatoire (DO)[98]. La DGFiP peut cependant déposer une plainte pour fraude fiscale après avis conforme de la Commission des infractions fiscales (CIF) pour les dossiers ne relevant pas d'une DO. Les modalités de transmission des DO sont définies avec précision[99]. Depuis que la DO se fait sans avis de la CIF, l'administration fiscale ne réalise plus la synthèse qui était effectuée pour la présentation devant les CIF.

Or, pour les parquets qui n'ont pas nécessairement, compte tenu de leur taille et de leur structuration, une expertise fiscale affirmée, les DO sont difficilement exploitables sans demande de précisions à l'administration fiscale. Dans un premier temps la DGFiP a fait savoir aux parquets qu'elle entendait conformer ses transmissions aux seuls documents mentionnés dans la circulaire. Plusieurs parquets ont fait état à la mission d'une accumulation de dossiers fiscaux qui nécessitent un complément d'information. La mission n'a pu réaliser une évaluation exhaustive du phénomène, mais elle a constaté lors des entretiens le développement des pratiques diverses sur le territoire conduisant à une véritable rupture d'égalité devant la loi et à des résultats inverses de ceux souhaités par le législateur :

- une absence de judiciarisation des DO par principe si aucune plainte n'a été déposée ;
- un tri des DO adressé aux parquets avec un classement systématique des dossiers transmis dès lors qu'une transaction a été réalisée par l'administration fiscale avec le contribuable ;
- une saisine des services enquêteurs avec une demande d'audition à titre de premier acte d'enquête du fonctionnaire ayant procédé au contrôle fiscal ;

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL N. JANUEL

[96] Possibilité d'obtenir des éléments détenus par différents organismes et personnes du fait de leur activité (article L.81 du livre des procédures fiscales), possibilité de procéder à des perquisitions fiscales avec accord du juge des libertés et de la détention et renfort d'officiers de police judiciaire (article L.16 B du livre des procédures fiscales).

[97] Article 36 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude modifié l'article L. 228-1 du livre des procédures fiscales. Les dossiers de contrôle fiscal répondant à certains critères de gravité sont dorénavant transmis directement au parquet, sans avis préalable de la commission des infractions fiscales. Les plaintes pour présomption caractérisée de fraude fiscale sont également désormais directement déposées auprès du parquet. Pour les contrôles ne remplissant pas les critères de dénonciation obligatoire au parquet, une plainte pour fraude fiscale après avis de la CIF demeure envisageable. Ces dispositions s'appliquent aux dossiers notifiés après l'entrée en vigueur de la loi.

[98] Sur les 1637 dossiers transmis au parquet en 2019, 965 l'ont été sous forme de DO et 672 sous forme de plaintes.

[99] Circulaire conjointe du ministère de la justice et du ministère de l'action et des comptes publics du 7 mars 2019 : chaque DO doit être constituée d'un courrier d'accompagnement qui précise la nature de l'infraction, l'impôt concerné, le montant des droits éludés, la base légale de la majoration fiscale de la proposition de rectification définitive notifiée au contribuable, la réponse de l'administration fiscale aux observations du contribuable.

- une demande systématique du parquet auprès des services fiscaux d'une synthèse du dossier accompagnant la DO à défaut de quoi le dossier est classé sans suite.

Le traitement judiciaire de la fraude fiscale avait jusqu'alors la particularité d'avoir un taux de poursuite particulièrement élevé. Les plaintes de la DGFiP conduisaient jusqu'alors avec une quasi-certitude à une condamnation pénale même si celle-ci intervenait dans un délai très long (6,4 années en 2017 entre la commission des faits et la date de la condamnation devant les tribunaux correctionnels et plus de 8 ans pour une condamnation par une cour d'appel[100]).

S'il est trop tôt pour évaluer les conséquences de la loi du 28 octobre 2018 sur le traitement judiciaire de la fraude fiscale, il semble qu'elle puisse conduire à une dégradation de la réponse pénale à l'inverse de la volonté du législateur.

Outre la mise en place d'une stratégie globale de lutte contre la fraude fiscale (cf. *supra*), des modifications textuelles et de pratiques semblent indispensables pour remplir les objectifs du législateur.

Source : Mission.

- **En deuxième lieu, certaines administrations disposent de par la loi de prérogatives de police judiciaire** : elles constatent une infraction pénale, procèdent à l'audition libre du contrevenant, en dressent procès-verbal, en informent le parquet et, depuis la loi du 23 mars 2019, délivrent aussi une convocation en justice. Tel est le cas notamment[101] :
  - des administrations sociales, qu'il s'agisse des inspecteurs des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) qui sont habilités à rechercher, constater et verbaliser l'infraction de travail dissimulé[102][103] ou de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) qui est obligée de déposer plainte et se constituer partie civile lorsque le préjudice est supérieur à huit fois le plafond servant de base au calcul de la sécurité sociale[104] et s'appuie sur l'article 40 du CPP pour les cas de faits graves ;

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE JANUEL

[100] Source SDSE.

[101] L'article 28 du CPP relatif aux agents dotés de pouvoirs de police spéciale prévoit, depuis la loi du 3 juin 2016, que certains agents sont autorisés à procéder aux auditions des mis en cause conformément aux dispositions de l'article 61-1 du même code. Ces dispositions concernent : l'inspection du travail et l'URSSAF (article L.8271-6-1 du code du travail); l'inspection de l'environnement (article L.172-8 du code de l'environnement); les services d'instruction de l'Autorité de la concurrence (article L.450-4 du code de commerce); la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (article L.512-60 du code de la consommation); ainsi qu'HADOPI (article L.331-21-1 du code de la propriété intellectuelle). L'article 44 a modifié l'article 390-1 du CPP pour ajouter l'ensemble des fonctionnaires et agents des administrations auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire dans la liste des personnes pouvant délivrer, sur instruction du procureur de la République, des convocations en justice valant citation. Une disposition spécifique ayant le même objet figure dans le nouvel article 365-1 du code des douanes.

[102] Articles L 243-11, R 243-59 du Code de la sécurité sociale (CSS) et L 8271-6-1 du Code du travail.

[103] L'arrêté du 5 mai 2014 prévoit les conditions d'agrément des agents des Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et des Caisses générales de sécurité sociale (CGSS) chargées du contrôle ainsi que de la recherche et de la constatation des infractions.

[104] Articles L114-9 et D114-5 du code de la sécurité sociale, soit, pour 2020 3 428 x 8 = 27 424 €.

- de certaines administrations du ministère de l'économie : la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et la direction générale de la consommation, de la concurrence et la répression des fraudes (DGCCRF), qui disposent de pouvoirs de police administrative[105][106]. La dépêche du 9 mars 2012[107] demande d'ailleurs aux parquets de ne pas faire doubler les auditions réalisées par les services de la DGCCRF d'auditions par un service de police judiciaire ;
- des inspecteurs et contrôleurs du travail[108]. Une instruction de la direction générale du travail (DGT) précise le cadre de l'audition[109]. La mise en œuvre effective de ce pouvoir se heurte en pratique à de fortes réticences de l'inspection du travail, ce qui justifie *a minima* un effort de formation.

Malgré le rappel de ces dispositions dans une circulaire du 16 novembre 2018[110], elles demeurent insuffisamment appliquées, de sorte que les services de police et gendarmerie sont encore régulièrement contraints de procéder à l'audition des mis en cause ou de délivrer des convocations en justice dans ce cadre, alors que leur intervention sur ces dossiers techniques apporte peu de valeur ajoutée.

- **Enfin, quelques administrations se voient confier des pouvoirs d'enquête judiciaire** dans leur champ de compétence, sans pour autant avoir des pouvoirs de police administrative.

Le législateur a donné des pouvoirs à certaines administrations avec la possibilité pour certains fonctionnaires de recevoir la qualification d'officier de police judiciaire et l'ensemble des pouvoirs coercitifs qui en découlent (placement en garde à vue, possibilité de procéder à des perquisitions, etc.). Ces fonctionnaires ne disposent en revanche pas du pouvoir de procéder à leur initiative à la constatation d'infractions pénales et doivent être saisis par les magistrats pour enquêter dans des champs infractionnels limités. Il s'agit :

- des ODJ[111], qui sont habilités à effectuer, sur l'ensemble du territoire, des enquêtes judiciaires pour constater des infractions, rechercher les auteurs et réunir des preuves permettant de les déférer à l'autorité judiciaire. Leur champ de compétence est strictement limité[112] et ils ne peuvent agir que sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction ;

---

[105] Instruction n° I N/3D/JUR/007, Mesures de police administrative relatives aux établissements, produits et services, 20 décembre 2019.

[106] Instruction n° I N/3D/JUR/002, Mise en œuvre des opérations de visite et saisie prévues aux articles L. 512-51 et suivants du code de la consommation, 1er septembre 2017.

[107] Dépêche n° SDJPS 08S11G2, infractions en matière de consommations : conduite des enquêtes et force probantes des procès-verbaux établis par les agents des services spécialisés, le 9 mars 2012.

[108] Article L. 8112-1 du code du travail « *sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des autres dispositions légales relatives au régime du travail, ainsi qu'aux stipulations des conventions et accords collectifs de travail répondant aux conditions fixées au livre II de la deuxième partie* » ; ils « *sont chargés concurremment avec les officiers et agents de police judiciaire de constater les infractions à ces dispositions et stipulations* ».

[109] Instruction DGT n° 2017/03 relative à l'audition des personnes soupçonnées conformément aux articles 28 et 61-1 du CPP, le 15 mars 2017.

[110] Circulaire JUSD 1831298C relative à la simplification de la procédure pénale à droit constant, commune ministère de la justice, ministère de l'intérieur du 16 novembre 2018.

[111] Loi du 23 juin 1999 relative au renforcement de l'efficacité de la procédure pénale ; pouvoirs précisés à l'article 28-1 du CPP.

[112] Infractions prévues par le code des douanes ; infractions en matière de contributions indirectes ; infractions prévues par le code de la propriété intellectuelle; infractions en matière d'escroquerie à la TVA ; infractions de vol de biens culturels ; infractions relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne; infractions en matière d'armes, de munitions et de matériels de guerre prévues par le code de la défense ; infractions de

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MINUTE

- des OFJ [113] qui disposent de pouvoirs judiciaires de lutte contre la fraude fiscale. Ils ont bénéficié d'une extension de la notion de fraude fiscale complexe en 2012[114], et 2013[115] ainsi que de la possibilité offerte en 2010 d'enquêter sur les délits connexes à la fraude fiscale complexe et en 2013, sur le blanchiment de cette dernière.
- les ODF et OFJ sont affectés exclusivement à la BNRDF [116] et au SEJF[117].

3.5.2. La question du cumul des sanctions administratives et judiciaires n'a pas fait l'objet d'une réflexion aboutie

L'augmentation des pouvoirs de sanctions des administrations s'est traduite par l'émergence d'une jurisprudence inspirée des standards européens encadrant ces prérogatives autour de deux principes :

- la possibilité de cumuler les sanctions administratives et pénales [118] ;
- le principe de proportionnalité des sanctions[119]. La Cour de cassation a rappelé que ce principe ne s'appliquait qu'aux sanctions de même nature de sorte que le prononcé d'une pénalité financière -même importante- par une autorité administrative n'empêche pas que le juge répressif sanctionne le comportement délictuel par une peine d'emprisonnement [120].

Des administrations, des autorités administratives indépendantes et les juridictions commerciales et financières disposent d'un pouvoir de sanction en cas de violation de la législation. Or, dans certaines hypothèses, les manquements qu'elles sanctionnent constituent également une infraction pénale :

- banqueroutes[121] : le tribunal de commerce peut prononcer à titre de sanctions dites commerciales, la faillite personnelle du dirigeant ou le comblement du passif[122] ;
- fraudes : les administrations peuvent prononcer dans certaines conditions des pénalités ou une répétition de l'indu ;

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

blanchiment prévues par les articles 324-1 à 324-9 du code pénal ; infractions prévues aux articles 56 et 57 de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

[113] Créé par l'article 23 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009, pouvoir précisé à l'article 28-2 du CPP.

[114] Loi du 29 décembre 2012 de finances rectificatives pour 2012.

[115] Loi du 6 décembre 2013

[116] Dépêche n° 2019 F 0081 FD1, création du service à compétence nationale dénommé SEJF, le 17 juillet 2019.

[117] Décret du 16 mai 2019 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service d'enquêtes judiciaires des finances ».

[118] QPC 2015-462.

[119] QPC 2015-462.

[120] Crim. 11 septembre 2019 n°18-81.067.

[121] Article L.654-2 du code de commerce : En cas d'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire, sont coupables de banqueroute les personnes mentionnées à l'article L. 654-1 contre lesquelles a été relevé l'un des faits ci-après : 1° Avoir, dans l'intention d'éviter ou de retarder l'ouverture de la procédure de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire, soit fait des achats en vue d'une revente au-dessous du cours, soit employé des moyens ruineux pour se procurer des fonds ; 2° Avoir détourné ou dissimulé tout ou partie de l'actif du débiteur ; 3° Avoir frauduleusement augmenté le passif du débiteur ; 4° Avoir tenu une comptabilité fictive ou fait disparaître des documents comptables de l'entreprise ou de la personne morale ou s'être abstenu de tenir toute comptabilité lorsque les textes applicables en font obligation ; 5° Avoir tenu une comptabilité manifestement incomplète ou irrégulière au regard des dispositions légales.

[122] L. 651-2 du code de commerce.

- violations des règles des marchés financiers ou de la concurrence : l'Autorité des marchés financiers et le conseil de la concurrence peuvent prononcer des sanctions financières ;
- infractions à la réglementation des marchés publics : la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) peut prononcer des amendes[123] ;
- infractions douanières : le service des douanes peut procéder à la destruction des marchandises et prononcer des amendes transactionnelles.

Des efforts ont été faits pour définir plus précisément les cas où un cumul des sanctions était pertinent.

Tel est le cas en matière de fraude sociale, sous l'effet combiné de la vigilance accrue apportée à ces infractions et à la création des CODAF (cf. 2.1.4), a été posé le principe d'une limitation des poursuites pénales aux seuls cas les plus graves, conduisant à une déjudiciarisation assumée des infractions visées pour désengorger les juridictions. Par dépêche du 3 mai 2016, la DACG a, à ce titre, invité les procureurs à privilégier un traitement uniquement administratif pour les fraudes « *ne présentant ni enjeux financiers significatifs, ni schéma de fraudes complexes, ni fraudes réitérées* »[124].

Cette politique pénale s'est traduite par une baisse de 44 % des condamnations prononcées par le tribunal correctionnel en 11 années pour des infractions relevant du spectre de la fraude, alors que pour l'ensemble des infractions EIEF cette baisse n'est que de 27,4 % (*cf. supra).*

Tableau 26 : Évolution du nombre de condamnations prononcées pour des infractions relevant du spectre de la fraude par infraction entre 2006 et 2017

Libellé	2006	2017	Évolution 2006/2017
Nombre total de condamnations prononcées par le tribunal correctionnel pour des infractions relevant du spectre fraude	10 728	6 313	-44 %
Infraction à la législation sur l'emploi	4 902	2 986	-39,1 %
Infraction à la protection sociale	365	9	-97,5 %
Infraction à la réglementation du travail	1 317	325	-75,3 %
Infractions aux prestations sociales	674	910	35 %
Infractions en matière de concurrence et prix	419	49	-88,3 %

Source : ministère de la justice-SG-SEM-SDSE-Casier Judiciaire National, mission.

Cette orientation trouve une traduction, mais seulement partielle, dans les chiffres. Ainsi, seuls 3,7 % des fraudes constatées par la CNAF en 2019 ont donné lieu à une transmission au parquet, soit 1 587 procédures.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JAUNEL

[123] Amende d'un montant maximum de 5 000 €.

[124] Dépêche relative à la lutte contre les fraudes sociales du 3 mai 2016.

Tableau 27 : Éléments statistiques sur les fraudes répertoriées par la CNAF de 2016 à novembre 2019

Année	Nombre total de cas de fraudes	Nb total d'avertissements	Nb total de pénalités	Montant des pénalités	Nombre total de poursuites pénales	Montant de fraudes
2016	42 959	12 387	26 846	16 792 381 €	1 878	275 448 221 €
2017	45 100	10 799	27 463	16 842 770 €	1 917	291 142 511 €
2018	44 897	11 548	27 926	19 352 243 €	1 853	304 621 515 €
2019	41 981	10 731	26 164	17 541 342 €	1 587	284 002 857 €

Source : CNAF, mission.

A contrario, l'ACOSS (agence centrale des organismes de sécurité sociale) a un taux de transmission au parquet très nettement plus élevé (46 % en 2018), ce qui montre que la mise en œuvre de cette orientation n'a pas été homogène.

Tableau 28 : Contrôles effectués par l'ACOSS dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale

Année	2016	2017	2018
Nb d'actions ciblées	6 960	6 195	5 535
Nb d'actions ciblées avec redressement	6 193	5 385	4 873
Nb de PV transmis aux Parquets	2 425	2 414	2 252

Source : ACOSS, mission.

Au-delà du champ de la fraude sociale, en matière d'infractions douanières, une approche similaire a été adoptée pour la lutte contre la contrefaçon[125], avec des résultats comparables : seuls 3,8 % des enquêtes réalisées en 2018 ont donné lieu à transmission à l'autorité judiciaire alors que 45 % d'entre elles ont donné lieu à des sanctions administratives.

Tableau 29 : Enquêtes réalisées par la DGDDI hors DNRED

Année	2016	2017	2018	2019 (à date)
Enquêtes totales	917	839	965	787
Enquêtes avec des suites administratives	534	471	434	412
Enquêtes transmises à des services administratifs (TRACFIN, ACOSS …)	0	5	7	10
Enquêtes transmises au parquet	17	24	37	22
Dont article 40	12	19	30	12

Source : DGDDI, mission.

Pour autant, la faiblesse des taux d'auteurs poursuivables, des taux de poursuite, voire des taux de condamnation des affaires ayant pour origine les administrations (*cf.* partie 2) conduit à des incompréhensions et à des frustrations au sein de ces administrations sur le traitement judiciaire, qui devrait être d'autant plus systématique et rapide qu'il est réservé aux cas les plus sérieux.

[125] Dépêche du 1er octobre 2018 de présentation de la nouvelle stratégie de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) en matière de lutte contre la contrefaçon. « *La nouvelle stratégie douanière invite les services à privilégier le règlement de toute découverte de contrefaçons par la procédure de destruction simplifiée à l'issue de la phase de retenue, qui répond aux intérêts de l'administration (règlement rapide et à moindre coût) et à ceux du titulaire de droits (retrait des marchandises du marché), pour les cas sans enjeu particulier en matière de lutte contre la fraude (pas de réseau identifié) ou de santé/sécurité pour les consommateurs* ».

La recherche d'une articulation des sanctions est d'ailleurs loin d'être généralisée et supposerait une stratégie globale. Un grand nombre d'infractions sont ainsi appréhendées sur le plan pénal et administratif sans réelle concertation, ce qui peut conduire à une réponse d'ensemble insatisfaisante. Il est possible d'en donner trois illustrations, qui correspondent à des problèmes distincts.

- **La problématique de la transaction en matière de fraude fiscale ou la rétroaction de la sanction administrative sur la réponse judiciaire.**

La loi du 28 novembre 2018 offre à l'administration fiscale la faculté de transiger[126] avec le contribuable alors même qu'une enquête pénale est en cours. Si la transaction est sans incidence sur l'action publique, il n'en demeure pas moins qu'elle est de nature à affaiblir la procédure judiciaire et surtout, l'intérêt d'une condamnation pénale. Il s'agit d'un changement radical pour l'administration fiscale qui prônait « *de s'abstenir de proposer ou consentir, en toute matière fiscale, des transactions portant sur les pénalités afférentes aux impositions qui ont donné lieu au dépôt d'une plainte pour fraude fiscale ou pour lesquelles le dépôt d'une plainte est envisagé* » [127].

Le choix de transiger avec le contribuable est dans la majorité des cas prise de manière unilatérale par l'administration alors que ces conséquences sur la procédure judiciaire sont très importantes. Plus encore, lorsqu'elle porte plainte et *a fortiori* lorsqu'elle transmet une DO, la DGFiP n'informe pas le plus souvent le ministère public des démarches en cours aux fins de transaction avec le contribuable[128].

- **Les infractions aux règles des marchés publics[129] : ni les sanctions administratives ni les sanctions judiciaires n'apparaissent opérantes**

Les juridictions financières sont régulièrement amenées à découvrir à l'occasion de leurs contrôles des violations des règles de passation des marchés publics pouvant constituer une infraction pénale. En 2018, les juridictions financières ont adressé aux parquets 97 signalements[130], chiffre en augmentation régulière depuis 2000.

Selon la Cour des comptes, près de 70 % d'entre eux se soldent par un classement sans suite, une ordonnance de non-lieu ou une relaxe. S'agissant spécifiquement du délit de favoritisme, les personnes condamnées sont en outre presque exclusivement sanctionnées de peines symboliques avec des amendes dont le montant n'excède pas celui que peut prononcer la CDBF. Cette saisie des TJ est toutefois rendue nécessaire du fait que certaines autorités publiques ne sont pas justiciables de la CDBF (maires, présidents d'exécutifs locaux notamment).

Compte tenu de l'échec actuel de la judiciarisation de ces infractions, un traitement administratif pourrait être privilégié même si le caractère symbolique de la dépénalisation ne doit pas être sous-estimé. Une telle décision permettrait de recentrer l'action des tribunaux et limiter les coûts budgétaires et humains alloués à des procédures qui prospèrent peu.

---

[126] La loi du 6 décembre 2013 avait supprimé la possibilité pour l'administration de transiger lorsqu'une enquête était en cours ou une plainte envisagée.

[127] Bulletin officiel des finances publiques-impôts « CF - Infractions et sanctions pénales - Poursuites correctionnelles -Délit général de fraude fiscale - Mise en œuvre des poursuites » du 18 juin 2015.

[128] Un certain nombre de procureurs rencontrés par la mission déplorent être rarement informé de l'existence d'une transaction fiscale et le découvrir le plus souvent par le contribuable lors de son audition devant les services de police ou gendarmerie ou au cours de l'audience pénale.

[129] Les atteintes à la probité (corruption, trafic d'influence, ingérence, prise illégale d'intérêt, détournement de biens publics) sont assez difficilement traçables statistiquement dès lors que le code NATAFF auquel elles sont rattachées inclut également les infractions de remise irrégulière de correspondances, somme d'argent ou objet quelconque à un détenu. Pour les besoins de l'analyse, cette dernière infraction a été sortie du champ.

[130] Soit 9 transmissions de la Cour des comptes et 88 pour les chambres régionales.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

- **La banqueroute et les infractions à la législation sur les sociétés : l'intérêt de définir clairement des seuils de pénalisation en lien avec les sanctions commerciales.**

A raison d'une sensibilisation accrue des mandataires liquidataires, le nombre de personnes orientées par les parquets pour ce motif a augmenté de 37 % entre 2015 et 2018 pour atteindre 29 040 personnes. Or, entre 2015 et 2017, le nombre de condamnations pour une infraction à la législation sur les sociétés a baissé de 81 % (847 condamnations, soit seulement 3,7 % des personnes orientées).

Dans le même temps, en 2017, seules 1 607 procédures ont été enregistrées dans les services de police et gendarmerie pour ces infractions[131]. La différence entre les personnes orientées par les parquets et le nombre de procédures enregistrées dans les services enquêteurs, soit 27 433, correspond aux procédures classées sans suite.

Les auditions réalisées par la mission ont montré que dans beaucoup de juridictions, à défaut de directives nationales ou régionales, des seuils en dessous desquels les infractions à la législation sur les sociétés ne font pas l'objet de poursuite ont été définis sur une base *ad hoc*, de manière interne. Les procureurs considèrent en effet que les sanctions commerciales suffisent à mettre à un terme au trouble à l'ordre public économique et garantissent les droits des tiers.

La situation actuelle, outre le fait qu'elle est particulièrement contre-productive puisqu'elle oblige les parquets à traiter des procédures dont la probabilité qu'elles prospèrent est très faible, a en outre un effet délétère sur les mandataires qui regrettent le peu de retour judiciaire sur les signalements qu'ils s'astreignent à faire.

Ainsi, dans un contexte de moyens de police et de justice contraints et de résultats globalement décevants, alors que la sanction administrative a pour elle de pouvoir être rapide, pécuniairement significative et indépendante de la démonstration de l'élément intentionnel de la fraude, la définition précise et restrictive des cas où le cumul des deux sanctions dans le cadre d'une stratégie associant les administrations concernées apparaît prioritaire.

*

Au total, l'examen de l'organisation de la chaîne répressive met en évidence, tant pour les services enquêteurs que pour les services judiciaires :

- **sa complexité et notamment de nombreux cloisonnements qui nuisent notamment à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie ;**
- **une faible spécialisation fonctionnelle, qui tient à la fois au fait que les services spécialisés traitent une très petite proportion des affaires et que les services de droit commun sont quasi systématiquement généralistes ;**
- **une répartition finalement assez empirique des affaires, conduisant à ce qu'un trop grand nombre d'entre elles soient traitées à un niveau inférieur à ce que justifierait leur degré de complexité ;**
- **une articulation perfectible avec les administrations, en termes de réalisation de certains actes de police judiciaire comme de cumul de sanctions**.

[131] Soit 877 procédures pour la police nationale et 746 pour la gendarmerie nationale.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

4. Les moyens humains pâtissent plus d'une insuffisante spécialisation individuelle que d'un manque global d'effectifs

La mission s'est heurtée à une difficulté d'identification des moyens humains engagés dans la lutte contre la délinquance économique et financière, en service d'enquête comme en juridiction. Cette difficulté se concentre logiquement dans les services généralistes et TJ. Elle n'est cependant pas totalement absente des échelons spécialisés, notamment en juridiction.

L'analyse de la charge de travail est en outre compliquée par l'absence de cotation de la complexité des affaires.

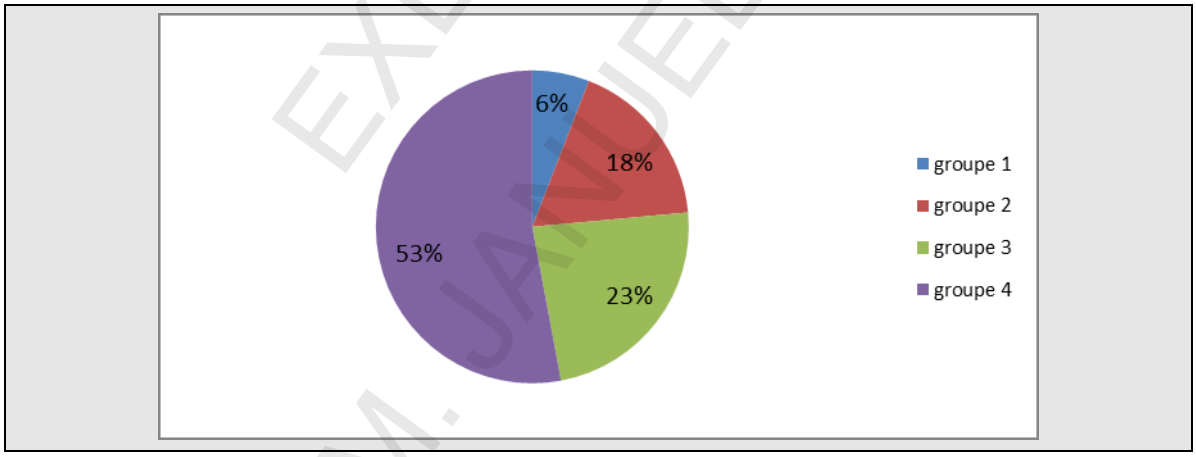
Dans ces conditions, juger du caractère adapté des effectifs est particulièrement délicat.

4.1. Les moyens humains mobilisés en services d'enquête sont imparfaitement appréhendés

4.1.1. Le sentiment prégnant des parquets est celui d'un manque d'enquêteurs économiques et financiers

Le questionnaire diffusé par la mission à l'ensemble des procureurs de la République (cf. Annexe IX) fait ressortir l'absence fréquente de service enquêteur spécialisé dans leur ressort (graphique 5), mais au-delà, une absence totale d'enquêteur spécialisé dans leur ressort (35,7 % des parquets répondants, cf. graphique 6). Ceci met en évidence la question de la **spécialisation individuelle** des enquêteurs, au-delà de la faible spécialisation fonctionnelle déjà soulignée (cf. partie 3).

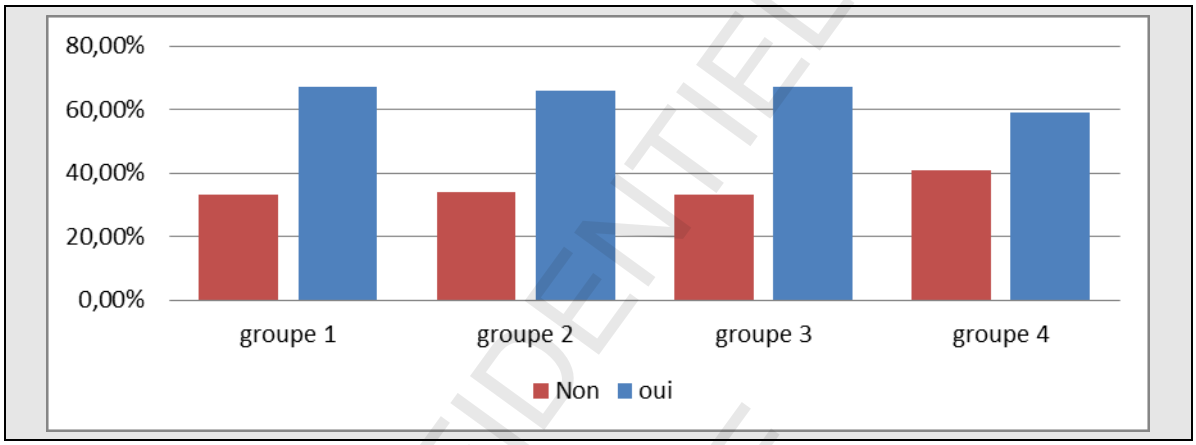
Graphique 5 : Résultats du sondage : pourcentage des parquets déclarant ne disposer d'aucun service enquêteur spécialisé dans la délinquance économique et financière dans leur ressort



Source : Mission à partir des réponses au questionnaire transmis aux parquets.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Graphique 6 : Résultats du sondage sur la présence d'enquêteurs spécialisés dans la délinquance économique et financière dans le ressort du parquet



Source : Mission à partir des réponses au questionnaire transmis aux parquets.

4.1.2. L'évaluation des effectifs des services spécialisés semble globalement cohérente avec leur charge d'activité, ce qui confirme qu'ils arrivent à piloter celle-ci

La mission évalue le nombre d'enquêteurs traitant la criminalité économique et financière à environ 3 500 équivalents temps plein (ETP). Aucun outil ne permettant de mesurer les effectifs des services de proximité traitant des dossiers économiques et financiers, leur estimation correspond à des évaluations imparfaites réalisées par les services auditionnés (la majorité d'entre eux n'étant pas spécialisés sur ce type d'affaires).

Tableau 30 : Estimation de l'effectif total d'enquêteurs affectés aux enquêtes économiques et financières (ETP)

Services	2015	2016	2017	2018	2019
DCPJ	-	-	-	-	-
OCLCIFF[132]	76	67	75	82	82
OCRGDF[133]	45	59	54	53	53
DIPJ/DRPJ	387	384	396	412	467
DCSP	-	-	-	-	-
SP (SD, BU, BSU)[134]	NC	NC	NC	NC	1 521
Préfecture de police	-	-	-	-	-
SDAEF	273	260	237	234	235
SDPJ 92	13	12	13	12	11
SDPJ 93	7	6	7	7	6
SDPJ 94	11	12	12	12	10
DSPAP	NC	NC	NC	NC	15
Gendarmerie	-	-	-	-	-
OCLTI	28	31	32	32	32
SR (et SR spécialisées 2019)	NC	NC	NC	NC	193
Gendarmerie (hors SR et OCLTI)	NC	NC	NC	NC	630
Finances	-	-	-	-	-
SEJF	213	213	213	228	271
TOTAL	**NA**	**NA**	**NA**	**NA**	**3 526**

Source : Mission.

Nota : les effectifs consacrés par la gendarmerie à cette délinquance sont probablement sous-estimés en l'absence de données statistiques fiables, alors que le nombre de procédures traitées par la GN est 10 % inférieur à celui de la PN.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

4.1.2.1. La cartographie des effectifs des services spécialisés

Au sein des services spécialisés centraux et territoriaux, la mission a recensé environ 1 250 agents spécialisés sur les questions économiques et financières.

- La police nationale :
  - La DCPJ recense pour le périmètre de la SDLCF 547 enquêteurs ayant une spécialisation économique et financière, dont 135 au sein des offices et services centraux et 412 au sein des services territoriaux (DIPJ, SRPJ et antennes de PJ). Par ailleurs, d'autres enquêteurs traitant de cette matière sont affectés au sein d'autres services d'enquêtes (criminalité organisée, cybercriminalité, etc.). Comme le montre le tableau ci-dessous, ces effectifs ont crû significativement sur la période récente.

Tableau 31 : Évolution des effectifs d'enquêteurs ayant une spécialisation économique et financière au sein du périmètre de la SDLCF sur 2015-2018

DIPJ/DRPJ	2015	2016	2017	2018
Ajaccio	21	21	24	25
Antilles	15	13	13	13
Bordeaux	50	49	51	51
Lille	21	24	24	27
Dijon	11	12	16	12
Lyon	42	41	44	43
Marseille	82	77	82	86
Orléans	30	31	31	34
Rennes	42	44	45	48
Strasbourg	36	32	23	34
Versailles	37	40	43	39
Total DIPJ/DRPJ	**387**	**384**	**396**	**412**
OCLCIFF	76	67	75	82
OCRGDF	45	59	54	53
Total offices	**121**	**126**	**129**	**135**
Total DIPJ/DRPJ et offices	**508**	**510**	**525**	**547**

Source : Mission, données DRPJ.

  - La DRPJ de la préfecture de police de Paris recense pour sa part 298 agents chargés des enquêtes économiques et financières, au 31 octobre 2019, soit 15,1 % des effectifs de la DRPJ[135].

Ces personnels se répartissent entre la SDAEF en propre (271 enquêteurs) et les trois SDPJ des départements de petite couronne qui en dépendent (27 enquêteurs).

Les effectifs de la SDAEF ont chuté de 17,3 % entre 2015 et 2018, mais ont commencé à être rétablis en 2019, alors qu'ils sont restés relativement stables pour ceux de la DRPJ dans son ensemble. Malgré cette reprise, ces effectifs au 31 octobre 2019 étaient inférieurs de 10,6 % à 2015. Le contexte des attentats a conduit à réorienter une partie des effectifs dédiés à la délinquance économique et financière vers d'autres types d'enquêtes au sein de la DRPJ.

[132] Pour 2019, la mission a repris les chiffres de 2018, faute de disponibilité.
[133] Pour 2019, la mission a repris les chiffres de 2018, faute de disponibilité.
[134] Calculer sur la base prorata du % de faits élucidés EIEF dans total des faits élucidés sur total des effectifs DCSP.
[135] S'y ajoutent huit inspecteurs de finances publiques, appartenant au Groupe Régional d'Enquêtes Economiques (GRÉE) relevant de la Brigade Nationale d'Enquêtes Economiques (BNEE) et les enquêteurs affectés en SDPJ.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Tableau 32 : Évolution des effectifs des brigades de la SDAEF (hors agents administratifs et hors BEFTI)

Période	BF	BRDA	BFMP	BRDE	BRDP	BRIF	Total
Au 31-12-2015	68	52	46	35	65	37	303
Au 31-12-2016	64	52	41	35	62	36	290
Au 31-12-2017	63	45	41	36	54	31	270
Au 31-12-2018	57	42	46	32	47	34	258
Au 31-10-2019	55	46	43	39	48	40	271
Évolution 2015 - 2019	-19,1 %	-11,5 %	-6,5 %	11,4 %	-26,2 %	8,1 %	-10,6 %

Source : Mission sur données DRPJ.

Tableau 33 : Évolution des effectifs des services économiques et financiers SDPJ 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019 (10 mois)
SDPJ 92	13	12	13	12	11
SDPJ 93	7	6	7	7	6
SDPJ 94	11	12	12	12	10

Source : Mission sur données DRPJ.

- **La gendarmerie nationale :**
  - les SR et offices centraux comptent 101 enquêteurs DEFI 3, 90 DEFI 2 et 154 DEFI 1[136], soit 345 militaires ayant reçu la formation DEFI[137] (dont 32 personnels pour l'OCLTI, en légère croissance). Parmi ceux-ci, 193 enquêteurs sont des enquêteurs hautement spécialisés pour traiter les dossiers les plus complexes intégrés au sein des seules DDEFN des SR et des offices.

Comme le montre le tableau ci-dessous, dans un contexte de croissance des effectifs de la gendarmerie nationale dans son ensemble et des SR dans une moindre mesure (+3 %), les flux d'enquêteurs formés en « éco-fi » en SR a lui légèrement décru (-3,6 %).

Tableau 34 : Effectifs des SR et de l'OCLTI dont brevetés DEFI 2 et 3

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2013/2018
Effectifs GN	95 780	95 865	95 995	98 296	98 529	99 251	+3,6 %
OCLTI	28	27	28	31	32	32	+14 %
Effectifs SR	1 604	1 596	1 601	1 642	1 579	1 653	+ 3 %
DEFI 2 et 3 SR	191	159	163	164	173	184	-3,6 %

Source : SDPJ-DOE-DGGN, mission.

[136] DEFI 1, DEFI 2 et DEFI 3 correspondent aux militaires ayant été brevetés après avoir suivi ces niveaux de formations mis en place par la DGGN à compter de 2017.

[137] Dont 77 enquêteurs patrimoniaux qui n'ont pas vocation à traiter du contentieux éco-fi du niveau SR. Tous les DEFI (quel que soit leur niveau de formation) ne sont pas en groupe ou division éco-fi, mais il me semble qu'il faille garder comme critère de comptabilisation le seul niveau de formation.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

- **Le SEJF :**

La création du SEJF pour pallier les besoins de la BNRDF s'est faite concomitamment à la révision du statut des OFJ et à une augmentation des effectifs du précédent SNDJ. Les effectifs actuels d'enquêteurs sont de 271 en hausse de 21 % sur 2016-2018.

Tableau 35 : Nombre d'ETP alloués aux affaires économiques et financières avec pouvoir judiciaire, SNDJ en 2017 et 2018 et SEJF en 2019

Catégorie	Nombre d'enquêteurs totaux en 2017	Nombre d'enquêteurs totaux en 2018	Nombre d'enquêteurs totaux en 2019
Cat A+	16	18	18
Cat A	154	162	162
Cat B	59	66	66
Cat C	NA	NA	NA
Total enquêteurs	213	228	271
dont OFJ	*NA*	*NA*	*25*
Total service	250	267	292

Source : SEJF, DGFiP, mission.

4.1.2.2. L'activité des services d'enquête spécialisés

L'ensemble des données détaillées par service figure en Annexe V du présent rapport, **à l'exception des unités de la gendarmerie nationale que la mission n'a pu obtenir dans les délais impartis.**

Tableau 36 : Effectifs, dossiers et délais de traitement en services spécialisés 2018

Service ou office	OCCLIF	OCRGDF	OCLTI	SEJF	DIPJ/ DRPJ	SDAEF	SDPJ 92 / 93 /94	SR et SR spécialisées
Nombre d'enquêteurs	82	53	32	217	412	234	31	193
Évolution en % depuis2015	7 %	15 %	14 %	-6,9 %	6 %	-17 %	0 %	NC
Dossiers en portefeuille	427	381	880 (2017)	602	3 643	3 427	230	642
Évolution en % depuis 2015	40 %	34 %	NC	6 %	-4 %	14 %	-17 %	En Hausse
Nombre de dossiers par enquêteurs	5,2	7,2	5,95	2,7	8,8	13	7,6	4
Évolution en % depuis2015	35 %	22 %	NC	10,5 %	-11 %	18 %	-30 %	NC
Délai de traitement des dossiers (en jours)	1 028	735	NC	NC	544	Sup. à 180	180	442
Évolution en % depuis 2015	29 %	2 %	NC	NC	-2 %	NC	-83 %	En hausse sur 2018

Source : Mission.

- **Les renforts des services de la DCPJ ont permis de rétablir leur capacité de traitement au prix d'un allongement des délais d'enquête**

Ils subissent une progression du stock d'affaires en cours et en conséquence une hausse de la proportion d'enquêtes en cours (4 301 en 2015 contre 4 451 en 2018). Le ratio « affaires ou dossiers par enquêteur » s'élève à 8,1 en 2018, en retrait par rapport à 2015 et 2016 en raison de l'augmentation récente des effectifs.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL M. JANUEL

Ce ratio est néanmoins disparate entre les services centraux et territoriaux et au sein des services territoriaux. Il s'élève à 6 dossiers en moyenne par enquêteur pour les offices (avec une forte augmentation entre 2015 et 2018), qui ne traitent que des dossiers jugés « très complexes » et incluent des demandes d'entraide internationale dont les actes d'investigation ne sont pas forcément complexes à réaliser. En revanche, s'agissant des services territoriaux, ce ratio (même s'il reste élevé) s'est sensiblement amélioré puisqu'il s'établit à 8,8 contre 9,8 en 2015 en raison d'une progression du nombre d'enquêteurs et d'une diminution du nombre de procédures en portefeuille (même si cette baisse provient en partie de refus de dossiers) et va de 4,2 dossiers par enquêteurs à Ajaccio à 13 dossiers à Dijon cf. Annexe 5, Tableau 1.

En prenant en compte les dossiers clôturés pendant cette même période, cette tendance n'a toutefois pas accru la capacité de traitement de ces services. En effet, le délai moyen de traitement d'un dossier était de 30 mois pour les offices en 2018 contre 24 mois en 2015 alors qu'en région il s'établit en 2018, en moyenne à 18 mois (de 14 mois pour Strasbourg à 25 mois pour Ajaccio), en baisse depuis 2015, cf. Annexe 5, Tableau 2.

- **Les services de la DRPJ de la préfecture de police de Paris sont saturés**

La situation de la SDAEF se dégrade avec un nombre de dossiers en cours par enquêteur qui augmente de 10,5 en 2016 à 13 en 2018 alors qu'il est en baisse dans les trois SDPJ, même s'il reste élevé en Seine-Saint-Denis. Ceci résulte de la baisse du nombre d'enquêteurs tant au niveau de la SDAEF (de 260 à 235) que des SDPJ (de 31 à 27) sur cette période, ces derniers refusant parfois de prendre de nouvelles affaires.

Entre 2015-2019, on constate une diminution du nombre de saisines (à l'exception des dossiers de fraude fiscale) tant au niveau des brigades AEF que des SDPJ, liée en partie à la mise en place du nouveau logiciel de rédaction des procédures (LRPPN) en 2015[138] qui a modifié les modes de comptabilisation. À la date du rapport, la baisse des saisines compense celle des effectifs ; néanmoins, la situation paraît précaire du fait d'un nombre de dossiers par enquêteur encore élevé.

Compte tenu de la situation des effectifs, il faut noter que les parquets, notamment ceux de petite couronne ont cessé de saisir les SDPJ[139] prenant acte de leur impossibilité de traiter les affaires. Le nombre de saisines est donc sous-estimé. Selon les auditions des procureurs concernés, un certain nombre de dossiers qui font l'objet actuellement d'un traitement judiciaire très dégradé, voire de classement sans suite, relèverait en réalité d'une saisine des SDPJ ; ce que confirment plusieurs DTSP.

CONFIDENTIEL
M. JANUEL

[138] La prise en compte de certains dossiers (commissions rogatoires techniques, dossiers réorientés vers un autre service, soit-transmis complémentaires) a évolué, évitant une comptabilisation distincte du dossier principal.
[139] Notamment en Seine-Saint-Denis, mais aussi dans les Hauts-de-Seine où seuls quelques commissariats se sont dotés de petites unités économiques et financières à l'exemple du commissariat de Nanterre visité par la mission.

Encadré 16 : La situation préoccupante du département de Seine-Saint-Denis

En 2000, il existait trois groupes financiers au sein de la SDPJ 93 pour un effectif total de 17[140]. Le SDPJ 93 disposait en 2019 d'un seul groupe financier de 6 agents contre 11 pour la SDPJ 92 et 10 pour la SDPJ 94. 24 agents seulement sont titulaires du brevet IMEF pour les trois SDPJ (dont 7 au SDPJ 92 et 17 au SDPJ 94).

En conséquence, le nombre d'affaires financières traitées a également baissé passant de 115 affaires en 2013 à 89 en 2015 et 71 en 2018 (44 en octobre 2019), selon les données transmises par la SDAEF. Le stock de dossiers en cours n'est contenu qu'en raison du refus d'un certain nombre de demandes d'enquêtes. La DRPJ et le SDPJ 93 assument les choix de répartition de ses moyens internes, considérant que les enquêtes criminelles sont une priorité incontestable dans le département.

Les dossiers d'enquête sont attribués par défaut par le procureur de la République à la DTSP 93, qui fait face à une délinquance de masse, et ne dispose d'aucun enquêteur financier. Les dossiers étant jugés non prioritaires par la DSPAP, ils passent après la lutte contre les stupéfiants, les atteintes aux personnes et aux biens.

Le SDPJ comme la DTSP accumulent aussi les difficultés de recrutement, la faible attractivité du département venant s'ajouter aux difficultés de recrutement rencontrées plus largement en Île-de-France.

Dans plusieurs notes adressées à la procureure générale près la cour d'appel de Paris, la procureure de Bobigny a dénoncé le manque d'enquêteurs conduisant le parquet à opérer des choix de sélection de dossiers laissant de côté tout un pan de cette délinquance.

Source : Mission sur données DRPJ.

- **Les services spécialisés de la gendarmerie nationale auraient une charge de travail inférieure**

En ce qui concerne la gendarmerie nationale, le ratio « dossiers traités par enquêteurs » en 2019 serait, d'après la DGGN qui n'a pas étayé cette estimation, voisin de 4 pour les SR (et par ailleurs de 5,95 pour l'OCLTI). Cette estimation de 4 dossiers par enquêteur ne prendrait toutefois pas en compte les demandes d'assistance auxquels répondent les enquêteurs spécialisés des SR au profit des unités départementales. Le délai moyen de traitement d'un dossier aurait été de 14,5 mois en 2019. En toute hypothèse, il est tout à fait anormal, s'agissant de services censément spécialisés, que la DGGN ne soit pas en mesure de fournir une statistique de procédures en portefeuille.

- **Le SEJF affiche une charge de travail par enquêteur comparativement faible**

Le SEJF, anciennement SNDJ présente une répartition des affaires par enquêteur faible, y compris au regard des offices. En 2019, les affaires douanières clôturées s'établissent à 2,4 par enquêteur sur l'année et les stocks à 3,6. Concernant les affaires fiscales, le lancement de l'activité en juillet 2019 ne permet pas d'avoir du recul. Néanmoins, au 31 décembre 2019, chaque enquêteur était affecté en moyenne à 1,1 affaire. En moyenne globale, il y a 3,4 affaires par enquêteur tout confondu en 2018. Il conviendra de surveiller la montée en charge des affaires fiscales notamment pour pallier la surcharge de la BNRDF.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. VANUEL

[140] En 2013, les effectifs étaient de dix, ils sont passés à huit en 2014 et à sept à partir de 2015.

Tableau 37 : Évolution du portefeuille d'affaires et du nombre par enquêteur, SNDJ en 2017 et 2018 et SEJF en 2019

Année	2017	2018	2019
Affaires nouvelles	550	570	531
Affaires en stock	888	955	922
Affaires clôturées	612	550	602
dont affaires douanières en stock	*888*	*955*	*895*
Nombre d'affaires douanières clôturées par enquêteur	2,9	2,4	2,4
Nombre d'affaires douanières en stock par enquêteur	4,2	4,2	3,6
dont affaires fiscales en stock	*NA*	*NA*	*27*
Nombre d'affaires fiscales en stock par enquêteur	NA	NA	1,1
Nombre d'affaires totales en stock par enquêteur	4,2	4,2	3,4

Source : SEJF, mission.

Commentaire : Depuis le 1er janvier 2019, un nouveau processus de collecte des données permet une restitution plus automatisée des statistiques.

L'appréciation que l'on peut porter sur ces différents chiffres est délicate, néanmoins :

- **ces chiffres - d'une valeur encore une fois très relative en l'absence de cotation de la complexité des dossiers - mettent en évidence une hiérarchie dans le nombre de dossiers par enquêteur entre offices centraux (autour de 6) et services intermédiaires (entre 7,5 (SDPJ de petite couronne) et 9 (DIPJ/DRPJ)), et semblent cohérents avec l'idée que les offices sont saisis de dossiers plus complexes. *A contrario*, le ratio de la SDAEF (13) semble élevé et celui des SR de la gendarmerie (4) faible ;**
- **il ressort des entretiens conduits par la mission, qu'à dire d'expert, ces chiffres sont jugés globalement satisfaisants, *modulo* des réajustements ponctuels à faire sur la SDAEF et par ailleurs le SDPJ 93 (cf. encadré). Ce jugement de praticien est au fond cohérent avec le fait que ces services maîtrisent en réalité leur saisine par les parquets (ou que les parquets internalisent leurs contraintes affichées) et pilotent donc leur activité à un niveau viable (cf. partie 3) ;**
- **Cela ne signifie pas que le haut et le milieu du spectre de cette délinquance est bien traité en service d'enquête, puisqu'encore une fois, la part des flux d'affaires appréhendée par ces services est extrêmement faible. La régulation de leur activité se fait en renvoyant sur les unités des commissariats des dossiers techniques alors que ceux-ci n'ont souvent pas la compétence spécialisée pour les traiter et qui aboutit fréquemment à un classement sans suite. L'augmentation des effectifs des échelons spécialisés constituera un enjeu central pour une bonne prise en charge des enquêtes.**

Pour les dossiers relevant des services centraux et intermédiaires, la pratique innovante du devis judiciaire par la gendarmerie nationale est sans doute à encourager.

CONFIDENTIEL
NE PAS DIFFUSER

Encadré 17 : Le devis judiciaire de la gendarmerie nationale

Le devis judiciaire consiste à proposer au magistrat qui suit l'affaire (parquet ou juge d'instruction) un volume donné d'investigations à mener au regard de l'enjeu du dossier après examen préalable.

Dans un contexte de moyens contraints, cela permet de cibler avec le magistrat qui suit l'affaire un volume donné d'investigations pour les dossiers les plus complexes, et le cas échéant de fixer une limite du périmètre des infractions qui en feront l'objet, mais aussi déterminer l'engagement d'un service spécialisé sur une affaire donnée et son niveau d'engagement ou, au contraire, celui d'une brigade de proximité malgré la demande du magistrat.

Parmi les éléments utiles à l'établissement de ce devis, l'évaluation patrimoniale du délinquant constitue l'un des critères qui composent le résultat envisagé.

Cette approche ne doit cependant pas être focalisée uniquement sur la perspective de saisies éventuelles, mais aussi bien prendre en compte le trouble à l'ordre public créé par l'affaire.

Source : Mission.

4.1.2.3. Les moyens humains mobilisés dans les autres services d'enquête, non identifiés, mais vraisemblablement très modestes, supportent des ratios apparents de charge de travail extrêmement élevés

- **La DCSP a donné une évaluation théorique des ETP concernés**

Comme expliqué en Partie 3, depuis la réforme des services territoriaux de la DCSP en 2015, il n'existe quasiment plus d'unités spécifiquement consacrées au traitement de la délinquance économique et financière qui a vocation à être prise en compte par les unités des investigations judiciaires et des enquêtes administratives, pour lesquels les dossiers de petite et moyenne délinquance économique et financière font généralement figure de variable d'ajustement au vu des entretiens conduits par la mission.

Au vu du *prorata* de l'activité économique et financière dans l'activité judiciaire globale de la sécurité publique[141], la DCSP estime la proportion d'effectifs affectés au traitement de ces procédures à **1 521 ETP** à fin 2019. Son raisonnement repose sur le postulat que ces procédures sont traitées de manière équivalente à l'ensemble des procédures, ce qui est une hypothèse assez forte.

Au sein de ces effectifs « théoriques », la DCSP identifie néanmoins précisément dans les sûretés départementales (SD) les plus importantes : 25 brigades de la délinquance astucieuse regroupant 145 enquêteurs ; quatre brigades financières dotées de 23 enquêteurs et deux brigades de lutte contre les fraudes avec douze enquêteurs. Au total, la DCSP identifie donc 170 enquêteurs dédiés majoritairement (et non pleinement) à la délinquance économique et financière au sein de ces structures.

En rapportant les 96 000 procédures de délinquance économique et financière traitées annuellement par la DCSP sur ces trois dernières années aux quelques 1 520 ETP théoriques estimés, le ratio serait de 63 dossiers par enquêteur.

[141] Sur la base des faits élucidés, soit 64 575 faits EIEF sur 610 701 faits élucidés au total.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE N° UNIQUE

- **La DSPAP n'a fourni aucune évaluation**

Pour mémoire, les DTSP de la DSPAP ne comprennent pas d'unité financière depuis la dissolution des groupes financiers en 2012. Toutefois, quelques commissariats conservent des cellules. Ainsi, la mission a pu identifier que : la DTSP des Hauts-de-Seine dispose de six ETP (deux à la CSP de Nanterre, trois à la CSP de Courbevoie et un à la CSP de Bagneux) ; le commissariat de Créteil compte un « sachant » ; le commissariat du Xe arrondissement a constitué d'une part un groupe (six agents) qui assurent également la prise de plaintes sous la forme d'une brigade de délégation des enquêtes de proximité et qui traite des dossiers de délinquance économique et d'autre part un groupe « travail illégal » (GTI) composé de quatre agents, dont un ETP en charge des infractions économiques et financières). La mission a retenu à ce titre un chiffre de **15 ETP**.

Aucune évaluation du nombre total d'ETPT traitant de dossiers économiques et financiers n'a été fournie à la mission, ce qui constitue également une anomalie à relever.

- **Les groupements de gendarmerie départementale (GGD)**

Dans le même contexte de polyvalence que la DCSP ou la DSPAP, la gendarmerie parvient à identifier non pas des ETP dédiés, mais des personnels formés à la délinquance économique et financière et qui s'y consacrent, souvent à temps partiel. Au sein des BR, elle dénombre ainsi 445 personnes formées aux enquêtes patrimoniales (367 personnels formés DEFI 1[142]) et à la délinquance économique et financière (63 DEFI 2 et 15 DEFI 3). Plus largement, la DGGN estime, sans justification particulière, à un total de **630 ETP** les effectifs de GGD mobilisés sur la délinquance économique et financière. Ces effectifs sont probablement sous-estimés alors que la GN traite presque autant de procédures que la PN.

L'interprétation de ces chiffres d'activité par enquêteur, aussi fragile soit-elle, est paradoxalement plus aisée que pour les services spécialisés. Trois remarques peuvent être faites :

- **le nombre de dossiers par enquêteur, même s'il est très approximatif, et même si leur degré de complexité est en principe peu élevé, est à l'évidence trop élevé. Il traduit, nécessairement, un traitement dégradé des affaires en service de proximité et pour les services spécialisés contribue à des délais d'enquête longs ;**
- **l'importance même de ce nombre conduit à écarter toute solution reposant sur un renfort massif en enquêteurs, d'autant que ce renfort resterait difficilement dédié à ces affaires, et ce même si un effort de structuration d'équipes dédiées, nécessaire, est conduit ;**
- ***a contrario*, ces chiffres suggèrent la combinaison de mesures tendant à (1) réallouer une part d'affaires éligibles vers les services de niveau intermédiaire, pour en sécuriser le bon traitement, (2) développer les outils de type plateforme nationale de recoupement, seuls à même de faire face à des escroqueries qui constituent des phénomènes de masse qui engorgent les services et (3) développer, comme d'ailleurs aux niveaux central et intermédiaire, un ensemble de mesures d'amélioration de la productivité des enquêtes, dès lors qu'en toute hypothèse, une part très majoritaire des affaires économiques et financières restera traitée localement.**

[142] Les différents niveaux de formation sont présentés *infra* en 4.4.

4.2. Des effectifs partiellement identifiables pour les juridictions spécialisées

4.2.1. Les moyens du PNF sont sanctuarisés et en ligne avec son activité

La localisation des postes de magistrats est passée de 5 magistrats au moment de sa création en février 2014 à 17. Les effectifs de fonctionnaires sont stabilisés à hauteur de 11 ETPT. Un plan de recrutement de 8 assistants spécialisés a été présenté par le procureur général près la cour d'appel de Paris, avec la création dès 2020 de 2 postes s'ajoutant aux 6 actuels.

L'augmentation de ses effectifs a coïncidé avec la montée en puissance de son activité. Le PNF a toutefois bénéficié d'un poste en surnombre depuis 2017 et jusqu'au premier septembre 2019. Un éventuel transfert de dossiers du PNF au parquet européen au moment de sa création en novembre 2020 devrait se traduire par une stabilisation de la CLE[143] à 19 magistrats.

Le PNF est parvenu à réguler sa montée en puissance en maîtrisant ses saisines, tout en apportant un appui méthodologique en cas de refus d'un dossier, en optimisant l'apport des assistants spécialisés et du juriste assistant, et en développant constamment son expertise. Le ratio de 35 dossiers par magistrat paraît d'ores et déjà très élevé, mais encore tenable. La circulaire annuelle de nomination des magistrats, dite « transparence » de février 2020, qui prévoit la nomination de quatre nouveaux magistrats (pour deux départs) devrait permettre d'alléger la charge de travail.

4.2.2. La reconstitution ex post des moyens des JIRS ne met pas en évidence d'insuffisance au vu de l'activité

Il existe une différence importante entre le nombre de magistrats habilités JIRS et le nombre de magistrats effectivement en charge des procédures JIRS, l'habilitation offrant une souplesse mobilisée ou pas.

Encadré 18 : Nombre d'ETPT habilités et personnes physiques

Ensemble des magistrats habilités JIRS CRIM-ORG et ECOFI	Bordeaux	Fort-de-France	Lille	Lyon	Marseille	Nancy	Paris	Rennes	Total
Parquet général	1	5	17	1	3	1	4	6	38
Parquet TJ	4	5	6	7	9	3	32	5	71
Siège cour d'appel	11	13	14	NC	16	6	6	13	79
Siège TJ	6	14	10	6	17	7	133	15	208
TOTAL en personnes physiques	**24**	**38**	**49**	**14**	**45**	**18**	**176**	**41**	**405**
TOTAL en ETPT	NC	3,7	18,97	11,5	NC	10,94	NC	10,49	NC

Source : DACG, mission.

L'identification des ETPT dévolus à l'activité des JIRS résulte d'une reconstitution réalisée dans le cadre du premier dialogue de gestion des JIRS, fin 2019. Si l'on isole la délinquance économique et financière, un nombre encore plus limité d'ETP concerne la délinquance économique et financière : Bordeaux (1,87 ETPT), Lyon (2,5 ETPT), Lille (5 ETPT), Fort-de-France (1 ETPT), Rennes (sans distinction entre criminalité organisée et délinquance économique et financière 13,3 ETPT), Nancy (0,9 ETPT), Marseille (6,6 ETPT), Paris (2,4 ETPT).

Au total, il y aurait donc un peu plus de 20 ETPT de magistrats du parquet et du siège au niveau national. Ce chiffre appelle plusieurs commentaires :

[143] Circulaire de localisation des emplois.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANGEL

- **il n'est tout d'abord pas normal, pour une juridiction dite spécialisée, que l'identification des moyens réellement mobilisés (et de l'activité) soit si difficile et fragile ;**
- **rapporté au flux de nouvelles affaires, de l'ordre de 77 par an ces dernières années, ce calibrage ne met pas en évidence d'insuffisance manifeste ;**
- **mais comme pour les services d'enquête de niveau intermédiaire, l'interprétation qu'on peut en donner est qu'il existe une forme de régulation en fonction des moyens disponibles et que l'enjeu est de faire prendre en charge une part accrue du contentieux en JIRS, pour que les affaires de moyenne intensité soient mieux traitées en juridiction de droit commun. Mais précisément, cela suppose une vraie sanctuarisation des moyens, pour la JIRS dans son ensemble, comme le préconisait déjà le rapport Molins, mais également pour le sous-ensemble de la délinquance économique et financière, par exemple sous la forme d'une division économique et financière.**

4.2.3. Un défaut d'identification des ETPT dans les autres juridictions

Sollicitée par la mission, DSJ (direction des services judiciaires) n'a pas souhaité, au moment même du lancement des groupes de travail relatifs aux référentiels de charge de travail des magistrats, interroger les juridictions pour identifier les ETPT et pourcentages d'ETPT dévolus à cette matière au siège et au parquet.

Dans ce contexte, toute tentative de rapprochement d'un volume d'activité – d'ailleurs non pondéré selon la complexité des dossiers – et un volume d'effectifs consacrés à ce contentieux était vaine.

Cette situation, au fond assez proche de celle des effectifs enquêteurs non spécialisés, suggère à la fois pour affiner l'allocation géographique des moyens et dans une perspective de renforcement éventuel des moyens, dûment justifié, une triple action d'amélioration du pilotage :

- **sur l'identification des ETP concernés ;**
- **sur l'appréhension de la volumétrie des dossiers (problématique du départ à faire entre contentieux JIRS et non JIRS dans les ressorts concernés) ;**
- **sur la cotation de leur complexité pour estimer une charge réelle de travail[144].**

Ces axes de travail rejoignent naturellement les travaux plus globaux, en cours de lancement, sur les référentiels de charge de travail en juridiction.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL M. JANUEL

[144] Selon les travaux engagés à l'automne 2019, par le pôle de l'instruction du TJ de Paris, les indicateurs suivants permettraient d'affiner la charge de travail par dossier : poids des investigations internationales (demandes d'entraide, déplacements, le traitement des commissions rogatoires internationales entrantes), temps consacré aux saisies patrimoniales, impact de la co-saisine, déplacements liés aux perquisitions, évaluation, outre le nombre de tomes, des documents placés sous scellés, traitement des demandes de nullité et des recours, nombre de dossiers comptant plus de 50 victimes, le temps de préparation des interrogatoires.

4.3. Des personnes insuffisamment spécialisées pour faire face à la technicité des dossiers

4.3.1. Le recrutement, les formations initiale et continue et les parcours des enquêteurs ne permettent pas de constituer une filière professionnelle économique et financière

Les enquêtes judiciaires sont menées par des officiers de police judiciaire (policiers ou gendarmes) qui peuvent être assistés d'autres personnels, sous l'autorité d'un magistrat (parquet en enquête préliminaire, juge d'instruction si une information judiciaire a été ouverte). Il s'agit soit d'officiers de police judiciaire (article 16 du CPP), soit d'agents de police judiciaire (article 20 du CPP) ou d'agents de police judiciaire adjoints (article 21 du CPP).

D'autres agents publics peuvent avoir des pouvoirs en matière de police judiciaire, en particulier certains agents des douanes (article 28-1 du CPP) et des services fiscaux (article 28-2 du CPP) pour mener des enquêtes dans des champs restreints.

Pour obtenir la qualification d'OPJ, les policiers du corps d'encadrement et d'application (CEA) et les sous-officiers de gendarmerie doivent suivre une formation qualifiante sanctionnée par un examen qui ne peut se faire qu'après trois années d'exercice professionnel. *A contrario*, la formation d'OPJ pour les commissaires et les officiers de police et de gendarmerie se prépare dans les écoles de formation initiale. **Il s'agit d'une formation généraliste, sans spécificités en matière économique et financière.**

Les personnels des commissariats et des brigades de gendarmerie ne disposent généralement d'aucune formation sur les matières économiques et financières, si ce n'est celle réalisée « sur le tas » aux côtés de leurs collègues plus expérimentés en la matière ou celles qui peuvent être réalisées très ponctuellement par certains parquetiers.

4.3.1.1. La formation des enquêteurs spécialisés en matière économique et financière

La police et la gendarmerie ont tout de même développé des **modules de formation axés sur l'enquête patrimoniale et la saisie des avoirs criminels** auxquels l'ensemble des enquêteurs peut prétendre. Au niveau national (hors préfecture de police), 317 personnes de la DCSP ont suivi l'un de ces stages sur la période 2017-2019, soit environ un par département et par an. La préfecture de police organise un stage similaire qui a été suivi par 139 personnes en 2017. Ces formations organisées par la PN ont également été suivies par 57 militaires de la gendarmerie sur 2017-2019.

La police et la gendarmerie ont en outre mis en place des **modules de formation spécialisés** pour les enquêteurs économiques et financiers qui sont accessibles aux OPJ.

La DCPJ a mis en place des formations d'investigateur en matière économique et financière (IMEF) avec trois niveaux progressifs (niveaux 1, 2 et 3) qui remplace le dispositif section économique et financière (SEF). Un dispositif analogue est organisé en gendarmerie dénommé Délinquance Economique et Financière (DEFI), avec également trois niveaux. Le contenu des formations IMEF de la police et DEFI de la gendarmerie ne sont pas strictement comparables dans la mesure où la formation DEFI 1 est surtout centrée sur l'enquête patrimoniale.

On peut s'interroger sur la coexistence, pour répondre à un même besoin, de deux parcours de formation présentant en réalité des différences significatives de volume horaire et de contenu des niveaux.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JAUNEL

Tableau 38 : Schéma de formation des enquêteurs spécialisés économiques et financiers

Police nationale	IMEF 1	IMEF 2	IMEF 3
Durée	52h00	80h00	60h00
Contenu	comptabilité, droit des sociétés, droit pénal des affaires et droit fiscal	Suite et complément des cours dispensés au module 1	Suite et complément des cours dispensés aux modules 1 et 2
Gendarmerie nationale	**DEFI 1**	**DEFI 2**	**DEFI 3**
Durée	3 semaines (env. 105h00)	4 semaines + 1 semaine ETIF[145] (env. 175h00)	3 semaines + 1 semaine ESTIF[146] (env. 140h00)

Source : Mission sur données DGGN/DGPN.

Dans les deux parcours, les personnels ne peuvent accéder au niveau supérieur qu'après avoir réussi les formations de niveau inférieur. Pour avoir accès à ces formations, les personnels doivent être OPJ et être affectés dans des unités d'enquête spécialisées (ou en instance d'affectation). Tant en police qu'en gendarmerie, ces formations ne sont pas accessibles aux agents qui sont affectés en brigades territoriales et CSP. Par le jeu des mutations au long de la carrière, il est toutefois possible de trouver des personnels ayant ces formations DEFI et IMEF dans ces unités, mais ce phénomène reste marginal.

Les unités élémentaires de la police et de la gendarmerie ne disposent donc pas, sauf exception, de personnels ayant été formés pour assurer des enquêtes de délinquance économique et financière. Pour autant, l'immense majorité de ces affaires est traitée par ces unités.

Tableau 39 : Nombre d'enquêteurs spécialisés formés

Gendarmerie	2018	2019	Total formés depuis 2007 et en poste
DEFI 1	75	100	1 090
DEFI 2	50	25	268
DEFI 3	25	-	101
Police	**2018**	**2019**	**Total formés depuis 2007 (SEF + IMEF)**
IMEF (tous modules)	54	50	540

Source : Mission sur données DGPN/DGGN. La formation DEFI 1 prépare essentiellement à l'enquête patrimoniale

Comme le présente le Tableau 39, le nombre total de formations dispensées, tout en étant significatif, est **loin de couvrir l'ensemble de la population des enquêteurs en service spécialisé**, d'autant plus en mettant la formation DEFI 1, de nature un peu différente.

Il n'est pas inintéressant de comparer cette situation avec celle des ODJ et OFJ du SEJF, qui bénéficient d'un investissement en formation beaucoup plus substantiel grâce au caractère systématique de la formation qui précède l'intégration au service et le nombre d'heures dispensées.

Le statut d'ODF et OFJ (cf. *supra*) est conditionné par la réussite d'un examen technique d'aptitude défini par arrêté[147], à l'issue d'une formation de huit mois[148] dispensée à pour tous à l'école nationale des douanes de Tourcoing.

[145] ETIF : stage enquêteur travail illégal et fraude obligatoire pour valider le niveau DEFI 2.

[146] ESTIF : stage enquêteur spécialisé travail illégal et fraude, obligatoire pour valider le niveau DEFI 3.

[147] Arrêté du 21 mai 2019 modifiant l'article A36-10-1 du CPP.

[148] Octobre de l'année N à juin de l'année N-1. La formation se décompose en 13 semaines de formation théorique, 1 semaine de stage en PJ (DGPN et DGGN), 2 semaines en juridiction, 1 semaine de formation au tir et 4 semaines au SEJF après réussite de l'examen écrit.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL MANUEL

Pour la police, les formations IMEF sont assurées principalement par des enquêteurs de la DCPJ, qui pendant cette formation ne peuvent pas se consacrer à leurs propres enquêtes. Le nombre potentiel de formateurs est donc réduit et certaines formations peuvent être reportées en raison du plan de charge des enquêteurs qui assurent les formations.

La DCSP dispose également sur son intranet de fiches techniques sur certains délits EIEF, mais ces fiches ne semblent pas être connues d'une partie des enquêteurs que la mission a rencontrés.

L'absence de formations destinées aux enquêteurs des unités de base (DDSP, CSP, BT et BR) ne peut que nuire à l'attractivité de la spécialité et à la qualité des enquêtes.

La création de modules de formation simple, d'une durée courte, partagés entre police et gendarmerie, pourrait permettre de diffuser facilement des formations sur les thèmes les plus fréquents rencontrés dans les services et en décentralisant les formations au plus près du lieu d'emploi des personnels. Pour les formations plus spécialisées (IMEF et DEFI 2 et 3), compte tenu de la difficulté à organiser ces formations, notamment côté police, il ne paraît pas optimal de maintenir des filières de spécialisation économique et financière distinctes, alors que la délinquance est la même et les techniques d'enquêtes similaires, *a fortiori* pour des enquêteurs qui travailleront ensemble pour certains d'entre eux dans les mêmes offices centraux.

4.3.1.2. Le déficit d'attractivité de la filière d'OPJ, singulièrement en matière économique et financière

La filière OPJ de manière générale souffre d'un déficit d'attractivité dans la police nationale. Les raisons invoquées tiennent à la complexité du déroulement de l'enquête pénale, jugée trop contraignante par certains policiers et gendarmes, ainsi que des contraintes d'emploi qui peuvent se répercuter sur la vie personnelle des agents. Ce déficit est plus prégnant en Île-de-France compte tenu des difficultés d'attractivité de ce territoire.

En matière économique et financière, la technicité de la matière peut rebuter les agents. Ce phénomène est amplifié par le fait que ce type de délinquance n'est pas affiché comme une priorité du ministère de l'intérieur. Dans les services, la lutte contre les atteintes aux personnes et aux biens, le terrorisme et les stupéfiants passent avant. Cette non-priorité de la délinquance économique et financière est amplifiée par les contraintes de la procédure judiciaire. En effet, la délinquance économique et financière ne fait que rarement l'objet d'enquête de flagrance et donc de procédures de comparution immédiate et ne présente pas de caractère prioritaire pour les juridictions.

Le quantum des sanctions prononcées est perçu comme plus faible que dans d'autres formes de criminalité, avec des jugements qui interviennent dans des délais longs. Pour autant, la mission a rencontré lors de ses déplacements des enquêteurs impliqués et motivés dans ces enquêtes y compris dans les unités de proximité.

La DRCPN(direction des ressources et des compétences de la police nationale) mène une réflexion sur l'attractivité de la filière OPJ, qui pourrait conduire à pré orienter certains personnels dès la formation initiale en école de police en fonction de leurs compétences personnelles (formation universitaire, expérience professionnelle antérieure, etc.), à imaginer des parcours de carrière accélérés pour les gardiens de la paix qui obtiendraient la qualification OPJ, mais aussi à prévoir des temps d'affectation minimum sur certains postes pour les personnels ayant obtenu la qualification. Ces dispositions font actuellement l'objet de discussions avec les organisations syndicales de la police.

CONFIDENTIEL
M. JANCEL

Au plan indemnitaire, avec les revalorisations de carrière et indemnitaires intervenues ces dernières années, les OPJ bénéficient d'une prime de qualification (50 € par mois), complétée par une prime liée à l'exercice effectif de la fonction d'OPJ (40 € par mois en 2020). En gendarmerie, les enquêteurs sous-officiers peuvent bénéficier en complément d'une prime de « haute technicité » (PHT), sous réserve d'avoir quinze ans d'ancienneté minimum et dans cette spécialité d'être *a minima* titulaires du diplôme DEFI 2 (PHT de 200 € par mois). Cette PHT est octroyée dans de nombreuses spécialités. Certains policiers rencontrés par la mission n'ont pas manqué de demander la mise en place d'une prime analogue en police.

Sans écarter cette hypothèse, la mission estime que la création d'une éventuelle indemnité spécifique ne peut s'inscrire que dans une réflexion globale sur les rémunérations, et les différentes spécialités qui peuvent exister en police et en gendarmerie.

Reste que le principal levier d'attractivité est sans doute l'affirmation au plus haut niveau de l'attention portée à la lutte contre la délinquance économique et financière et sa déclinaison dans les objectifs des responsables opérationnels, ainsi que dans les moyens d'enquête mis à leur disposition (outils, recours à des experts, etc.).

4.3.2. Il n'existe pas non plus de véritable filière économique et financière dans la magistrature

Sur le plan statutaire, le contentieux économique et financier est traité par des magistrats exerçant des fonctions spécialisées (juge d'instruction, JLD, etc.)[149] ou non spécialisées[150] (magistrats du parquet, juges correctionnels, etc.). L'affectation de ces derniers à tel ou tel contentieux relève exclusivement du pouvoir d'organisation des chefs de cour et de juridiction.

Si la DSJ a indiqué à la mission ne pas souhaiter modifier ces règles structurantes de l'organisation et du fonctionnement du réseau judiciaire, elle s'est dotée de plusieurs outils de gestion des ressources humaines tendant à promouvoir la spécialisation des magistrats.

4.3.2.1. L'émergence de profils de poste et la valorisation des compétences spécialisées dans les processus de recrutement

La DSJ diffuse traditionnellement des appels à candidatures pour des postes restés vacants ou susceptibles de le devenir et sur lesquels les chefs de cour souhaitent attirer l'attention des magistrats. Plus récemment, elle a souhaité accentuer sa politique de diffusion de profils de poste ciblant des compétences particulières en lien avec les besoins des juridictions.

Plusieurs profils de postes à dominante économique et financière ont fait l'objet pour la première fois en 2019 d'une diffusion destinée au recrutement de magistrats disposant d'expériences antérieures ou de compétences particulières dans cette matière. Sans être juridiquement contraignante pour les chefs de juridiction, cette pratique est de nature à garantir le respect de la spécialisation décrite dans l'exercice des fonctions ce d'autant que le conseil supérieur de la magistrature (CSM) a validé la nomination sur la base du profil de poste diffusé.

[149] L'ensemble des fonctions spécialisées font l'objet d'une nomination par décret précisant la fonction qui sera exercée.

[150] Pour ces magistrats, leur décret de nomination ne précise pas les fonctions civiles ou pénales qui seront exercées au sein de la juridiction.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

La mission s'est intéressée à l'attractivité des postes récemment diffusés. Selon la DSJ, il n'existe pas de norme s'agissant du nombre de candidats par type de fonction, qui ne serait en outre pas un critère suffisant pour caractériser l'attractivité d'un poste. Les postes très spécialisés, comme ceux du PNF, n'attirent que des candidats qui se sentent en mesure de faire face à cette spécialisation, ce qui restreint le vivier potentiel. S'agissant des autres postes profilés économiques et financiers récemment diffusés, le nombre de candidats est peu élevé[151]. La DSJ a souligné à cet égard que les autres profils nécessitant des compétences particulières (antiterrorisme, pôles sociaux, criminalité organisée) ne comptabilisent pas davantage de candidatures[152].

S'agissant des voies bilatérales de recrutement, la DSJ déclare signaler à la commission d'avancement qui statue notamment sur les intégrations, les profils des professionnels disposant d'une expérience utile au traitement du contentieux économique et financier sans que la première affectation ne permette d'exercer une spécialisation antérieure.

4.3.2.2. L'émergence d'une doctrine d'emploi sur la notion de filière dans les contentieux spécialisés et dans le domaine économique et financier

La carrière des magistrats obéit à des règles statutaires et des règles dites « de gestion »[153] qui peuvent être adaptées aux besoins des juridictions. Ainsi que l'a préconisé le rapport « Molins » précité, la DSJ souhaite privilégier une durée de fonction de trois ans plutôt que de deux ans afin de fidéliser davantage les magistrats dans leur poste, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de contentieux spécialisés. Par exception aux règles habituelles, la DSJ propose ponctuellement l'avancement de grade sur place de magistrats spécialisés.

La DSJ a précisé que le CSM se montre favorable à expertiser la faisabilité de « contrats de mobilité » pour les magistrats qui acceptent d'occuper un poste sensible ou souffrant d'un manque d'attractivité chronique, contre un engagement à rejoindre l'un des postes prédéterminés à la fin de la période.

L'amélioration de l'accompagnement de la carrière des magistrats procède d'une démarche globale avec une attention particulière aux magistrats exerçant ou souhaitant exercer dans des domaines spécialisés. Cette réorientation suppose d'améliorer la connaissance des parcours des magistrats afin de disposer d'un vivier par matière spécialisée. L'adaptation de l'outil LOLFI[154] devrait à court terme permettre de repérer l'ensemble des magistrats ayant suivi une ou plusieurs formations à l'école nationale de la magistrature (ENM) dans le cadre de la formation continue ciblant un contentieux spécialisé et de croiser ces données avec les différents postes occupés. L'objectif est de disposer de viviers afin d'offrir une plus grande réactivité pour sélectionner les candidats en fonction des besoins des juridictions et ainsi faciliter les processus de nomination à des postes spécifiques.

La DSJ est consciente du chemin qui reste à parcourir pour identifier et professionnaliser quelques filières spécialisées.

CONFIDENTIEL M. JAUNEAU

[151] À savoir, quatre candidatures pour un poste de substitut général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, douze pour un poste d'avocat général et cinq pour un poste de substitut général près la cour d'appel de Paris, une pour un poste de vice-président instruction auprès du TJ de Lille, trois pour deux postes de vice-procureur près le parquet du TJ de Bobigny, quatre pour deux postes de vice-procureur près le parquet du TJ de Créteil, et sept pour deux postes de vice-procureur près le parquet du TJ de Versailles.

[152] À titre d'exemple, les postes de conseillers, conseillers chambre de l'instruction et chambre de l'application des peines spécialisés antiterrorisme à Paris comptent chacun cinq candidatures.

[153] Cf. circulaire du 22 novembre 2017.

[154] Application de gestion des ressources humaines de la Direction des services judiciaires.

4.3.2.3. Une offre de formation initiale qui se développe et une formation continue des magistrats qui se diversifie mais un nombre de personnes formées encore faible

4.3.2.3.1. La formation initiale ne met guère l'accent sur les problématiques économiques et financières

Quel que soit le domaine considéré, l'ENM n'a pas fait le choix d'une spécialisation lors de la formation initiale des magistrats, censés exercer tout type de fonction lors de leur premier poste à l'issue d'une scolarité de 31 mois. Partant du postulat que les magistrats n'abordent pas cette matière dans leur premier poste, la formation initiale, très dense, est une école d'application à vocation généraliste. L'ENM estime que l'ensemble des contentieux spécialisés doit être abordé lors de la formation continue ou lors d'un changement de fonction.

L'ENM a toutefois mis un l'accent en 2019 sur cette thématique en développant de nouvelles formations et en mettant à disposition une documentation complète :

- l'« analyse de la situation financière des particuliers et initiation à la comptabilité d'entreprise » assurée par des commissaires aux comptes et des magistrats spécialisés pour l'ensemble des auditeurs ;
- un stage à dimension économique et financière d'une durée d'une semaine pour 29 auditeurs ;
- des stages de sept semaines vers les acteurs institutionnels (AFA, AGRASC, Autorité de la concurrence, Autorité des marchés financiers, SEJF, etc.) ;
- divers outils méthodologiques sont également mis à disposition des auditeurs[155] étant observé que les futurs magistrats du parquet bénéficient de conférences sur les différents services et acteurs de la lutte contre la délinquance économique et financière.

4.3.2.3.2. La formation continue dans ce domaine touche encore très peu de magistrats

L'offre en matière économique et financière n'a cessé de se diversifier ces dix dernières années. Les sessions et cursus sont bâtis autour de deux étapes (approche et approfondissement) en comptabilité, analyse financière, droit des affaires et de la concurrence, etc. Au-delà de thématiques telles que la technique et stratégie d'enquête pour la grande délinquance économique et financière, les marchés publics, les fraudes aux finances publiques, l'ENM propose un cursus qualifiant intitulé « cycle approfondi d'études en droit de l'entreprise ». Diverses sessions sur le blanchiment, la cybercriminalité, sont également proposées. La pratique des fonctions au sein des JIRS a accueilli 30 magistrats en novembre 2019.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

[155] À titre d'illustration, un outil d'aide à la lecture d'un Kbis et de bilans simplifiés, fascicule thématique sur la délinquance économique et financière, sur le parquet commercial, corpus des circulaires et documentation de la DACG, etc.

Outre les cinq jours de formation obligatoire, les stages dits de changements de fonction ouvrent à chaque magistrat qui à l'occasion d'une mutation va exercer une fonction qu'il n'a jamais exercée, un droit à une formation théorique de dix jours et une autre formation de même durée à visée pratique[156]. La durée totale de cette formation paraît satisfaisante. La DSJ, en lien avec l'ENM, a le projet de renforcer le contenu des formations en matière économique et financière, les lieux de stage étant déjà choisis de manière fine pour que l'apport pratique soit optimal. La période pratique, dont l'organisation est assez souple, peut également intégrer des rencontres avec des services spécialisés, au-delà de la seule pratique professionnelle au siège ou au parquet.

Pour l'heure cependant, les différentes formations proposées au titre de la formation continue dans le champ économique et financier ne concernent encore que peu de magistrats. Ainsi, en dehors de modules très brefs de quelques heures, les principaux « parcours » de trois fois trois jours n'ont rassemblé qu'un petit nombre de magistrats en 2019 : « Approche du droit pénal économique et financier » : 84 personnes ; « Approfondissement du droit pénal économique et financier » : 41 personnes ; « Grande délinquance économique et financière : techniques et stratégie d'enquête » : 18 personnes. L'ENM ne dispose pas de l'historique du nombre de personnes formées antérieurement et le système d'information des RH de la DSJ ne retrace pas cette dimension de formation individuelle des magistrats, empêchant d'avoir une vue globale sur l'investissement qui a été réalisé et l'adéquation entre les formations suivies et les postes occupés.

Encadré 19 : Les formations en matière d'avoirs criminels

Afin de permettre une mise en œuvre la plus large possible des dispositions régissant le « droit » des saisies et confiscations, l'ENM et la DACG ont mis en place de nombreuses actions de formation tant lors de la formation initiale que lors de la formation continue des magistrats.

Lors de la formation initiale, une session sur le droit pénal est consacrée à cette matière. Des représentants de l'AGRASC et de la PIAC viennent présenter leurs organismes, leurs missions respectives afin de sensibiliser les futurs magistrats à l'intérêt que présentent les saisies et confiscations et de leur donner les outils en la matière (textes de loi utiles, trames, fiches réflexes, sites internet).

L'AGRASC accueille également des auditeurs de justice. Pendant la formation aux premières fonctions du parquet, l'AGRASC dispense une formation de trois heures aux côtés de la CeNAC (cellule nationale des avoirs criminels de la gendarmerie).

Depuis 2009, une session de formation intitulée « Dépistage, identification, saisie et confiscation des avoirs criminels » est proposée. Cette session de trois jours permet d'identifier les acteurs en matière d'enquête patrimoniale et de partager les bonnes pratiques mises en place localement. Elle a été suivie par 84 participants, dont 61 magistrats et 13 policiers et gendarmes en 2017. En outre, la procédure à suivre en matière de saisie ou de confiscation a été évoquée lors d'une séquence dans trois sessions changements de fonctions : le parquet, l'instruction et celle dédiée aux présidents et conseillers de la chambre de l'instruction. L'ENM a en outre développé une e-formation en la matière axé sur les aspects opérationnels (exemples et trames pour chaque situation). Cet outil s'appuie sur le guide des saisies et confiscations que la DACG a diffusé en 2015.

La formation déconcentrée au sein des cours d'appel permet en outre d'organiser, à intervalles réguliers, des formations dispensées par les membres de l'AGRASC.

Source : ENM et DACG.

[156] Cf. Article 50 du décret du 4 mai 1972 « *Tout magistrat nommé à des fonctions qu'il n'a jamais exercées auparavant suit en outre, dans les deux mois qui suivent son installation, la formation à la prise de fonctions correspondante* ».

CONFIDENTIEL
NE PAS DIFFUSER

4.3.3. Le soutien par d'autres personnels spécialisés demeure très ponctuel

4.3.3.1. Les assistants spécialisés apportent une indispensable plus-value aux juridictions spécialisées, mais sont trop peu nombreux

Les fonctions d'assistants spécialisées ont été créées en 1998[157] dans le but d'apporter une aide aux JIRS. Du fait de leur situation administrative (fonctionnaires d'autres administrations mis à disposition contre remboursement partiel ou personnels issus du privé recrutés sous contrat), ils sont pris en charge sur les dépenses de personnel du programme 166 « justice judiciaire » -titre 2-. Les 42 agents dénombrés dans le cadre des dialogues de gestion ont des profils variés[158].

Ces recrutements sont saupoudrés au sein de dix cours d'appel et sont principalement affectés au sein des parquets. Les JIRS de Paris, Lyon, Rennes et Versailles sont dotées à égalité entre le siège et le parquet. Les JIRS de Bordeaux et Nancy mutualisent chacune un agent. La DSJ a indiqué à la mission que les nouveaux besoins en assistants spécialisés ne pourront être satisfaits dans le présent quinquennal.

En 2018, le PNF a présenté un plan de recrutement de huit assistants spécialisés sur une période de 5 ans, avec en 2020, l'affectation jugée prioritaire d'un profil d'analyste *data* et d'un expert en fiscalité et de quatre juristes assistants. Le coût de ce plan est estimé à 1,2 M€ annuels serait selon le PNF largement compensé par les rentrées financières du Trésor public, sous forme d'amendes pénales, de confiscations et de dommages-intérêts et qui pourraient augmenter d'environ 25 % selon les projections effectuées. Les besoins en assistants spécialisés relèvent également du nécessaire soutien au magistrat dans la gestion des procédures, ces besoins étant renforcés dans le cadre du suivi des enquêtes préliminaires.

Le recrutement de juristes assistants[159] ne constitue pas une alternative au recrutement des assistants spécialisés, mais un apport en notes de synthèse, analyses juridiques permettant de renforcer à terme une équipe autour du magistrat du parquet en particulier dans les enquêtes préliminaires, majoritaires, qui demandent une plus grande implication que les informations judiciaires.

4.3.3.2. Les services d'enquêtes ne disposent pas d'assistants spécialisés hormis dans le domaine fiscal

Hormis dans le domaine fiscal, les services d'enquête ne disposent pas de personnels spécialisés dans des domaines techniques (comptabilité, droit des sociétés, droit des marchés publics notamment). Ils peuvent recourir ponctuellement aux services de quelques réservistes, ou bénéficier avec l'accord des magistrats de réquisitions à fin d'expertise dans certains dossiers.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

[157] Loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.
[158] Agents de la DGFiP (18 inspecteurs et 1 contrôleur), 7 inspecteurs des douanes, 2 adjudants-chefs de gendarmerie, 1 brigadier-chef de police, 1 brigadier de police, 2 experts-comptables, 1 expert en fiscalité internationale, 1 expert en contentieux fiscal, 1 expert en marchés publics, 1 expert en droit commercial, 1 inspecteur émanant de l'Autorité des marchés financiers, 1 inspecteur du travail, 1 inspecteur urbaniste de l'État.
[159] Le recensement de ces postes n'a pu être effectué. La DSJ a indiqué « répertorier les juristes assistants au parquet et dans les pôles sociaux, mais pas l'affectation par service ».

Cette faiblesse doit être mise en regard des personnes ou sociétés mises en cause qui elles ont régulièrement recours à des experts et à des avocats spécialisés pour construire des montages sophistiqués ou se défendre. Il n'est probablement pas utile de disposer dans tous les services de spécialistes dans toutes les unités, mais la DCPJ qui aurait voulu renforcer ses équipes par le recrutement de quelques contractuels n'a pu le faire faute de moyens budgétaires adaptés. Cette faiblesse se retrouve également dans les moyens d'analyse des données, alors que les saisies de données informatiques deviennent de plus en plus volumineuses et complexes à exploiter.

5. Les outils techniques dont disposent les services enquêteurs ne permettent pas de soutenir la productivité des enquêtes

La mutation de la délinquance économique et financière liée au recours à des moyens numériques et à la massification des délits qu'elle génère, qu'il s'agisse d'affaires complexes ou non, nécessite un soutien technique et technologique des enquêteurs. Dès lors, une meilleure caractérisation des délits et une prise en compte leur spécificité devrait être intégrée dans les projets de refonte des systèmes d'information des ministères.

De plus, les outils numériques permettront de réguler l'activité des services en amélioreras le partage d'informations, en augmentant la volumétrie des saisines à l'aide d'outils de traitement d'information (par la mise en place de plateformes de recoupement par exemple), en exploitant de forts volumes de données recueillies dans le cadre des scellés judiciaires numériques. Face à une délinquance astucieuse n'hésitant pas à utiliser des montages complexes, les enquêteurs ne disposent pas toujours de moyens techniques adaptés aux enjeux. Ces derniers n'ont pas accès aux données d'Infogreffe ou doivent attendre parfois plusieurs mois pour avoir le retour des réquisitions auprès de certains établissements bancaires.

5.1. Il n'existe pas d'outils de pilotage global, mais des outils d'enregistrement propres à chaque ministère

5.1.1. Les ministères disposent d'outils d'enregistrement ne permettant pas le pilotage de leur activité

La mission a observé l'absence d'outils de suivi d'activité dans les logiciels métiers des services enquêteurs et des magistrats. De ce fait, tant le pilotage permettant de quantifier le besoin en effectifs que la cotation du degré de complexité des enquêtes ne sont pas possibles en l'état. Les services enquêteurs et les magistrats n'ont qu'une connaissance sommaire de leur charge de travail respective et des moyens disponibles.

Au sein de la DGPN (à l'exception de la DCPJ *via* le RAMSES[160]) et de la DGGN, il n'existe pas d'outil permettant de mesurer la charge d'activité des enquêteurs et l'activité des unités. Cette situation est liée à la coexistence de deux modes de gestion entre des services spécialisés, qui sont dans une logique de gestion d'affaires et d'enquêteurs, et des services généralistes, qui sont dans une logique de gestion des flux entrants et sortants.

Par ailleurs, il existe peu d'échanges de données sur l'activité ou les effectifs entre services de police et gendarmerie et magistrats.

[160] AGORA est le logiciel de gestion de portefeuille de la DCPJ qui permet un suivi d'activité que ne permet pas le LRPPN ; RAMSES est une extraction d'AGORA pour le champ économique et financier.

Encadré 20 : Les outils de répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales

En 2019, la DCSP a fait évoluer son outil de répartition (effectif départemental de fonctionnement annuel - EDFA) en intégrant davantage l'activité des services (délinquance constatée et affaires élucidées) au sein des critères de répartition. Les autres directions de la DGPN et de la préfecture de police ne disposent pas de véritable clé de répartition, mais se contentent d'outils d'expression des besoins, qui ne couvrent qu'une partie de leur activité.

L'outil de répartition de la DSPAP (effectif de fonctionnement annuel - EFA) est peu opérationnel et ne constitue pas véritablement une référence pour l'affectation des effectifs.

L'outil de répartition de la DGGN (R@tio : Ressource @llouée au Territoire par Indexation Objective), mis en œuvre depuis 2019, prend en compte, outre une projection de la population à cinq ans, l'activité et l'étendue du territoire couvert en distinguant les zones périurbaines.

Source : Mission.

La charge de travail liée à l'enquête n'est pas comptabilisée en temps de travail, seules sont identifiées les bornes de début et de fin d'enquêtes. En fonction des applications métiers, il est également possible de tracer la réalisation de certains actes d'enquêtes (rédaction de pièces, réquisitions, etc.)[161].

La charge de travail dans une enquête n'est pas linéaire et peut subir des temps morts, ce qui permet le suivi de plusieurs dossiers en parallèle, mais génère un coût de réappropriation lorsque le dossier est repris après plusieurs mois de suspension de l'enquête. Des enquêteurs peuvent aussi venir en appui ponctuel sur un dossier pour réaliser certains actes.

Les services d'enquête et les magistrats ne sont pas dans la même logique que celle des avocats qui facturent leurs services aux clients, et un tel suivi rencontrerait certainement de fortes résistances sociologiques. Pour autant, une perspective de meilleure allocation des moyens aux affaires nécessite d'engager une réflexion sur une approche chiffrée du temps consacré aux enquêtes. Pour faciliter son acceptabilité et ne pas créer une charge de travail pour l'ensemble des personnels dont la plus-value serait incertaine, une méthode de sondage ponctuel sur les différents niveaux de services pourrait être mise en œuvre.

Cependant, le STSI² (service des technologies et des systèmes d'information de la Sécurité intérieure) a indiqué à la mission qu'il travaille sur un projet de « devis judiciaire pré-décisionnel » qui permettrait d'assister, via un outil d'intelligence artificielle et de valorisation des données, les services enquêteurs dans l'évaluation de la charge d'enquête en fonction notamment des analyses des procédures analogues passées et des éléments de preuve disponibles.

Encadré 21 : Le futur module de pilotage « TIGRE » du logiciel de rédaction de la procédure pénale « SCRIBE »

Depuis plusieurs années, la DCPJ a exprimé le besoin de rénover son outil de pilotage (AGORA). Il a été décidé, sous l'impulsion du pôle technologique de la DGPN et en accord avec le STSI², d'intégrer ce projet dans celui du futur outil de rédaction de la procédure pénale « SCRIBE », « TIGRE » devenant ainsi le module de pilotage/management du futur applicatif.

L'objectif est de développer un outil qui permettra d'une part à toutes les directions utilisant ce logiciel de rédaction de procédure de bénéficier de fonctions de pilotage avancées et d'autre part à la DCPJ d'utiliser un univers statistique dédié, alimenté directement par SCRIBE facilitant le suivi de ses indicateurs d'activité et de performance.

Les premières fonctions de base du pilotage : suivi du courrier, suivi du portefeuille, prise en compte de la notion d'affaires, etc. ont été développées suite aux expressions de besoin et aux tests réalisés par une équipe pluridisciplinaire (DCPJ, DCSP, PP, STSI²).

[161] Les logiciels de procédure ne prennent pas en compte la totalité des actes rédigés pour des raisons techniques et/ou pratiques (par exemple, les réquisitions en lien avec les écoutes téléphoniques passent par la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) et ne figurent pas sur LRPPN).

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MINISTÈRE

Ce module est entré en « pré production » dans deux services pilotes de la DCPJ (OCRGDF et DIPJ Orléans) et un déploiement plus large est prévu au cours de l'année 2020. Un module d'interfaçage avec LRPPN a été développé pour faciliter la transition entre les deux outils. Celui-ci permettra d'intégrer dans TIGRE les principales données concernant les procédures de LRPPN pour éviter une reprise complètement manuelle des données. Un important travail de consolidation des informations sera néanmoins nécessaire, le concept d'affaires étant par exemple totalement absent de LRPPN.

Le module TIGRE sera enrichi et une nouvelle version plus aboutie devrait être livrée en juin 2020. Cette nouvelle version devrait également embarquer le nouvel univers statistique uniquement dédié à la DCPJ (par exemple : taux de résolution ou d'initiative, durée moyenne d'une procédure, etc.) ayant vocation à remplacer les tableaux préformatés actuellement issus d'AGORA/RAMSES et à les enrichir de nouvelles données.

Source : DCPJ et STSI².

Les décideurs ne disposent pas de données leur permettant d'apprécier les moyens mis en œuvre par rapport aux résultats obtenus faute d'outils. Les quelques indicateurs de performance de la mission sécurité concernant la délinquance économique et financière ont été supprimés des documents budgétaires depuis 2014.

D'autres pays européens, comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, confrontés à des problématiques similaires ont mis en place des stratégies et dispositifs d'évaluation pondérant les priorités, les risques identifiés et les moyens disponibles pour tenter de gagner en efficience.

5.1.2. Des avancées attendues en matière d'identifiant unique des affaires dans le cadre du projet procédures pénales numériques, mais pas d'outil de pilotage pour autant

Dans le cadre du programme « procédures pénales numériques » (PPN), s'est posée la question de la constitution d'une base unique rassemblant l'ensemble des éléments de procédure et d'activité des forces de sécurité intérieure et des services du ministère de la justice ; elle n'a *in fine* pas été retenue. Toutefois, comme la direction de programme l'a indiqué à la mission, même si deux bases sont maintenues, des passerelles seront possibles via des applicatifs pour qu'il y ait une connaissance réciproque de l'activité.

Encadré 22 : Le programme « procédures pénales numériques » (PPN)

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ainsi que le décret du 24 mai 2019 pris pour application des dispositions pénales de la loi du 23 mars 2019 relatives à la procédure numérique, aux enquêtes et aux poursuites, ont introduit la possibilité d'établir ou convertir les pièces et dossiers de la procédure pénale sous format numérique.

Encadré par une direction de programme bicéphale (intérieur et justice) « procédures pénales numériques » vise, à terme, à obtenir une procédure pénale numérique native se substituant entièrement aux dossiers sous format papier et capable d'offrir un accès facilité aux affaires pénales à tous les acteurs de la procédure.

À l'horizon 2022, les autorités judiciaires et les services enquêteurs seront en mesure de produire, échanger, consulter et conserver les documents numérisés et nativement numériques constitués dans le cadre d'une affaire pénale. Toutefois, dans un premier temps, il n'est pas prévu que les soit-transmis des parquets comportent des pièces nativement numériques. Seules les procédures transmises par la police et la gendarmerie nationales le seront. Un certain nombre de pièces seront seulement numérisées ; alors qu'il y a une forte attente des services enquêteurs pour éviter des pertes de temps liées à des nouvelles -saisies de données.

Dans ce même calendrier, les logiciels de procédure LRPPN v3 et LRPGN seront décommissionnés entre le 1er trimestre 2021 et le 1er trimestre 2022 au profit du déploiement des nouveaux logiciels SCRIBE (qui intégrera également le périmètre du logiciel AGORA de la DCPJ) de la police nationale et LRPGN-NG de la gendarmerie nationale.

Les TJ de Blois et Amiens ont été choisis comme sites d'expérimentations (PPN Labs) depuis avril 2019.

Source : Direction de programme PPN.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL

PPN ne prévoit pas de prise en compte de la problématique particulière des statistiques. En revanche, il y aura une approche structurante des procédures pénales avec une identification dès leur initiation via la création d'un identifiant judiciaire unique (IDJ), qui permettra un suivi de bout en bout. Cet identifiant sera décidé dès le début de la procédure et sera commun aux services des deux ministères. Il sera soit renseigné par les services enquêteurs soit par le parquet pour les plaintes directes et les transmissions de procédures administratives.

Les travaux en cours de rapprochement des nomenclatures statistiques de l'état 4001 et du ministère de la justice sont indépendants du projet PPN, mais seront repris (cf. encadré 2).

Encadré 23 : Futur outil de suivi des affaires des JIRS

Dans le cadre de PPN, il a été envisagé de développer un logiciel de recherche, d'analyse et de recoupement des données contenues dans les procédures (téléphonie, immatriculation de véhicules, comptes bancaires, géolocalisations, données informatiques) afin de structurer les informations qu'elles apportent au dossier et, au-delà, d'identifier des liens entre les groupes criminels ou entre les activités qu'ils mènent sur le territoire national.

La réflexion a été réorientée vers l'utilisation d'un logiciel de suivi des affaires, commun à toutes les JIRS ; moins ambitieux, ce type d'outil permettra la mise en commun d'informations générales sur les affaires, la construction de statistiques consolidées ainsi que certains premiers recoupements.

En raison de leur compétence territoriale concurrente élargie, les JIRS disposent d'informations sur des dossiers de criminalité organisée traités par les parquets de leur interrégion (affaires non JIRS signalées à la JIRS) et sur les dossiers dont elles se sont saisies (affaires JIRS). Ces deux catégories d'affaires ont vocation à être renseignées dans l'application.

Un système de recoupements *via* un mécanisme de « *hit / no hit* » sur la base des noms des personnes intéressées par l'affaire est prévu. Ce système permet à l'utilisateur d'être avisé d'un recoupement de donnée sur un champ particulier sans avoir accès à la donnée elle-même. Pour avoir connaissance de cette donnée, l'utilisateur doit prendre attache avec celui qui l'a inscrite dans le logiciel.

Associé à Cassiopée, le nouvel outil permettra de disposer d'un catalogue global des affaires JIRS et d'amorcer un pilotage de leur activité. Jusqu'ici, les statistiques sur la criminalité organisée et la délinquance économique sont produites par la DACG au moyen de tableaux croisés dynamiques sous Excel utilisant les données saisies par les JIRS.

Source : DACG, mission.

5.2. Les outils techniques et technologiques d'aides aux enquêtes commencent à se développer

Les services enquêteurs rencontrés par la mission indiquent faire face à deux difficultés majeures dans le traitement de la délinquance économique et financière : d'une part, les délais de réponse aux réquisitions judiciaires, d'autre part, l'absorption de la masse des infractions touchant aux moyens de paiement et au développement des escroqueries *via* internet.

La facilitation des actes d'enquête par une plus grande implication des professions réglementées, à commencer par les établissements financiers, et l'accès à des plateformes numériques constituent des voies d'optimisation de la lutte contre la délinquance économique et financière.

5.2.1. L'accès aux bases de données de la DGFiP est effectif, mais il n'épuise pas la question de l'accès aux fichiers d'autres administrations spécialisées

L'accès gratuit à cinq bases de données de la DGFiP est progressivement mis en place au bénéfice des services enquêteurs de la DGPN et de la DGGN. Prévu par la loi de finances pour 2016, l'accès au fichier national des comptes bancaires (FICOBA) a donné lieu à la signature de conventions entre la DGFiP et les différents services enquêteurs.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL M. JANUEL

Tableau 40 : Évolution des accès et consultation de FICOBA par les services du ministère de l'intérieur

Direction	Nb d'accès demandés dans le cadre de l'article 6 de la loi de lutte contre la fraude	Nb d'accès FICOBA accordés (en cours)	Nb de consultations de l'application		
			2017	2018	2019
DGPN	4 000	2 246	10 269	86 229	129 712
Préfecture de Police de Paris	ND	1 089	16 865	37 145	47 981
DGSI	ND	169	ND	ND	ND
DGGN	3 000	2 530	41 117	71 007	89 561

Source : DGFiP, mission.

Prévu par la loi du 23 octobre 2018 précitée, l'accès au fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (FICOVIE), à la base nationale des données patrimoniales (BNDP) et à un outil d'estimation des biens (PATRIM) fait l'objet de projets de convention entre la DGFiP et les services enquêteurs, dont la finalisation devrait intervenir d'ici mai 2020, avec un nombre d'habilitations qui serait équivalent à ceux octroyés pour FICOBA 2. Par ailleurs, il est prévu que le ministère de la justice dispose prochainement de 25 accès pour des assistants spécialisés[162].

Malgré tout, les services de la DGPN et de la DGGN ont indiqué à la mission que les conditions d'accès définies dans les conventions ne répondent pas parfaitement aux besoins des enquêteurs, notamment en termes de nombre ou de niveau d'accès. Cette situation serait liée, selon la DGFiP, à un problème de gestion des habilitations, notamment de non-signalement des agents qui quittent les services. Il n'y a pas de réelle stratégie d'ouverture des accès et des habilitations de la part des services enquêteurs, ce qui peut poser des difficultés en termes de mise en œuvre du contrôle des traces de consultation par ces services partenaires. En outre, la DGFiP indique que le nombre de recherches dans les applications informatiques effectuées sur réquisition par les agents de la DGFiP, sans qu'il soit possible de les distinguer par origine ni par fichier, a très faiblement diminué entre 2017 et 2018 et à même progressé entre 2018 et 2019[163], ce qui ne milite pas en faveur d'un élargissement des droits d'accès. Cette augmentation pourrait être aussi liée au fait que les enquêteurs font plus d'enquêtes patrimoniales que par le passé pour confondre des délinquants, y compris dans les domaines qui ne relèvent pas de la seule délinquance économique et financière.

CONFIDENTIEL
M. JANVIER

[162] Ces accès ne sont pas encore ouverts en attente de l'avis du délégué à la protection des données sur les applications concernées.

[163] Les applicatifs de la DGFiP ne permettent pas d'identifier le périmètre de la réquisition (souvent elles intègrent les données FICOBA). Ils permettent de connaître : les types d'agents sollicitant les BCR (officiers de police judiciaire), le nombre de réquisitions (celles-ci pouvant concerner plusieurs dossiers). Ainsi en 2018 et 2019, les services de la DGFiP ont été sollicités par des OPJ à raison respectivement de 44 722 fois et 47 335 fois.

La DGFiP envisage un cycle de refonte de l'outil FICOBA sur plusieurs années. Le premier chantier, qui débute en 2020, porte sur l'« *APIsation* des données » [164]et l'enrichissement des informations contenues dans FICOBA (transposition de la 5ème directive LCB-FT[165]). Ce chantier pourrait résoudre la question des droits d'accès aux outils de la DGFiP puisque ce serait l'habilitation à l'application métier qui conditionnerait l'accès à la donnée. Cette évolution devrait être prioritairement prise en compte dans le cadre des travaux en cours sur les futurs logiciels de procédure SCRIBE et LRPGN-NG pour répondre aux éventuelles difficultés de gestion des accès.

A plus long terme, l'objectif de la DGFiP est de refondre la base pour y ajouter des données supplémentaires (exemple : les soldes des comptes, les coffres-forts électroniques, les mandataires – actuellement FICOBA comporte uniquement les titulaires des comptes, etc.).

Les services enquêteurs souhaiteraient par ailleurs bénéficier d'accès à plusieurs autres fichiers restreints d'autres administrations, en dehors de la DGFiP, sans passer par le pouvoir de réquisition, afin d'optimiser les investigations et donc le temps de traitement des dossiers : le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) administré par la direction de la sécurité sociale (DSS) ; la déclaration sociale nominative (DSN) administrée par l'URSSAF ; le fichier de l'Agence de Lutte contre la Fraude à l'Assurance (ALFA) ; le système informatisé de recherche des détachements autorisés et réguliers (SIRDAR) géré par le centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS) ; la déclaration préalable de détachement de salariés en ligne (SIPSI) administré par la direction générale du travail (DGT) ; le fichier central des dispositions de dernières volontés (FCDDV) de l'Association pour le développement du service notarial (ADSN).

En outre, l'accès au fichier des véhicules assurés (FVA), ouvert depuis le 1er janvier 2019 uniquement aux policiers en activité dans un service traitant du domaine de la sécurité routière, pourrait être une source précieuse pour les enquêtes économiques et financières pour établir le train de vie d'un mis en cause ou les liens existants entre tel ou tel protagoniste d'un dossier, en plus de fournir des éléments de domiciliation.

Sont également souhaités des accès plus rapides à des fichiers purement financiers tels celui de la Banque de France recensant les identités usurpées, ou encore au fichier ROC (fichier de Recherche Orientée des Capitaux), développé par la DGDDI, dont un accès facilité compléterait efficacement celui au BNDP.

La question de l'accès à ces fichiers doit toutefois être pensée dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les pouvoirs d'enquêtes confiées aux différentes administrations et la clarification du « qui fait quoi ».

Enfin, les services enquêteurs souhaiteraient disposer d'un accès gratuit au registre du commerce et des sociétés (Infogreffe[166]). Ce manque d'accès est très pénalisant pour traiter une délinquance qui concerne fortement les entreprises et oblige les enquêteurs à adopter des stratégies de contournement chronophages. Par ailleurs, si les services d'enquête peuvent accéder au fichier national des interdits de gérance (FNIG), celui-ci n'est pas tenu à jour par les greffes des tribunaux de commerce.

EXEMPLAIRE NON DIFFUSABLE

[164] L'objectif à compter de fin 2020 est de limiter les délivrances d'accès à l'application web au profit d'API (API ou *Application Programming Interface*) qui fourniront les données demandées directement à partir des logiciels métiers.

[165] Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

[166] Infogreffe est un groupement d'intérêt économique, éditant depuis 1986 le service de diffusion de l'information légale et officielle sur les entreprises, notamment le Registre du commerce et des sociétés (RCS), à travers plusieurs canaux commerciaux, notamment un site web et des services commerciaux associés. Ce GIE exploite une délégation de service public organisée par l'article R741-5 du code de commerce.

5.2.2. Le développement des plateformes de traitement des escroqueries devrait permettre de décharger les services de proximité tout en renforçant l'efficacité de la lutte contre les escroqueries sérielles malgré un pilotage éclaté

5.2.2.1. L'OCLCTIC pilote toutes les initiatives de traitement numérique des signalements et des plaintes

La DCPJ a mis en place un portail officiel unique de signalement des contenus illicites publics de l'internet, accessible à l'adresse www.internet-signalement.gouv.fr. Ce portail vise à recevoir notamment les signalements d'escroquerie utilisant internet. Les signalements, qui peuvent être anonymes, sont centralisés et traités par des policiers et gendarmes affectés à la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS[167]), qui est intégrée à l'OCLCTIC de la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité (SDLC). Lorsque les contenus ou comportements signalés sont susceptibles de constituer une infraction, ils sont orientés vers le service d'enquête compétent.

La plateforme téléphonique INFO ESCROQUERIES[168], également gérée par l'OCLCTIC, permet d'informer, de conseiller et d'orienter les personnes victimes d'une escroquerie.

Par ailleurs, l'OCLCTIC pilote la mise en place une d'une plateforme de signalement et de pré-plainte en ligne pour les escroqueries commises sur internet, nommée THESEE[169]. THESEE portera sur trois thèmes : les atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données (STAD : piratage de boîtes mail, hameçonnage), une partie des escroqueries (petites annonces, faux sites de vente en ligne, romance, etc.) et le chantage en ligne (rançongiciels[170]).

La plateforme devrait simplifier les démarches des victimes et centraliser le traitement des contentieux par des équipes spécialisées (identification de phénomènes délictuels et de réseaux criminels). Elle vise à apporter une réponse à une délinquance de masse qui n'est pas ou peu traitée par les services territoriaux (classement en « vaine recherche » faute d'auteur identifié ou en raison du coût d'enquête). Elle permettra également de recueillir des signalements pour des préjudices modiques pour lesquels les victimes ne déposent généralement pas plainte.

Un module a été développé pour permettre une communication ascendante et descendante avec les futurs logiciels de procédure de la police et de la gendarmerie (SCRIBE et LRPGN-NG) pour permettre une alimentation que la pré-plainte soit numérique ou que la plainte ait été enregistrée en présentiel.

L'ouverture au printemps 2020 de la plateforme THESEE suscite de fortes attentes des services, les recoupements attendus par l'exploitation des données devraient mettre un frein à la dispersion des affaires entre services et de gagner en efficacité.

L'évaluation du volume attendu par la SDLC en année pleine est de 100 000 signalements, 80 000 plaintes et 39 000 appels. L'objectif est de démarrer avec 17 ETP, puis de monter progressivement jusqu'à 33 ETP[171].

---

[167] En 2018, 228 000 signalements ont été remontés via PHAROS, dont 11 688 ont été transmis pour ouverture d'enquête à d'autres services, 290 ont été traités directement par les enquêteurs de la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité (SDLC) et 388 ont donné lieu à des réquisitions immédiates puis à des transmissions pour intervention pour urgence vitale. L'équipe PHAROS est composée de 29 enquêteurs.

[168] Cellule téléphonique, active depuis 2009, elle est composée de policiers et de gendarmes (66 700 appels en 2019). Il est prévu que THESEE soit fusionné avec la plateforme INFO ESCROQUERIE.

[169] THESEE : traitement harmonisé des enquêtes et des signalements des e-escroqueries.

[170] Uniquement pour les particuliers dans le cadre de plainte contre X ; les personnes morales devront continuer de procéder à des dépôts de plaintes dans les unités de police et de gendarmerie.

[171] 10 sont déjà recrutés et 7 ont été demandés pour le 1er septembre avec une demande de dérogation pour une arrivée dès avril 2020.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

5.2.2.2. Le C3N pilote la plateforme PERCEV@L

Au-delà du développement de l'usage d'internet et partant des risques d'escroquerie en ligne, la France se caractérise, par rapport à des pays comparables, par la part élevée de la carte bancaire dans les règlements scripturaux (56 % en France en 2018 contre 44 % dans l'Union européenne[172]), et son succès auprès du public est sans doute imputable en grande partie à la protection élevée offerte au porteur. De fait, quand il est victime d'une fraude, celui-ci est généralement dédommagé sans avoir à faire de démarche auprès de la police ou de la gendarmerie.

Pour lutter contre la fraude à la carte bancaire, le centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N) de la gendarmerie nationale a mis en place, en mai 2018, un téléservice permettant aux victimes d'escroqueries à la carte bancaire (cartes non volées uniquement) de signaler en ligne la fraude dont elles ont été victimes : PERCEV@L (plateforme électronique de recueil de coordonnées bancaires et de leurs conditions d'emploi rapportées par les victimes d'achats frauduleux en ligne). 118 enquêtes ont été transmises au parquet de Pontoise[173] depuis la mise en place du service. Pour le moment, de l'avis même du C3N, le nombre de signalements reste faible. La montée en charge progressive de ce nouvel outil pourrait être accélérée, notamment en impliquant les établissements émetteurs de cartes bancaires, le GIE cartes bancaires[174] et les cybercommerçants pour qu'ils alimentent la plateforme et délivrent les informations relatives aux points de compromission communs à plusieurs numéros de cartes usurpées.

Encadré 24 : Point de situation PERCEV@L au 31 octobre 2019

PERCEV@L a enregistré 169 353 signalements (729 665 usages frauduleux) sur les neufs premiers mois de 2019, soit une moyenne de 544 signalements par jour depuis le début de l'année, et 588 signalements par jour sur la période du 1er au 30 septembre 2019 confirmant une progression en constante augmentation. Ces signalements font l'objet d'un dispositif en partie automatisé de recoupement à compter d'un seuil cumulé de 1 500 €, donnant lieu à des enquêtes conduites par cinq militaires.

Le préjudice moyen par signalement est de 464,65 €. 10 437 signalements visent un préjudice supérieur à 1 500 €. Le préjudice total rapporté dans PERCEV@L pour les 9 premiers mois de 2019 est de 78 690 444 €.

Source : IRCGN, C3N, mission.

5.2.3. Des partenariats avec les établissements financiers à développer

5.2.3.1. La directive européenne DSP2 a des conséquences en matière de traitements des opérations bancaires frauduleuses

La directive européenne sur les services de paiement (DSP2)[175], entrée en vigueur le 13 janvier 2018, est protectrice pour le consommateur puisqu'elle prévoit que ce dernier dispose de treize mois pour contacter sa banque afin de déclarer une opération frauduleuse, sans justificatif. En cas d'opération de paiement non autorisée, la banque doit rembourser le montant de l'opération, au plus tard un jour ouvrable après en avoir pris connaissance ou en avoir été informée, sauf si elle soupçonne un cas de fraude engageant la responsabilité du client.

[172] Cartographie des moyens de paiement scripturaux 2018 (données 2017), Banque de France.
[173] Il peut y avoir des transmissions à d'autres TJ, car Pontoise n'étant compétent que pour ce qui relève de son ressort et les réquisitions pour l'identification des auteurs (téléphonie, adresses IP, bancaire, etc.).
[174] Le GIE cartes bancaires centralise les informations relatives aux cartes faisant l'objet d'une opposition.
[175] Directive européenne (2015/2366) sur les services de paiement (DSP2) dans le marché intérieur, adoptée le 25 novembre 2015.

Ainsi, les banques sont les victimes *in fine*[176] des escroqueries à la carte bancaire sur internet et ont un intérêt à renforcer leur coopération avec les services d'enquête (avec le C3N ou en utilisant la plateforme Percev@l) pour lutter contre des escroqueries sérielles. Ce *modus operandi* permettrait d'éviter un traitement saucissonné de faits commis en série avec des victimes multiples. Le C3N a d'ailleurs engagé un dialogue avec les banques et les e-commerçants pour travailler sur l'échange de données de signalements pour effectuer des recoupements.

5.2.3.2. Les délais de réponses des banques aux réquisitions judiciaires peuvent atteindre plusieurs mois

Les échanges de données et les délais de réponse aux réquisitions judiciaires, qui selon la demande exprimée (possibilité de demander les comptes d'un individu sur les dix dernières années) peut nécessiter de quelques heures à plusieurs mois avant qu'une réponse[177] soit apportée et qui est souvent facturée[178].

Pour pallier ces difficultés, le programme PEBA (plateforme d'échange banque – administration)[179] créé sous la coordination de la DLNF a été lancé en 2017. Ce projet associe la DGGN, la DGDDI et la DGPN et quatre établissements bancaires nationaux (La Banque Postale, BNP, LCL et la Société Générale) qui représentent 80 % du volume des réquisitions bancaires. L'objectif est de procéder à la dématérialisation des réquisitions bancaires par flux informatique avec une réponse sous 24 heures dans un format exploitable par les analystes des services enquêteurs.

La plateforme permettra de transmettre différents modes de formats de fichiers, car les systèmes d'information des établissements bancaires ne gèrent pas tous le même format de données[180]. Ceci devrait permettre un gain de temps, mais aussi une fiabilisation des données en évitant des erreurs de saisie. La Banque de France et la direction générale du Trésor n'ont pas été associées à ces travaux, alors qu'ils pourraient faire l'objet d'une pratique de place, voire d'une contrainte réglementaire pour l'ensemble des établissements bancaires et de crédit, à l'instar de ce qui a pu être fait pour les réquisitions adressées aux opérateurs de téléphonie.

Depuis janvier 2020, la DGGN mène une expérimentation nationale sur trois sites (GGD 78, SR 78 et l'OCLTI) avec la Société Générale, LCL et le Crédit du Nord. Faute de priorisation budgétaire, le projet n'a pas évolué pour la DGDDI en 2019 et pourrait être relancé en 2020. Le constat est identique au niveau de la DGPN, pour des raisons de priorités opérationnelles et budgétaires.

Au plan technique, le retard pris par la DGPN n'est pas de conséquence puisque la brique développée est prévue pour s'adapter aux deux futurs logiciels de procédure SCRIBE et LRPGN-NG. En revanche, au plan opérationnel, la priorisation du projet PEBA par la DGPN permettrait de répondre en partie à la problématique des délais et format de transmission des réponses aux réquisitions judiciaires.

[176] Pour autant celles-ci sont couvertes par un fonds d'assurance permettant de couvrir leurs pertes financières ce qui les conduit dans la majorité des cas à ne pas déposer une plainte auprès des forces de l'ordre.
[177] L'absence de réponse diligente aux réquisitions, du premier comme du deuxième type, est normalement sanctionnée par une amende de 3 750 €, multipliée par cinq pour les personnes morales.
[178] Si l'arrêté du 14 novembre 2016 pris en application des articles R. 213-1 et R. 213-2 du CPP fixe la tarification applicable aux réquisitions des opérateurs de communications électroniques, rien n'est en revanche prévue en matière d'encadrement des tarifs pour les établissements bancaires.
[179] PEBA est une plateforme qui est un clone de la plateforme ERMES d'échange entre les banques et TRACFIN pour les signalements et les communications.
[180] Format xml, xls, csv, pdf intelligent.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
NUMÉRIQUE

5.2.3.3. Pour aller plus loin dans la coopération, la fédération bancaire française (FBF) souhaite la mise en place du secret partagé

La FBF a indiqué à la mission qu'elle souhaite la mise en place du secret partagé entre établissements. Aujourd'hui, il n'est possible d'échanger des informations entre banques que lorsque le même client et la même opération sont concernés. La mission ne peut se prononcer sur une telle mesure et sur ses conséquences : la mise en place d'un partage et l'instance qui gérerait les données personnelles tout en protégeant les droits des citoyens pourrait faire l'objet d'une réflexion.

En outre, la FBF a signalé à la mission un projet porté par une grande banque française pour mettre en place une base partagée des IBAN frauduleux[181]. A ce titre, il doit être relevé que dans le cadre du chantier actuellement conduit par la DGFiP de refonte de l'outil FICOBA, une API est également en cours de développement pour permettre à des partenaires de vérifier les fraudes aux IBAN mi-2020. Il pourrait être opportun que les différents acteurs échangent sur ces travaux.

Les enquêteurs que la mission a rencontrés lui ont indiqué qu'un nombre important de fraudes sur l'utilisation de chèques volés trouvait son origine dans l'envoi en courrier non sécurisé par les banques des chéquiers à leurs bénéficiaires. Cette fraude pourrait facilement être réduite, ainsi que le travail des enquêteurs, en imposant, soit un retrait des chéquiers en agence bancaire, soit un envoi obligatoire en courrier recommandé avec accusé de réception.

5.3. L'exploitation des données et des scellés informatiques peut être améliorée

Les enquêtes judiciaires sont de plus en plus confrontées à des éléments de preuve sous forme numérique dont le recueil est prévu dans le cadre des articles 57-1 (perquisitions) et 706-102-1 (captation de données numériques) du CPP.

Cette possibilité d'intervention a été récemment étendue par le décret du 31 décembre 2019 qui a eu pour objet d'élargir d'une part le champ de la possibilité de capter ces données en temps réel et à distance aux enquêtes de flagrance ou préliminaire en matière de criminalité et de délinquance organisées sur autorisation du JLD, sur requête du procureur de la République, et d'autre part d'autoriser les agents des services fiscaux habilités à effectuer des enquêtes judiciaires à y recourir. Au-delà des difficultés techniques et juridiques d'accès aux données et de celles de leur interprétation se pose la question du volume de données à stocker et à traiter.

5.3.1. Les enquêtes Google France et Airbus ont mis en relief les limites techniques des services enquêteurs

À ce titre, l'« opération Tulipe », nom de code de l'enquête préliminaire ouverte par le PNF à l'encontre de la société Google France pour fraude fiscale aggravée et blanchiment de fraude fiscale aggravée, a permis de récupérer 25 téraoctets de données lors de la perquisition réalisée en mai 2016 par les enquêteurs de l'OCLCIFF. Dans la procédure ouverte à l'encontre de l'entreprise Airbus, ce sont plus de 14 millions de documents qui ont été récupérés ou transmis par la société. Pour traiter cette masse de documents, la SDLCF a dû solliciter les moyens d'Europol pour le dossier Airbus, en plus de l'enquête interne menée par cette société et a procédé par sondage à partir de l'analyse de courriels dans le dossier Google.

[181] Aujourd'hui des bases existent, mais sont internes aux différents groupes (par exemple : liste noire des IBAN frauduleux du Crédit Agricole).

De l'avis des services enquêteurs, au vu de la masse des données recueillies, il n'est pas certain que l'ensemble des éléments de preuve aient été correctement exploités. Si ces affaires sont hors normes, elles sont cependant représentatives du volume croissant des données interceptées, volume appelé à croître avec la digitalisation de la société, ce qui nécessite de développer les outils en particulier de *data science* pour les exploiter et des fichiers de rapprochement destinés à lutter contre la délinquance sérielle. Une clarification de la rédaction des articles 230-20 et suivants du CPP paraît à ce titre nécessaire.

Au niveau de la DCPJ (services centraux et territoriaux), le plan cyber est porté par les laboratoires d'investigations opérationnelles du numérique (LION)[182] et le STSI². Les LION disposent des outils qui permettent l'extraction de preuves judiciaires (collecte de la preuve numérique et mise en forme pour l'exploiter par un logiciel d'analyse criminelle). De plus, les services transversaux des autres sous-directions de la DCPJ, comme la plateforme d'analyse criminelle (PAC) de la SDLCO viennent en appui auprès de la SDLCF et division de la preuve numérique[183] de la SDLC avec des outils de rapprochement judiciaires.

En tout, la SDLCF dispose de 11 investigateurs en cybercriminalité (ICC) répartis entre des groupes d'enquêtes de l'OCRGDF, de l'OCLCIFF et de la section de la preuve numérique (6 effectifs ayant la qualification d'ICC, dont 5 sont également OPJ et IMEF). Les ICC en groupe d'enquête n'ont pas la possibilité de se consacrer uniquement aux investigations numériques, ces dernières ne représentant qu'une faible partie de leur travail.

La SDLCF n'a en revanche aucun *data scientist* ou analyste financier au sein de ses effectifs ; elle est obligée de s'appuyer sur d'autres unités et les assistants spécialisés des juridictions.

5.3.2. Des besoins d'outils identiques achetés sans coordination par les services

Les services de la DCPJ utilisent divers logiciels de rapprochement judiciaires (LRJ) (*Mercure, Ibase* et *ANB* ou encore *Chainalysis* pour les cryptomonnaies). La SDAEF utilise pour sa part uniquement le logiciel Mercure, logiciel d'extraction et d'analyse de données issues des Fadets (125 licences). La BRIF dispose néanmoins d'une licence *Anacrim*, mais son analyste ayant été muté, il n'y a plus d'analyste à la SDAEF. En ce qui concerne l'exploitation des scellées numériques, elles sont réalisées par les ICC, mais essentiellement par la BEFTI qui est en mesure de copier, extraire, retrouver tous les éléments de preuve, mais qui ne réalise pas d'analyse de portée financière.

Pour une analyse financière avec rapprochement de données ou de gros volumes de données, la gendarmerie nationale utilise la suite logicielle *Anacrim*, en particulier l'outil *ANB*, largement déployé. Cet outil ne comporte cependant pas de moyens de traitement des données comptables.

Le STSI² a lancé l'acquisition pour la SDPJ et les SR de la gendarmerie nationale ainsi que pour les sous-directions de la DCPJ d'un logiciel de recherche et d'exploitation de l'information (analyse sémantique de fichiers, *Big data*, etc.), *Bee4sense*[184], également exploitable dans les enquêtes financières.

En revanche, la SDLCF[185], comme la SDAEF, ne disposent pas de logiciel d'analyse comptable et financière en raison du coût des licences et de l'absence d'analyste financier pour les utiliser.

[182] Sur lesquels la SDLC n'a pas d'autorité fonctionnelle, celle-ci étant assurée par les DIPJ et SPRJ.
[183] Elle est dotée de 8 enquêteurs qui peuvent intervenir en co-saisine des autres services.
[184] *Bee4sense* est également l'outil d'analyse criminelle qui a été retenu pour la plateforme THESEE.
[185] Seule la PAC de la SDLCO dispose d'Ibase (IBM).

La gendarmerie nationale n'utilise plus quant à elle d'outil d'extraction ou d'analyse spécifique aux données financières ou comptables. Le logiciel d'extraction et d'analyse comptable et financière *IDEA CASEWARE*[186]a été testé de 2015 à 2017 au sein de l'OCLTI, cette expérimentation a été étendue à la SR de Lille et à d'autres unités en central en 2017. Les coûts de licence et de formation ont été jugés disproportionnés par rapport à l'utilisation que la gendarmerie en aurait et l'expérimentation a été stoppée.

En matière de formation, la gendarmerie compte 44 analystes criminels en matière financière, ils possèdent la double compétence d'analyste criminel et d'enquêteur financier. 5 militaires ont été formés en 2017, 7 en 2018 et aucun en 2019.

Selon les éléments recueillis par la mission, aucun service de police et de gendarmerie ne dispose donc d'outils spécialisés permettant de faire des analyses dans les données comptables des entreprises ce qui permet de douter de la capacité des services à mener des investigations dans les données comptables de société de taille importante, ce d'autant plus que le recours à des cabinets d'experts sur réquisition des magistrats est faible compte tenu des coûts que cela peut représenter.

6. Il convient de mettre en place une stratégie interministérielle aboutie, comportant deux grands axes : une spécialisation renforcée et la pleine exploitation des outils numériques

Les propositions de la mission s'articulent autour de trois grands volets : la mise en place d'un cadre stratégique interministériel opérationnel, comportant des objectifs de performance, des moyens, des outils de suivi et une animation spécifique (cf. 6.1) ; la mise en œuvre, dans ce cadre, de deux grandes priorités : une logique plus poussée de formation et de spécialisation afin de s'assurer que ce contentieux, très hétérogène, soit traité au bon niveau et par les bonnes personnes (cf. 6.2) et un recours accru aux outils numériques (cf. 6.3).

Autrement dit, à la question initialement posée, centrée sur l'identification du supplément de moyens humains nécessaires dans les services enquêteurs pour faire face à la charge de travail que représente le bon traitement de la délinquance économique et financière, la mission répond en proposant des mesures plus larges d'amélioration de l'efficience de l'ensemble de la chaîne répressive :

- une mesure de pilotage et de ciblage de la réponse pénale, avec la stratégie interministérielle ;
- une mesure relative aux ressources humaines, combinant schématiquement une meilleure allocation des affaires selon leur complexité et un effort significatif de formation ;
- une mesure relative aux outils numériques pour maximiser l'efficacité et la productivité des enquêtes.

[186] Dont le coût de la licence est de 2 500 € par poste.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Ceci n'exclut pas des renforts en ETP ; la mission en propose d'ailleurs. Trois éléments doivent cependant être d'emblée précisés à cet égard :

- un renfort général et immédiat des effectifs d'enquêteurs pour traiter la délinquance économique et financière, s'il pourrait sembler – par construction – le bienvenu, ne serait guère opérant aux yeux de la mission dans la situation actuelle : les moyens d'ores et déjà alloués sont très mal identifiés et rien ne garantirait que de nouveaux moyens ne soient détournés vers d'autres types d'affaires, ou que cela ne se traduirait pas par un encombrement supplémentaire des tribunaux et un allongement des délais de jugement. Il en va d'ailleurs de même du côté des magistrats. C'est pour cela qu'un cadre stratégique complet doit impérativement être mis en place au préalable. L'impact des mesures d'efficience proposées par ailleurs devra y être mesuré et d'éventuels ajustements d'effectifs, en fonction de l'amélioration attendue des résultats (poursuites, délais) en matière de lutte contre cette délinquance, seront possibles ;
- *a contrario*, les renforts les plus significatifs d'effectifs proposés à court terme (132 ETP, cf. 6.2.1), portant sur l'échelon intermédiaire des services enquêteurs, ne correspondent pas à des renforts nets, mais à des réallocations entre services ou par réallocation entre natures d'enquêtes, dans le cadre de la réorientation de certains flux d'affaires pour en améliorer le traitement ;
- les renforts nets sont ciblés et spécialisés, pour combler un déficit de compétences, et ne concernent pas uniquement les services enquêteurs : analystes financiers et juristes spécialisés en offices (+5 ETP, cf. 6.2.1.1), assistants spécialisés en JIRS (+24 ETP, cf. 6.2.3), juristes assistants mutualisés dans les ressorts de cour d'appel (+37 ETP, cf. 6.2.1.2.) ou *data scientists* mutualisés au sein de la SDLC (+5 ETP, cf. 6.3.3).

6.1. Établir une stratégie intégrée de lutte contre la délinquance économique et financière adossée à une contractualisation sur les moyens

6.1.1. Définir, décliner et animer à différents niveaux une vraie stratégie interministérielle entre le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice et le ministère de l'action et des comptes publics

Les travaux de comparaison internationale conduits par la mission ont clairement mis en évidence que deux pays européens avaient récemment fait un effort significatif de formalisation d'une véritable stratégie en matière de lutte contre la délinquance économique et financière : les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Comme expliqué *supra* (*cf. 2.1.5.*), ces stratégies présentent des caractéristiques intéressantes, notamment : interministérialité (justice, sécurité et finances dans le premier cas ; intérieur et finances dans le second cas) ; recherche d'une implication accrue du secteur privé ; approche par les risques d'où découle un nombre limité de priorités ; insistance sur les métriques de performance et le pilotage des moyens ; investissement dans les outils digitaux ; développement de la pluridisciplinarité des équipes.

Ces différents éléments répondent en grande partie aux carences relevées par la mission, qui est convaincue que l'établissement d'une véritable stratégie dans notre pays serait de nature à renforcer substantiellement la lutte contre la délinquance économique et financière.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL MANUEL

Une telle stratégie, pour être opérante, devrait comporter les éléments suivants.

- **Une dimension interministérielle**. Celle-ci est nécessaire pour deux raisons : d'une part pour aligner – par le haut – le ministère de l'intérieur et celui de la justice quant au degré de priorité accordé à la délinquance économique et financière ; d'autre part pour associer le ministère de l'action et des comptes publics, qui est à la fois « opérateur » d'enquêtes avec le SEJF, pourvoyeur de ressources avec les mises à disposition d'agents de la DGFIP dans certaines structures d'enquête du ministère de l'intérieur et pilote de la lutte contre les fraudes aux finances publiques avec la DNLF. Il convient donc d'aller au-delà d'une circulaire de politique pénale du ministère de la justice.
- **La convergence vers une base statistique commune**, à terme : la conjonction de la prise en compte de la classification internationale des infractions, d'un ajustement de périmètre de l'agrégat EIEF et de la mise en place à terme de l'identifiant judiciaire unique à l'horizon 2022 devrait permettre de développer une analyse partagée de la délinquance économique et financière et donc poser les bases d'une amélioration de son traitement.
- **Un ciblage d'infractions prioritaires fondé sur une analyse des phénomènes** qui n'est pas aujourd'hui aboutie : des travaux ont certes été conduits en matière de fraudes par la DNLF et par ailleurs le COLB[187] a finalisé en septembre 2019 l'analyse nationale des risques de blanchiment et de financement du terrorisme. Mais ces travaux, par nature, ne couvrent pas l'ensemble du champ de la délinquance économique et financière et mériteraient donc d'être complétés. Dans un champ sous contrainte de moyens, comme l'ensemble de la sphère publique, il est en effet fondamental que des choix soient faits en termes de priorisation du traitement des affaires, par exemple par nature et importance d'infraction, sans exclure une éventuelle dimension géographique, pour guider l'allocation des moyens. Sans que cela épuise le sujet à un niveau fin, la mission estime qu'une orientation générale d'amélioration du traitement de la délinquance de moyenne envergure serait pertinente, en complément des efforts déjà consentis sur le haut du spectre de cette délinquance. Ce ciblage doit être complété par une délimitation plus précise des investigations à conduire afin de ne pas multiplier les actes et allonger la durée des enquêtes.
- **Des métriques (et objectifs) de performance**. Il faudrait organiser un suivi, décliné entre les différentes entités, comprenant cinq variables clés de la lutte contre la délinquance économique et financière : le taux d'élucidation ; le taux d'affaires poursuivables ; le taux de poursuite ; le taux de condamnation ; les délais aux différentes étapes de la chaîne répressive (en particulier délai d'enquête et délai d'audiencement). Les objectifs fixés sur chacune tiendraient compte des priorités d'action évoquées *supra* (différenciation possible, par exemple, par type d'infraction). Un objectif spécifique de développement des CJIP serait utile (cf. infra 6.1.3.), tant les avantages de cette nouvelle forme de transaction ouverte aux personnes morales paraissent étendus.
- **Des outils de suivi des moyens** consacrés à la lutte contre cette délinquance : une identification précise de ceux-ci est absolument nécessaire (au-delà des seuls services spécialisés), qu'il s'agisse des services enquêteurs ou des services judiciaires, notamment au regard des recommandations du GAFI. Cette cartographie précise doit par la suite être assortie du développement de référentiels de cotation de la complexité des affaires – dès lors que la charge de travail est extrêmement variable d'un dossier à l'autre – afin d'optimiser l'allocation des moyens tant entre services qu'au plan géographique.

[187] Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE NUMÉRIQUE

- **Une animation, nationale et locale**, pour décliner l'ensemble à un niveau opérationnel.
  - En termes pratiques, en l'absence de chef de file naturel de l'ensemble, et sauf à créer une délégation interministérielle spécifique, ce qui n'apparaît pas comme une garantie de succès, un conseil national, co-présidé par les trois ministres, pourrait être mis en place. Il serait doublé de deux autres dispositifs :
    - Une animation de « filière professionnelle », confiée à un chef de file propre à chaque ministère : si son choix peut être débattu, la mission propose (cf. infra 6.2.1.) de privilégier le PNF au ministère de la justice et la DCPJ au ministère de l'intérieur ; cette problématique de coordination interne ne se posant en revanche guère au sein du ministère de l'action et des comptes publics.
    - Une animation interrégionale – l'échelon qui mérite d'être le plus conforté – sous la responsabilité des procureurs généraux de JIRS et des DIPJ / SRPJ correspondants, avec les DDSP coordonnateurs zonaux et les commandants de région zonaux de la gendarmerie.
  - Le cas de la région parisienne mérite une attention particulière. Même si la décision était prise de faire rentrer la préfecture de police de Paris dans le droit commun en matière d'organisation de la police judiciaire (c.-à-d. sous la houlette de la DCPJ), ce qui présenterait une certaine cohérence (cf. 6.2.), des besoins de coordination existent. En l'état actuel de l'organisation, cela pourrait prendre la forme d'un état-major de sécurité (EMS) régional spécialisé en matière économique et financière, réunissant tous les semestres par exemple le préfet de police de Paris, les préfets des départements de grande couronne, les deux procureurs généraux de Paris et Versailles et l'ensemble des procureurs concernés, y compris celui du PNF et celui du PEF de Nanterre. La nature de ces travaux devrait impérativement être opérationnelle.
- À l'intérieur de ce cadre de pilotage et de coordination, **deux grands axes de travail** devraient être fixés : développer une vraie politique de spécialisation (le plan d'action associé est détaillé au 6.2.) et renforcer l'outillage numérique au service de la productivité des enquêtes (cf. 6.3.).

6.1.2. Y intégrer les différentes administrations, autorités administratives indépendantes et professions réglementées

Au-delà de la nécessaire dimension interministérielle à l'échelle des trois ministères qui sont directement les acteurs de la chaîne répressive de la délinquance économique et financière, une meilleure articulation avec les différents « pourvoyeurs » d'affaires que constituent les administrations, les autorités administratives indépendantes et les professions réglementées opérant des signalements est souhaitable. Plus précisément, la stratégie de lutte contre la délinquance économique et financière devrait à cet égard aborder trois sujets.

En premier lieu, il convient d'éviter au maximum que les services d'enquête en police et gendarmerie ne soient saisis d'affaires techniques, bien maîtrisées par les services ou autorités administratives qui les ont instruites, **pour le seul besoin de réalisation d'actes de police judiciaire que ces administrations pourraient réaliser**. Cette situation se traduit en effet nécessairement par un « coût d'intermédiation » élevé pour le service d'enquête qui doit reprendre l'affaire et en comprendre les tenants et aboutissants. A cet égard, deux mesures devraient être envisagées :

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

- une application volontariste des dispositions déjà existantes, mais insuffisamment mises en œuvre, conférant à un certain nombre d'administrations des prérogatives de police judiciaire, afin que celles-ci effectuent elles-mêmes les auditions libres et les délivrances de convocation en justice. En pratique, ceci supposerait d'organiser un effort de formation à ces actes, une implication des administrations centrales concernées et que les parquets veillent à cette bonne allocation des tâches ;
- une extension de ces pouvoirs à l'administration fiscale, étant entendu que la qualité de partie civile qu'elle a parfois ne semble pas y faire obstacle sur le plan juridique. Une telle évolution pourrait permettre à terme au procureur de la République d'engager des poursuites pour fraude fiscale dans les dossiers simples sans intervention des services enquêteurs « classiques ». Pour les dossiers plus complexes, le champ de compétence des OFJ pourrait être étendu à l'ensemble de la fraude fiscale aggravée, au sens de l'article 1741 du code général des impôts A titre connexe, dans le cadre des dénonciations obligatoires résultant de la levée du » verrou de Bercy », il est nécessaire que des synthèses soient à nouveau rédigées par les services fiscaux à l'attention des parquets, afin de rendre possible l'appréhension de ces dossiers complexes dans des délais raisonnables.

En deuxième lieu, dans un souci d'effet utile, la politique pénale devrait **définir plus précisément les cas de cumul entre sanctions administratives et sanctions pénales**. L'idée est double :

- d'une part, clarifier et homogénéiser sur le territoire, pour chaque administration concernée, les critères justifiant la transmission au parquet de dossiers faisant l'objet de sanctions administratives. Il s'agit au fond de généraliser l'idée des seuils sur lesquels repose le mécanisme de dénonciation obligatoire mis en place en matière fiscale ;
- d'autre part, combiner une politique de sanctions administratives rigoureuse avec des seuils de transmission aux parquets relativement élevés : en clair, circonscrire la réponse pénale, nécessairement plus lourde et plus lente, aux seuls cas les plus graves et introduire une procédure « *una via* » pour les cas les moins préjudiciables.

Nous passerions ainsi d'une dépénalisation de fait, plus ou moins assumée et plus ou moins comprise par les administrations et les victimes, à une « règle du jeu » claire, où la fluidité de l'action publique, là où celle-ci est justifiée, serait en outre favorisée par un rôle étendu des administrations en aval, consistant en la réalisation directe d'actes de police judiciaire en vue de la mise en état des dossiers.

Enfin, **les relations avec les professions réglementées doivent être renforcées dans leur ensemble**. Le secteur bancaire mérite une attention toute particulière ne serait-ce qu'en raison de l'importance des réquisitions bancaires dans les enquêtes. A cet égard, au-delà d'une action générale de mobilisation des professions réglementées, qui doivent être parties prenantes de la stratégie, trois actions particulières méritent d'être entreprises auprès des banques :

- la relance du projet PEBA au niveau de la police nationale et de la DGDDI, en impliquant la Banque de France et la direction générale du Trésor, et à terme son extension à l'ensemble des banques, afin d'automatiser et d'accélérer les réquisitions. Ce point aurait un effet majeur sur les délais d'enquête et doit donc être traité en priorité. Corrélativement, le coût des réquisitions bancaires devrait faire l'objet d'une tarification réglementaire ;
- l'alimentation de PERCEV@L par les banques pour faciliter les recoupements et le démantèlement des réseaux ;
- l'étude de la mise en place du secret partagé entre établissements bancaires.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

6.1.3. Adosser cette stratégie à un contrat de modernisation de la lutte contre la délinquance économique et financière prévoyant un intéressement conditionnel des services d'enquête et de justice à l'utilisation des CJIP

Les nombreux avantages de la CJIP, pour les entreprises, mais aussi pour la puissance publique (accélération des procédures, rendement financier), justifient que l'utilisation de cet outil de création récente soit vivement encouragée. L'importance macro-budgétaire des recettes associées suggère qu'une forme d'intéressement des services d'enquête et de justice paraît légitime pour y parvenir et pour contribuer au renforcement des moyens de la lutte contre la délinquance économique et financière.

Les formules habituelles permettant de déroger au principe de l'universalité budgétaire (fonds de concours, attribution de produits ou compte d'affectation spéciale) ne paraissent pas pleinement adaptées au cas d'espèce, soit en raison de leur lourdeur ou d'impossibilités juridiques, soit en raison de la forte variabilité annuelle des recettes en question.

Aussi la mission préconise-t-elle, **sur un mode assez similaire à ce qui semble aujourd'hui être envisagé par la direction du budget sur les saisies et confiscations** gérées par l'AGRASC à la suite du rapport parlementaire sur les saisies et confiscations de novembre 2019, le dispositif suivant :

- contrat d'objectifs et de moyens de trois ans liant la direction du budget aux trois ministères de l'intérieur, de la justice et de l'action et des comptes publics (au titre de l'activité du SEJF) ;
- fixation d'objectifs globaux en termes de développement des CJIP, mais aussi d'amélioration qualitative du pilotage des moyens, de l'activité et de la performance de la chaîne répressive de la délinquance économique et financière (cf. 6.1.1) ;
- octroi de ressources supplémentaires (c.-à-d. sans aucune compensation avec d'autres crédits) comportant une tranche fixe (d'un ordre de magnitude de quelques millions d'euros) et une tranche conditionnelle (par exemple sous forme d'un pourcentage des montants des CJIP de l'année n-1, capée à un montant en valeur absolue) ;
- emploi fléché de ces ressources supplémentaires au seul bénéfice de la lutte contre la délinquance économique et financière, avec une labellisation des projets concernés, pour que l'origine budgétaire en soit claire. Ces projets concerneraient à la fois des actions de promotion de la CJIP (formation à la négociation, notamment) et des renforts de moyens plus globaux de la chaîne répressive, en particulier ceux recommandés *infra* (cf. 6.2 et 6.3) : embauche d'assistants spécialisés, d'analystes financiers et de *data scientists*, et investissement dans des outils numériques ou du matériel spécialisé ;
- *reporting* annuel sur la mise en œuvre de ces projets dans le cadre des rapports annuels de performance au Parlement.

Idéalement, en termes de calendrier, il conviendrait d'intégrer ce dispositif dans le PLF 2021, au titre du prochain triennal (2021-2023).

CONFIDENTIEL
NE PAS DIFFUSER

6.2. Aller au bout de la logique de spécialisation, en service d'enquête comme en juridiction

La mission estime que la première priorité consiste à **créer et faire vivre une véritable filière économique et financière**, tant au niveau des services enquêteurs que des services judiciaires. Il s'agit de renforcer une spécialisation qui s'est progressivement dessinée, mais qui n'est aujourd'hui pleinement établie que dans les services qui traitent du haut du spectre de la délinquance économique et financière (offices centraux, SEJF et PNF). L'enjeu se concentre donc à l'échelon régional et interrégional, sans exclure des mesures permettant un traitement amélioré de cette délinquance dans les services locaux.

Le renforcement de la spécialisation comporte un volet relatif aux organisations (cf. 6.2.1.) et un second qui a trait aux compétences des personnels (cf. 6.2.2 à 6.2.4.).

6.2.1. Définir plus étroitement les règles de compétence au long de la chaîne répressive pour mieux orienter les flux d'affaires

Le renforcement de la spécialisation ne passe pas par une réforme organisationnelle à proprement parler. Pour l'essentiel, la structure qui a été élaborée progressivement sur trois niveaux (offices centraux, DIPJ/SRPJ et sections de recherches de la gendarmerie, DDSP et unités territoriales de la gendarmerie d'une part ; PNF, JIRS et TJ d'autre part) forme une architecture cohérente. Ce sont davantage les règles de compétence, c'est-à-dire la manière dont fonctionne cette organisation, qui méritent d'être ajustées afin d'assurer le meilleur traitement possible des affaires.

Toutefois, deux points d'attention touchant à la substance de certaines entités doivent être soulignés :

- l'indépendance de la filière investigation de la préfecture de police de Paris constitue un cloisonnement supplémentaire dans un paysage institutionnel déjà très complexe. Une décision de rattachement de la DRPJ à la DCPJ dépasserait les seules questions économiques et financières, et devrait donc intégrer d'autres considérations. Mais au regard du traitement de ce seul champ, elle apparaît légitime. A défaut, un renforcement de la coordination est à organiser ;
- la coexistence sur un champ de compétence similaire de la BNRDF et du SEJF, certes récemment instaurée par le législateur, ne paraît pas efficiente. Deux voies peuvent être poursuivies : à court terme, organiser une spécialisation de chacune de ces entités en visant un équilibre des charges de travail ; à moyen terme, réfléchir à une fusion.

6.2.1.1. S'agissant des services d'enquête : à titre principal, la remontée du traitement d'un certain nombre de dossiers

La mission a pu constater que la logique d'affectation des enquêtes aux différents services en fonction de leur complexité était largement malmenée compte tenu du caractère flou des règles de répartition (parfois consignées dans des protocoles, souvent anciens lorsqu'ils existent), de la liberté d'orientation laissée aux parquets, mais plus encore en réalité de la négociation conduite par ces derniers avec chaque service sur la base de sa charge de travail relative.

À cet égard, l'enjeu central consiste à redonner du sens à l'organisation par niveau des services d'enquête et à s'assurer que les affaires soient traitées au niveau correspondant à leur degré de complexité. En pratique, ceci conduirait à repréciser, dans un protocole-cadre national, susceptible de peu de variations locales, les règles de compétence entre les niveaux local, régional et central et à empêcher, sauf exception dûment justifiée, que soit le parquet soit le service d'enquête y déroge.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MAJORITAIRE

À ce titre, **certains types d'infractions, soit peu fréquents, soit relativement techniques, devraient être remontés de l'échelon de proximité à l'échelon régional** : sous réserve d'une expertise à conduire par la DACG, ce serait notamment le cas des fraudes fiscales (hors les plus complexes, relevant de l'échelon central), des infractions à la législation sur les sociétés, des atteintes à la probité, des infractions électorales et au financement des partis politiques, des infractions boursières et à l'épargne, des infractions sur les établissements de crédit et les assurances. Au sein de la police nationale, compte tenu des ratios d'activité par enquêteur actuellement constatés pour ces services (9 dossiers par enquêteur en moyenne au niveau des DIPJ et SRPJ), ceci se traduirait par un transfert de charge estimé à environ 104 ETP pour le périmètre DCSP et 28 ETP pour le périmètre DSPAP. Il se ferait pour l'essentiel des DDSP vers les SRPJ/DIPJ, mais concernerait également la préfecture de police de Paris et la gendarmerie. Il pourrait aussi se faire en réexaminant les priorités d'enquêtes et les moyens humains associés au sein de la PJ.

Pour conforter davantage encore cet échelon régional et donc le traitement de la délinquance de moyenne envergure, une définition claire et harmonisée des périmètres des divisions économiques et financières des DIPJ et des SRPJ serait utile, notamment pour recouvrir le périmètre de la nouvelle SDLCF.

À l'inverse, il n'y aurait pas de renfort des effectifs d'enquêteurs des services centraux de la DCPJ ou de la gendarmerie, d'autant que des renforts sont déjà prévus pour la SDLCF dans sa forme définitive (ainsi que pour renforcer la BNRDF, dont les effectifs d'OFJ et d'OPJ sont passés de 21 en 2011 à 46 en 2020 pour un objectif à 54). Toutefois, le **recrutement d'analystes financiers et juristes spécialisés regroupé dans un pôle unique à disposition des différents offices, voire pouvant ponctuellement assister des DIPJ/SRPJ sur certains dossiers nécessitant leur concours**, pour aider à l'exploitation des données recueillies : le besoin peut être estimé à environ **cinq ETP**. Ces personnes pourraient être accueillies en détachement pour des fonctionnaires venant d'autres administrations ou par le biais de recrutement de contractuels dans un premier temps.

En revanche, une **revue des redondances** entre les équipes d'enquête des brigades économiques et financières de la SDAEF de la préfecture de police de Paris et les offices centraux serait opportune, au bénéfice de ces derniers. Une rationalisation supplémentaire consisterait à ce que le traitement des délits boursiers soit réaffecté de la préfecture de police à la DCPJ. Enfin, une réallocation interne à la préfecture de police devrait permettre de remédier à la situation particulièrement dégradée du SDPJ 93, qui ne peut perdurer.

Enfin, un effort de structuration d'équipes compétentes en matière économique et financière **dans les services locaux** est nécessaire. Ainsi la DCSP devrait-elle systématiser l'identification de groupes financiers – à champ de compétence harmonisé – au sein des sûretés départementales des DDSP. L'expérimentation en cours depuis janvier 2020 dans trois territoires d'Outre-mer des directions territoriales de la police nationale (DTPN –cf. 3.1.1.2), qui regroupe l'ensemble des filières au sein de services sous l'autorité unique d'un directeur territorial, devrait permettre d'harmoniser et mieux coordonner les services en charge de l'investigation notamment sur le champ de la délinquance économique et financière. Symétriquement, le préfet de police de Paris devrait imposer à la DSPAP de reconnaître la délinquance économique et financière comme relevant pleinement de sa compétence, ce qui n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui, et qu'elle ait comme objectif d'en tirer des conséquences organisationnelles similaires, avec la création de groupes financiers.

CONFIDENTIEL
NE PAS DIFFUSER

Au total, ces différents ajustements seraient de nature à favoriser une **véritable animation de filière** économique et financière, relevant de l'échelon central. Cette animation de filière comprendrait plusieurs éléments, dont notamment :

- la diffusion de bonnes pratiques de conduite d'enquête, consistant à définir avec le parquet des axes de recherche et un dimensionnement des investigations pour éviter le risque d'une dispersion ou d'une enquête exhaustive, mais marginalement peu productive. Il s'agit de développer le principe du « devis judiciaire » de la gendarmerie ; son application étant toutefois jugée parfois décevante, cet outil pourrait utilement faire l'objet de travaux de normalisation en partenariat avec le ministère de la justice ;
- le travail en réseau par un fonctionnement plus décloisonné des services de police (en s'appuyant sur les sûretés départementales), à l'image des mutualisations opérées avec les groupes et cellules d'enquête de la gendarmerie nationale, mais également entre police, gendarmerie et SEJF, dans la logique des *Combiteam* néerlandaises ;
- la diffusion des connaissances minimales de base dans les services de proximités (CSP, brigades de gendarmerie), pour alimenter une « culture générale » économique et financière. Si de nombreuses fiches existent déjà, parallèlement à celles dont disposent les magistrats, elles ne privilégient pas une approche pratique et directement applicable. Des fiches et formations pratiques sont à privilégier sur les faits de délinquance les plus courants auxquels sont confrontés les enquêteurs de premier niveau.

La mise en œuvre effective de cette animation est toutefois complexifiée par la coexistence, sans lien hiérarchique, de la DCPJ, de la DRPJ de la préfecture de police de Paris, de la SDPJ de la DGGN et par ailleurs de la DCSP. Si chacune est légitime à jouer le rôle de tête de pont vis-à-vis de son réseau sur les questions économiques et financières, la nécessité de cohérence et de chef de filât au sein du ministère de l'intérieur suggère que les offices devraient se voir chargés d'un véritable rôle d'animation fonctionnelle allant au-delà du rôle de coordination des investigations qui leur est d'ores et déjà dévolu (article D8 du CPP). Ceci impliquerait que la DCPJ, qui héberge la majorité des offices, endosse le rôle de chef de file des services d'enquête du ministère de l'intérieur.

6.2.1.2. S'agissant des services judiciaires : à titre principal, consolider les JIRS en termes d'activité et de moyens

À l'image de ce qui a été dit des services enquêteurs, les règles de compétence des différents types de juridiction pourraient être utilement précisées.

Une première question est celle des risques de **chevauchements de compétences entre le PNF, la JIRS de Paris et la JUNALCO**. Cette situation est susceptible de poser une double difficulté : d'une part de risque de conflit de compétence positif ; d'autre part d'attribution du chef de filât pour l'animation de la filière économique et financière. La mission recommande donc en premier lieu d'essayer d'organiser une articulation des champs de compétence de ces trois entités, qui devrait logiquement revenir au procureur général près la cour d'appel de Paris. Une logique institutionnelle recommanderait de donner au PNF, sous la coordination du parquet général le chef de filât pour l'animation de la filière.

La deuxième question, la plus importante, comme pour les services enquêteurs, concerne l'échelon intermédiaire, c'est-à-dire celui des JIRS, qui mérite d'être conforté, en termes d'activité et de moyens, afin d'**assurer un meilleur traitement de la délinquance de moyenne envergure**.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Il s'agirait donc de définir plus rigoureusement les critères de saisine des JIRS et d'en imposer le respect sous le contrôle des procureurs généraux et des chefs de cour. Ceci devrait être fait avec l'objectif d'augmenter le nombre de dossiers traités par les JIRS, afin d'alléger la charge des juridictions de droit commun dont le degré de spécialisation dans le contentieux économique et financier ne peut, par construction, être équivalent. A cet égard, plutôt qu'une nouvelle tentative de définition de la complexité, la mission suggère de remonter en JIRS le traitement de certaines infractions techniques par nature. Sous réserve d'une expertise à conduire par la DACG, ceci pourrait concerner notamment l'ensemble des atteintes à la probité (corruption, trafic d'influence, ingérence et prise illégale d'intérêt, détournement de biens publics, prévention des conflits d'intérêts) et les présomptions de fraudes fiscales.

Ceci n'a toutefois de sens que si leurs moyens sont sanctuarisés : là où le premier dialogue de gestion des JIRS, fin 2019, a mis en évidence une reconstitution *ex post* peu fiable des moyens humains mis en œuvre par addition de fractions d'ETP, il faudrait à l'avenir que pour l'essentiel si ce n'est la totalité, les JIRS aient un effectif dédié de personnes physiques (parquet, instruction et jugement). Il conviendrait même d'aller au-delà, en sanctuarisant l'effectif dédié à la délinquance économique et financière au sein de chaque JIRS, afin de prévenir les phénomènes d'éviction par les affaires de criminalité organisée, actuellement à l'œuvre. Ceci, à son tour, n'a de sens que si la spécialisation individuelle de ces personnes, en termes de profil, est plus poussée qu'en juridiction de droit commun (cf. *infra* 6.2.2 et 6.2.3).

En troisième lieu, à titre complémentaire, **en juridiction de droit commun, il conviendrait d'encourager l'adoption de modes d'organisation et d'audiencement permettant une forme de spécialisation des magistrats** au parquet, mais aussi au siège. L'exemple du TJ de Châlons-en-Champagne, qui a fait l'objet d'un déplacement de la mission, montre que même une petite juridiction (groupe 4) peut tendre vers une relative spécialisation, reposant en l'occurrence sur un substitut du procureur dédié à ce contentieux et un audiencement spécialisé récurrent.

Le traitement des affaires de délinquance économique et financière pourrait par ailleurs être fluidifié par le **recrutement de juristes assistants** dédiés à ce contentieux, mutualisés sur le ressort de chaque cour d'appel au bénéfice des différents TJ (un pour chaque cour, soit 37 ETP, voire deux pour les plus importantes). Ces personnels pourraient en particulier servir de point d'entrée unique pour les administrations du ressort et également être chargés de la synthèse des actes de procédures qui n'ont pas fait l'objet d'une information judiciaire.

Au-delà de ce qui relève des JIRS, les possibilités de **départementalisation** de certains contentieux peu fréquents ou spécialisés devront être pleinement exploitées, afin là encore de concentrer davantage le traitement des affaires économiques et financières. La mission constate toutefois que la carte des tribunaux de commerce, avec laquelle il faudrait assurer une cohérence, peut en partie faire obstacle à une telle rationalisation.

Comme pour les services enquêteurs, ces ajustements devraient permettre de favoriser une animation de filière. Au cas d'espèce, cette animation devrait largement s'appuyer sur la mise en œuvre des propositions relatives aux bonnes pratiques déjà identifiées par les deux groupes de travail constitués par la DACG en 2015 et 2016 qu'il s'agisse de favoriser une organisation verticale des dossiers par l'affectation d'un magistrat chargé du suivi de la procédure à toutes les étapes, d'une meilleure délimitation de la saisine des services enquêteurs, ou encore d'adapter la phase d'audiencement en organisant une pré-audience de procédure.

Mais qu'il s'agisse des services d'enquête ou de justice, une part importante du travail d'animation de filière repose sur le renforcement des compétences, ce d'autant plus que les délinquants savent s'entourer d'avocats très spécialisés dans ces contentieux.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

6.2.2. Mieux former et mieux gérer les compétences économiques et financières dans les déroulés de carrière des enquêteurs et des magistrats

Si les marges de manœuvre pour renforcer la culture économique et financière tant des enquêteurs que des magistrats **au stade de la formation initiale** apparaissent très étroites[188], l'aboutissement de la réflexion en cours de la DRCPN sur la pré-orientation de certains **recrutements** vers la filière d'investigation serait en revanche positive pour la constitution d'un premier vivier d'enquêteurs adaptés à raison de leurs compétences personnelles et de leurs appétences.

La **formation continue** doit en revanche faire l'objet d'efforts significatifs.

S'agissant des services enquêteurs, les formations IMEF et DEFI mériteraient d'être rapprochées pour les fusionner, avec une mutualisation de leur dispense. Les contenus des trois niveaux devraient être adaptés pour qu'ils correspondent aux besoins respectifs des services d'enquête de proximité, régionaux et centraux. Les volumes annuels d'effectifs formés en police devraient être accrus dans le cadre d'un plan de rattrapage par rapport à la gendarmerie.

S'agissant des magistrats, les efforts de l'ENM pour proposer des modules économiques et financiers devraient être amplifiés, dès lors qu'ils ne bénéficient aujourd'hui qu'à une frange marginale de la population de magistrats. À cet égard, les chefs de cour, mais également la DSJ devraient jouer un rôle plus actif dans l'orientation de la demande de formation qui semble s'exprimer aujourd'hui sur une base strictement individuelle. Des objectifs quantifiés de nombre de magistrats formés mériteraient ainsi d'être définis.

Les **parcours de carrière** devraient enfin mieux prendre en compte tant les formations suivies que les expériences acquises : la spécialisation organisationnelle clarifiée et renforcée, telle que décrite *supra*, doit être confortée par la spécialisation individuelle. Pour les enquêteurs, cela signifie une gestion des affectations qui permette de garantir la concentration de personnes formées dans les services spécialisés et une présence minimale dans les autres services, sur l'ensemble du territoire. Pour les magistrats, les règles statutaires et de gestion font en partie obstacle à une vraie spécialisation. Des marges de manœuvre, à exploiter, existent toutefois, avec :

- le développement des postes profilés, sur la base du précédent de fin 2019 validé par le CSM ;
- le développement de contrats de mobilité permettant une fidélisation de trois ans voire plus sur des postes spécialisés ;
- la remise en cause du pouvoir de réaffectation de chefs de cour sur certains postes à profil.

6.2.3. Développer la présence de personnels spécialisés autour des magistrats en JIRS

Quelles que soient les qualités individuelles de l'enquêteur et son expérience accumulée, et quelles que soient celles du magistrat, la technicité de la matière – qui fait d'ailleurs l'objet d'une spécialisation beaucoup plus poussée des avocats – justifie, comme cela se fait de plus en plus à l'étranger, que le traitement de ces affaires repose sur une équipe comportant des profils plus techniques. Ce modèle est d'ailleurs celui qu'a mis en place le PNF en recrutant des assistants spécialisés. Il s'agirait de le rendre systématique pour l'ensemble des JIRS.

[188] Les recommandations de la Mission haute fonction publique, qui vient de rendre son rapport, pourraient toutefois, selon ce qui sera retenu par le gouvernement, ouvrir des possibilités dans le cadre du décloisonnement de la formation des hauts fonctionnaires, dont les magistrats et les commissaires de police.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

Le recrutement d'assistants spécialisés (en fiscalité, en comptabilité et analyse financière, en audit…) dans les parquets des JIRS apparaît comme la manière la plus opérante et la plus économe de moyens pour mieux orienter le travail d'enquête. Le management de personnes qualifiées y semble *a priori* plus aisé que s'il devait être assuré en service d'enquête – même si un renfort ponctuel mériterait aussi d'être mis en place dans les seuls offices de la DCPJ. En outre, ces assistants spécialisés y seraient dans une situation plus centrale dans la chaîne répressive pour apporter leur expertise aux enquêteurs, aux parquetiers et même au siège (magistrats instructeurs, tribunaux correctionnels et chambres des appels correctionnels avec une éventuelle mutualisation). Les assistants spécialisés pourraient d'ailleurs être également mutualisés à la marge avec d'autres juridictions du ressort de leur JIRS.

Il s'agirait d'un renfort net, à financer – au prix de marché de ces compétences – grâce au futur contrat de modernisation évoqué *supra*, que l'on peut estimer à une moyenne de trois assistants par JIRS, soit **24 ETP**. Le recrutement de juristes assistants, le cas échéant mutualisés au sein des cours d'appel, doit en outre être envisagé afin de faire l'interface avec les administrations, et de rédiger des synthèses et analyses pour le tribunal correctionnel des dossiers économiques et financiers, soit une montée en puissance de **37 à 50 ETP**.

6.3. Utiliser à plein l'effet de levier du numérique

6.3.1. Élargir l'accès aux bases de données et fluidifier la procédure de réquisition

L'accès fluide aux informations que requiert l'enquête est la première source d'efficience. A cet égard, quatre sources de données doivent être distinguées.

S'agissant des bases de données de la DGFIP, les progrès déjà réalisés doivent être confortés par la réalisation d'un bilan contradictoire de l'utilisation des accès ouverts à FICOBA et de la gestion des habilitations pour lever un certain nombre de malentendus. De même, l'APIsation des données dans le cadre des chantiers d'évolution de FICOBA doit être vivement encouragée en ce qu'elle réglera une grande partie des problèmes de gestion des droits d'accès. Elle doit à ce titre être intégrée sans délai aux travaux en cours de développement des nouveaux logiciels de procédure de la police et de la gendarmerie nationales.

L'accès aux fichiers gérés par les administrations spécialisées autres que la DGFIP (recensés au 5.1.2.1.) devrait être ouvert aux services enquêteurs, ce qui passe par la mise en place d'un groupe de travail associant la DACG, la DGGN, la DGPN et les administrations concernées.

Par ailleurs, l'accès gratuit à Infogreffe devrait être ouvert à brève échéance à l'ensemble des services enquêteurs.

Enfin, pour mémoire, l'intégration accrue des partenaires privés, en particulier les banques, repose très largement sur le développement des échanges numériques avec celles-ci et entre celles-ci (cf. 6.1.2.) : relance du projet PEBA assorti d'une obligation réglementaire imposable à tous les établissements financiers, instauration d'une grille de tarification des réquisitions, renforcement et saisie directe par les banques des signalements des escroqueries aux moyens de paiement, mettre en place un groupe de réflexion sur le secret partagé entre banques et création d'une base des IBAN frauduleux.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL NE JAMAIS DIFFUSER

6.3.2. Favoriser le développement des plateformes nationales de recoupement

Trois mesures sembleraient opportunes à ce titre.

En premier lieu, investir dans un plan de communication volontariste auprès du grand public sur l'existence des plateformes PERCEV@L et THESEE, encore très mal connues. Ce qui a été mis en œuvre pour PERCEV@L et ce qui est envisagé pour THESEE est nettement insuffisant. Un tel plan devrait inclure un volet numérique, notamment sur les sites de e-commerce et les réseaux sociaux et ne pas se contenter de prospectus comme aujourd'hui.

Deuxièmement, la possibilité d'accès et d'assistance (dans le cadre de « l'illectronisme ») pour le dépôt de pré-plainte et de signalements sur les plateformes PERCEV@L et THESEE dans les commissariats, brigades et structures France Service devrait être organisée, ainsi que dans le réseau bancaire pour PERCEV@L.

Enfin, dès à présent, l'extension de THESEE à d'autres formes de délinquance de masse que les six items initialement retenus, devrait être planifiée et le cadencement des recrutements prévus sanctuarisé, tout comme PERCEV@L.

6.3.3. Se doter d'outils et de compétences mutualisés de science des données

La situation qui a été exposée est celle d'un éclatement des outils et des compétences alors même que les besoins sont largement les mêmes d'un service à l'autre et que la problématique de l'exploitation des données est hautement spécialisée et justifie une concentration des ressources.

Les besoins d'outils sont aujourd'hui de trois ordres et ne sont que partiellement satisfaits :

- des outils de ciblage des enquêtes, reposant sur l'intelligence artificielle. Ceux-ci ne sont quasiment pas utilisés aujourd'hui, contrairement par exemple au champ du contrôle fiscal ;
- des outils d'extraction de données respectant les règles de la preuve numérique ;
- des outils d'analyse, notamment, mais pas seulement comptable et financière, dont ne disposent pas tous les services.

La logique d'acquisition au meilleur coût d'outils non redondants, d'exploitation optimale et de bénéfice partagé par tous les services suggère une forte centralisation de l'organisation en la matière. Il est proposé à cet égard de capitaliser sur la SDLC, qui s'est dotée en janvier 2019 d'une division de la preuve numérique, pour assurer ce rôle. Ses moyens devraient être sensiblement renforcés, de l'ordre de cinq *data scientists.* Là aussi, les investissements en licences et les recrutements des personnels spécialisés afférents auraient vocation à être financés par le contrat de modernisation assis sur les recettes des CJIP.

À titre complémentaire, il conviendrait rapidement de clarifier la rédaction des articles 230-20 et suivants du CPP pour permettre l'utilisation des logiciels destinés à faciliter l'exploitation et le rapprochement d'informations dans un cadre administratif. Si ces outils permettent de mettre en lumière les liens entre les éléments, les personnes et les faits, leur utilisation est contrainte. En effet, l'utilisation des logiciels destinés à faciliter l'exploitation et le rapprochement d'informations nécessite que soit acté en procédure que le magistrat en charge dossier (parquet ou instruction) ait été informé de l'utilisation de ce logiciel dans la procédure conformément aux articles 230-20 et suivants du CPP. Les parquets font généralement une analyse restrictive de cet article. De ce fait, il n'est pas utilisé pour faire de l'analyse stratégique par les services de documentation ou pour faire des rapprochements entre des enquêtes sans cadre juridique judiciaire.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
UNIQUE

6.3.4. Assurer un pilotage attentif du projet de procédure pénale numérique en veillant à la matérialisation de gains de productivité

Le projet de procédure pénale numérique devrait se traduire, à terme, par des gains de productivité, probablement plutôt localisés en aval, c'est-à-dire dans les services judiciaires. Il serait utile qu'une cible soit estimée à cet égard, grâce à une analyse fine du temps perdu dans le cadre du processus actuel. Sur cette base, il s'agirait ensuite de veiller au caractère prioritaire du projet dans les deux ministères afin de tenir les délais et assurer un pilotage attentif en veillant à la matérialisation de gains de productivité.

*

De manière globale, l'évaluation d'éventuels moyens supplémentaires à allouer restant à préciser, au terme d'une meilleure organisation de la chaine pénale économique et financière, la mission recommande de prévoir une mission de suivi des recommandations dans un délai de 18 à 24 mois, pour réaliser un bilan des actions mises en œuvre et définir, avec l'aide de référentiels de charge de travail aboutis, les besoins réels de l'ensemble des services de cette chaîne pénale.

À Paris, le 8 avril 2020

Les membres de la mission,

L'inspecteur des finances,	L'inspectrice de la justice,	L'inspecteur de l'administration,
Nicolas DUPAS	Line BONNET	Frédéric GARNIER

Sous la supervision de l'inspecteur général des finances,	L'inspectrice générale de la justice,	L'inspecteur général de l'administration,
Benjamin DUBERTRET	Nathalie RIOMET	Philippe DEBROSSE

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

ANNEXES

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE III : ENGAGEMENTS DE LA FRANCE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

ANNEXE IV : COMPARAISONS INTERNATIONALES

ANNEXE V : EFFECTIFS ET ACTIVITÉS DES SERVICES DE LA POLICE NATIONALE

ANNEXE VI : ORGANISATION DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

ANNEXE VII : TRAITEMENT STATISTIQUE DE LA DÉLINQUANCE

ANNEXE VIII : LES ADMINISTRATIONS IMPLIQUÉES DANS LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

ANNEXE IX : ANALYSE DU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX PROCUREURS DE LA RÉPUBLIQUE

ANNEXE X : GLOSSAIRE

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

ANNEXE I

Lettre de mission

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Annexe I

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
N° JAUNE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS — MINISTERE DE LA JUSTICE — MINISTERE DE L'INTERIEUR

Paris, le 22 JUIL. 2019

À l'attention de

Monsieur le Chef de l'Inspection générale de la Justice,

Monsieur le Chef de l'Inspection générale de l'Administration,

Monsieur le Chef de l'Inspection générale des Finances.

La France a ratifié, depuis la fin des années 90, les principales conventions internationales en matière de lutte contre la délinquance économique et financière et notamment la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (OCDE - 1997), la Convention des Nations Unies contre la corruption dite de Merida (ONU - 2003) ou encore la Convention pénale sur la corruption (Conseil de l'Europe – 1999).

Elle est également membre fondateur du GAFI (Groupe d'action financière), organisme intergouvernemental créé en 1989 ayant pour objectif la promotion de mesures efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Dans le cadre du suivi de ses engagements internationaux, la France a cependant fait l'objet d'appréciations relativement critiques et de recommandations, notamment quant aux ressources affectées à la lutte contre la criminalité économique et financière.

Depuis les derniers rapports tant de l'OCDE que du GAFI, la France a renforcé de manière significative son arsenal législatif et judiciaire en matière de lutte contre la délinquance économique et financière avec l'adoption de:

- La loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique,
- La loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière,
- La loi organique n°2013-1115 relative au procureur de la République financier,

1

- 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,
- La loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

Ces dispositions ne peuvent néanmoins trouver leur pleine efficacité que si des moyens humains et matériels d'enquête suffisants sont alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière, domaine qui couvre un agrégat large d'infractions, par nature souvent éminemment technique et nécessitant des ressources d'investigation spécialisées.

Par ailleurs, dès 2010 dans le rapport de l'Inspection générale de la justice relatif aux juridictions inter-régionales spécialisées puis en 2017 dans son rapport consacré au Procureur national financier, ou encore très récemment dans le référé publié par la Cour des comptes le 4 mars 2019, l'examen des moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière fait apparaître des faiblesses contribuant au caractère partiel et tardif de la réponse pénale. Le rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance financière de MM. les députés Ugo Bernalicis et Jacques Maire déposé le 28 mars 2019 souligne également l'engorgement des services d'enquête.

Or, depuis quelques années, il est fait le constat de la situation préoccupante des services enquêteurs, dans le domaine de la lutte contre la grande et la très grande délinquance économique et financière mais aussi dans le traitement de la délinquance économique et financière de moindre envergure, elle aussi génératrice de préjudices multiples et dont les taux d'élucidation demeurent faibles dans certains champs infractionnels relevant de cette délinquance.

Il ressort notamment des rapports annuels du Ministère Public que les juridictions, qu'elles soient spécialisées ou non, déplorent régulièrement le déficit d'enquêteurs spécialisés en matière économique et financière.

Enfin, dans les enquêtes à forts enjeux et à dimension internationale dans lesquelles les autorités policières et judiciaires françaises sont conduites à coopérer avec leurs homologues étrangers, le décalage des moyens mis à disposition des enquêteurs apparaît patent.

Le constat étant ainsi largement établi et partagé, la présente mission portera sur l'évaluation des moyens humains de police judiciaire qu'il convient d'allouer à la lutte contre la délinquance économique et financière afin d'être au niveau de nos engagements internationaux mais également de donner sa pleine effectivité à notre arsenal législatif récent.

Vous procéderez à cet égard à une analyse qui prendra en compte les besoins nécessités tant dans les enquêtes concernant la délinquance économique et financière de grande et très grande complexité que celle de moyenne envergure au regard notamment des doctrines d'emploi des différents services d'enquête, spécialisés ou non, territorialisés et centraux.

Vous apprécierez également la nécessité et les modalités de la mise en place d'un programme de renforcement progressif sur trois ans du nombre d'officiers de police judiciaire spécialisés au sein du ministère de l'Intérieur, ainsi que les leviers susceptibles d'améliorer l'attractivité de ces fonctions spécialisées.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL N. JANVIER

Vous ferez enfin toute proposition concernant la mise en place d'une instance de coordination desdits moyens notamment au sein de la région Ile-de-France, pour laquelle les données statistiques disponibles montrent une forte progression des infractions constatées dans le champ de la lutte contre la délinquance économique et financière.

Nous souhaitons disposer de votre rapport pour le **1er novembre 2019**.

Gérald DARMANIN
Ministre de l'Action et des Comptes Publics

Nicole BELLOUBET
Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

Christophe CASTANER
Ministre de l'Intérieur

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

SOMMAIRE

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

1. CABINETS 1

1.1. Premier ministre 1
1.2. Justice 1
1.3. Intérieur 1

2. MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS 1

2.1. Direction générale des finances publiques 1
2.2. Direction du budget 1
2.3. Direction générale des douanes et des droits indirects 1
2.4. Service d'enquêtes judiciaires des finances 1
2.5. TRACFIN 2
2.6. Délégation nationale de lutte contre la fraude 2
2.7. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes 2
2.8. Agence française anticorruption 2

3. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR 2

3.1. Direction générale de la police nationale 2
3.2. Service statistique ministériel de la sécurité intérieure 2
3.3. Direction centrale de la police judiciaire 2
3.3.1. Sous-direction de la lutte contre la criminalité financière 2
3.3.2. Sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité 3
3.3.3. Sous-direction des ressources, de l'évaluation et de la stratégie 3
3.4. Préfecture de police de Paris 3
3.4.1. Commissariat du Xème arrondissement 3
3.4.2. Commissariat de Créteil 3
3.4.3. Commissariat de Nanterre 4
3.5. Direction générale de la gendarmerie nationale 4
3.5.1. Sous-direction de la police judiciaire 4
3.5.2. Direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale 4
3.5.3. Direction des soutiens et des finances de la gendarmerie nationale 4
3.5.4. Institut de recherche criminelle de la Gendarmerie nationale 4
3.6. Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure 5
3.7. Services territoriaux 5
3.7.1. Haute-Garonne, Occitanie 5
3.7.2. Nord, Hauts-de-France 5
3.7.3. Marne 6
3.7.4. Oise 7

4. MINISTÈRE DE LA JUSTICE 7

4.1. Secrétariat général 7
4.2. Direction des affaires criminelles et des grâces 7
4.3. Direction des services judiciaires 8
4.4. Sous-direction de la statistique et des études 8
4.5. Juridictions 8
4.5.1. Cour de cassation 8
4.5.2. Cour d'appel de Paris 8
4.5.3. Tribunal judiciaire de Paris 8
4.5.4. Tribunal judiciaire de Nanterre 8
4.5.5. Tribunal judiciaire de Bobigny 9
4.5.6. Tribunal judiciaire de Toulouse 9
4.5.7. Tribunal judiciaire de Lille 9
4.5.8. Tribunal judiciaire de Senlis 9
4.5.9. Tribunal judiciaire de Chalon en Champagne 9
4.6. Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués 10
4.7. École nationale de la magistrature 10

5. COUR DES COMPTES 10

6. DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL 10

7. CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF) 10

8. AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS) 10

9. DÉPLACEMENT AUX PAYS-BAS 10

9.1. Ambassade de France aux Pays-Bas 10
9.2. Europol 11
9.3. Eurojust 11
9.4. Police nationale néerlandaise 11
9.5. Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) 11
9.6. Functioneel Parket 11

10. PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES ET FÉDÉRATIONS PROFESSIONNELLES 12

10.1.. Conseil National Des Administrateurs Judiciaires Et Mandataires Judiciaires (CNAJMJ) 12
10.2.. Conseil supérieur du notariat 12
10.3.. Compagnie Nationale Des Commissaires Aux Comptes 12
10.4.. Fédération des banques françaises 12

11. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES 12

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

1. Cabinets

1.1. Premier ministre

- M. Laurent Martel, conseiller « fiscalité et prélèvements obligatoires »
- Mme Charlotte Caubel, conseillère « justice »
- M. Grégory-Hugues Frély, conseiller « sécurité intérieure »

1.2. Justice

- M. Jérôme Simon, conseiller

1.3. Intérieur

- Mme Marie-Céline Lawrysz, conseillère justice

2. Ministère de l'action et des comptes publics

2.1. Direction générale des finances publiques

- M. Antoine Magnant, directeur général adjoint
- M. Stéphane Créanges, sous-directeur, service du contrôle fiscal
- M. Yannick Girault, directeur du service à compétence nationale Cap numérique
- M. Lionel Ploquin, administrateur des données, Cap Numérique
- Mme Bénédicte Czarny, Cap Numérique, Division 1
- M. Yann Bernardon, Cap Numérique, Division 1, Section 1

2.2. Direction du budget

- M. Jean-Marc Oleron, sous-directeur, huitième sous-direction
- M. Francois Deschamps, chef du bureau justice et médias
- M. Jérome Paillot, adjoint au chef de bureau, justice et médias
- M. Etienne Du Payrat, adjoint au chef du bureau économie, finances, outre-mer

2.3. Direction générale des douanes et des droits indirects

- Mme Sylvie Vincent, inspectrice, inspection des services

2.4. Service d'enquêtes judiciaires des finances

- Mme Nathalie Bécache, chef du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF)
- M. Pascal Filippi, adjoint à la chef du service

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANVIER

- M. Philippe Azibert, adjoint à la chef de service

2.5. TRACFIN

- Mme Maryvonne Le Brignonen, directrice
- M. Philippe Chadrys, directeur adjoint
- Mme Elise De Santi, cheffe du département juridique et judiciaire
- Mme Gaelle Lor, chef de cabinet

2.6. Délégation nationale de lutte contre la fraude

- M. Éric Belfayol, délégué par intérim
- Mme Marie-Laure Malcles, chargée de mission « fraudes »

2.7. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

- M. Loïc Tanguy, directeur de cabinet
- Mme Johanna Ghorayeb, sous directrice
- Mme Fatou Diallo, chef du service national des enquêtes sur répression des fraudes.

2.8. Agence française anticorruption

- M. Charles Duchaine, directeur

3. Ministère de l'intérieur

3.1. Direction générale de la police nationale

- M Hugues Bricq, directeur de cabinet
- M. Gilles Corbin, contrôleur général, conseiller social – ressources humaines
- M. Vincent Le Beguec, contrôleur général, conseiller judiciaire

3.2. Service statistique ministériel de la sécurité intérieure

- M. Olivier Filatriau, chef du bureau de la méthodologie et des études statistiques

3.3. Direction centrale de la police judiciaire

3.3.1. Sous-direction de la lutte contre la criminalité financière

- M. Thomas de Ricolfis, commissaire divisionnaire, sous-directeur de la lutte contre la criminalité financière

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JAUEL

- Mme Anne-Sophie Coulbois, commissaire divisionnaire, chef de l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF)
- M. Guillaume Hezard, commissaire divisionnaire, chef de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF)
- M. Tony Sartini, commissaire de police, chef de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF)
- M. Olivier Lejeune, officier fiscal judiciaire, adjudant-chef, BNRDF
- M. Olivier Kaboutot, chef, brigade nationale d'enquêtes économiques (BNEE)
- M. Claude Jolliton, adjoint-chef, BNEE

3.3.2. Sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité

- Nicolas GUIDOUX, commissaire divisionnaire, adjoint au sous-directeur de la lutte contre la cybercriminalité

3.3.3. Sous-direction des ressources, de l'évaluation et de la stratégie

- M. Jean-Michel Colombani, sous-directeur
- Mme Christine Dufau, adjointe au sous-directeur
- M. Stéphane Goguet, commissaire divisionnaire, chef de la division nationale des ressources humaines et de la formation

3.4. Préfecture de police de Paris

- M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire
- M. Marc Thoraval, commissaire général, sous-directeur des affaires économiques et financières
- M. Guillaume Batigne, commissaire divisionnaire, chef de la brigade de répression de la délinquance économique
- Mme Valérie Martineau, directrice des services actifs, direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
- M. Jean-Paul Pecquet, directeur adjoint de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne

3.4.1. Commissariat du Xème arrondissement

- Mme Rachel Abreu, commissaire divisionnaire, commissaire central
- Mme Manuela Marques, brigadier, groupe de lutte contre le travail illégal
- Mme Delphine Battin, brigadier, groupe de lutte contre le travail illégal
- M. Aurélien Belliet, gardien de la paix, groupe de lutte contre le travail illégal
- Mme Cindy Dumoulin, gardien de la paix, groupe de lutte contre le travail illégal

3.4.2. Commissariat de Créteil

- M. Blaise Lechevalier, commission divisionnaire, commissaire central
- Mme Emmanuelle Berthier, commissaire, commissaire central adjoint

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

- M. Eric Monleau, commandant de police
- Mme Danièle Tribout, commandant de police, chef du Système d'Alerte et d'informations aux populations (SAIP)
- M. François Dujardin, major de police, SAIP, unité de traitement en temps réel (UTTR)
- Mme Christelle Loison, brigadier-chef, SAIP, Unité D'investigation De Recherches Et D'enquêtes (UIRE), Brigade des Délégations et des Enquêtes de Proximité (BDEP)

3.4.3. Commissariat de Nanterre

- M. Philippe Lopin, commissaire, commissaire central adjoint
- M. Hervé Sadoun, commandant de police, chef du Système d'Alerte et d'informations aux populations (SAIP)
- M. Nicolas Tritz, major de police, chef des délégations judiciaires, SAIP
- Mme Séverine Legoff, gardien de la paix, enquêtrice financière, SAIP

3.5. Direction générale de la gendarmerie nationale

3.5.1. Sous-direction de la police judiciaire

- M. Francois Gieré, général de corps d'armée, directeur des opérations et de l'emploi
- M. Patrick Touron, général de brigade, chef du pôle judiciaire
- M. Sylvain Noyau, colonel, adjoint au sous-directeur de la police judiciaire
- M. Yannick TholozanYohan Tolosana, lieutenant-colonelchef de la cellule nationale des avoirs criminels

3.5.2. Direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale

- Mme Manon Lusson, chef du bureau de la formation

3.5.3. Direction des soutiens et des finances de la gendarmerie nationale

- M. Hubert Charvet, colonel, sous-directeur de l'organisation et des effectifs
- Mme Kim Mazzocchi, attachée d'administration, bureau de la synthèse budgétaire

3.5.4. Institut de recherche criminelle de la Gendarmerie nationale

- Général de brigade Patrick Touron, commandant du pôle judiciaire
- M. Fabrice Bouille, colonel, commandant le service central de renseignement criminel
- M. Jean-Marc Paris, colonel, chef de division du service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale
- Mme Fabienne Lopez, lieutenant-colonel, chef du centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N)
- Mme Sandrine Revel, chef d'escadron, section cybercriminalité criminalistique et renseignement judiciaire, bureau de la police judiciaire, directrice du programme PEBA

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

3.6. Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure

- M. Patrick Touak, colonel, sous-directeur des systèmes d'information
- M. Frédéric Wagner, Lieutenant-colonel, chef de bureau de l'activité des procédures

3.7. Services territoriaux

3.7.1. Haute-Garonne, Occitanie

3.7.1.1. Préfecture

- M. Marc Tschiggfrey, directeur de cabinet du préfet

3.7.1.2. Gendarmerie nationale

- M. Jacques Plays, général de division, commandant la région de gendarmerie d'Occitanie et le groupement de la Haute-Garonne
- M. Philippe Coue, colonel, commandant la section de recherches
- M. Stéphane Rideaud, colonel, officier adjoint police judiciaire régional
- M. Philippe Aguilar, capitaine, chef de la division délinquance économique financière et numérique à la section de recherches
- M. Thierry Cassagnes-Gourdon, chef d'escadron, commandant du groupe régional d'intervention
- M. Jean-Michel Bouillon, major, chef de groupe d'enquêteurs à la division analyse criminelle et investigations spécialisées, sections d'appui judiciaire (SAJ)
- M. Christophe Barthelemy, adjudant-chef, enquêteur à la division délinquance économique financière et numérique à la section de recherches
- M. Christophe Darblade, adjudant-chef, cellule de lutte contre le travail illégal et la fraude (CELTIF)

3.7.1.3. Police nationale

- M. José Mariet, commissaire général, directeur du service régional de police judiciaire (SRPJ)
- M. Antoine Dufourg, commissaire de police, chef de la division économique et financière du SRPJ
- M. Julien Santaga, commissaire de police, chef de la sûreté départementale, adjoint au DDSP chargé de l'investigation.

3.7.2. Nord, Hauts-de-France

- M. Jean-Christophe Bouvier, préfet délégué à la défense et la sécurité
- M. Romain Royet, directeur de cabinet du préfet

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

3.7.2.1. Gendarmerie nationale

- M. Guy Cazenave-Lacroutz, général de corps d'armée, commandant de la région de gendarmerie Hauts-de-France et la gendarmerie pour la zone de défense et de sécurité Nord
- M. Christophe Husson, colonel, commandant du groupement de gendarmerie départementale
- Mme Sandrine Muel, capitaine, chef de la division économique et financière de la section de recherche de Lille
- M. Cyril Plataux, adjudant-chef, commandant la brigade de recherche de Valenciennes

3.7.2.2. Police nationale

- M. Romuald Muller, commissaire général, directeur interrégional de la police judiciaire de Lille
- M. Louis Liversain, commissaire de police, chef de la division économique et financière
- M. Daniel Lejeune, contrôleur général, directeur départemental adjoint de la sécurité publique du Nord
- Mme Véronique Jacob, commissaire divisionnaire, commandant la sûreté départementale
- M. Selim MeroudSélim Méroud, commissaire, adjoint à la sûreté urbaine de Lille
- M. Nicolas Marchandise, brigadier-chef, brigade financière de Lille

3.7.3. Marne

- M. Denis Conus, préfet

3.7.3.1. Gendarmerie nationale

- M. Gilles Cossas, colonel, commandant en second le groupement de gendarmerie départementale de la Marne
- M. Jean-Charles Bidaut, colonel, commandant la section de recherche de Reims
- M. Eric Lavagna, lieutenant-colonel, commandant du groupe d'intervention régional (GIR)
- M. Alexandre Revelli, maréchal-des-logis-chef, brigade de Vitry-la-Ville

3.7.3.2. Police nationale

- M. Dominique Bolusset, commissaire divisionnaire, chef du SRPJ de Reims
- Mme Céline Beretta, commissaire, chef de la sûreté départementale de la Marne
- M. Christophe Delbe, commandant divisionnaire, chef de la division financière du SRPJ

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

3.7.4. Oise

3.7.4.1. Gendarmerie nationale

- M. Tugdual Viellard-Baron, colonel, commandant du groupement de gendarmerie de l'Oise
- M. Etienne Lestrelin, capitaine, commandant de la division financière de la section de recherches d'Amiens
- M. Benoit de Lagarde, capitaine, adjoint au commandant de la compagnie de Senlis
- M. Jean-Louis Dubourguier, chef d'escadron, officier adjoint de police judiciaire, groupement de gendarmerie de l'Oise
- M. Olivier Colin, chef d'escadron, commandant du groupe d'intervention régional d'd'Amiens
- M. Thierry Chetrit, Lieutenant-colonel, commandant de la section de recherche d'Amiens.

3.7.4.2. Police nationale

- M. Olivier Dimpres, commissaire divisionnaire, directeur départemental de la sécurité publique
- M. Antoine Oberti, commandant de police, chef de l'antenne de police judiciaire
- M. Marc-André Thomine, commandant de police, chef de la sûreté départementale
- M. Marc-André Tomine, commandant de la sûreté départementale
- Mme Fabienne Valesa, capitaine, brigade de sûreté urbaine Circonscription de Sécurité Publique (CSP) de Creil
- M. Jérôme Audoire, brigadier, brigade de sûreté urbaine CSP de Creil, responsable de l'animation comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF)

4. Ministère de la justice

4.1. Secrétariat général

- M. Haffide Boulakras, directeur de projet, procédure pénale numérique

4.2. Direction des affaires criminelles et des grâces

- Mme Catherine Pignon, directrice
- Mme Isabelle Minguet, sous-directrice (justice pénale spécialisée)
- Mme Sophie Lacote, cheffe du bureau du droit économique, financier, social, de l'environnement et de la santé publique
- Mme Louise Neyton, adjointe à la cheffe du bureau du droit économique, financier, social, de l'environnement et de la santé publique

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

4.3. Direction des services judiciaires

- M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur

4.4. Sous-direction de la statistique et des études

- Mme Marie-Christine Chambaz, cheffe de service
- M. Frédéric Ouradou, statisticien

4.5. Juridictions

4.5.1. Cour de cassation

- M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation (au titre du groupe de sa qualité de président du groupe de travail installé le 18 février 2019 par la garde des Sceaux « JIRS et criminalité organisé »)

4.5.2. Cour d'appel de Paris

- M. Jean-Michel Hayat, premier président de la cour d'appel de Paris
- Mme Catherine Champrenault, procureure générale près la cour d'appel de Paris
- Mme Muriel Fusina, avocate générale près la cour d'appel de Paris, cheffe du département des affaires économiques et financières, cybercriminalité et consommation
- M. Yves Micolet, avocat général, adjoint à la cheffe du département des affaires économiques et financières, cybercriminalité et consommation

4.5.3. Tribunal judiciaire de Paris

- M. Rémy Heitz, procureur de la République
- M. Jean-François Bohnert, procureur de la République financier
- M. Jean-Marc Toublanc, secrétaire général du parquet national financier
- M. Jean-Luc Blachon, procureur adjoint auprès du procureur de la République financier
- M. Christophe Perruaux, procureur-adjoint
- M. Marc Sommerer, premier vice-président chargé de l'instruction, chef du pôle économique et financier
- Mme Christine Mée, première vice-présidente

4.5.4. Tribunal judiciaire de Nanterre

- Mme Catherine Denis, procureure de la République
- Mme Nathalie Foy, procureure adjointe
- M. Guillaume Daief, premier vice-procureur
- M. Serge Tournaire, premier vice-président chargé de l'instruction
- M. Olivier Protard, vice-président

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JAUNE

4.5.5. Tribunal judiciaire de Bobigny

- M. Renaud Le Breton de Vannoise, président de la juridiction
- Mme Fabienne Klein-Donati, procureure de la République
- M. Marc Bourrague, procureur-adjoint
- M. Olivier Geron, premier vice-président chargé de l'instruction
- M. Benoit Descoubes, premier vice-président

4.5.6. Tribunal judiciaire de Toulouse

- M. Dominique Alzeari, procureur de la République
- M. Noel Picco, premier vice- président chef du pôle pénal
- M. Benoit Couzinet, premier vice-président, doyen des juges d'instruction
- M. Thierry Pons, procureur adjoint chef de Pôle
- M. Laurent Coudert, premier vice-procureur de la République, chef du service économique commercial et financier
- Mme Hélène Gerhards, vice-procureur

4.5.7. Tribunal judiciaire de Lille

- M. Xavier Puel, président de la juridiction
- M. Jean-Marc Deffosez, vice-président, président de la huitième chambre correctionnelle
- M. Bruno Dieudonné, procureur adjoint en charge de la division de la criminalité organisée
- M. Antoine Berthelot, vice-procureur, chef de la juridiction inter-régionale spécialisée (JIRS)
- Mme Cécile Soriano, vice-présidente chargée de l'instruction, en charge d'un des deux cabinets JIRS Ecofi
- Mme Noémie Roche, vice-procureure
- Mme Lorène Delsaut, substitut du procureur

4.5.8. Tribunal judiciaire de Senlis

- M. Arnaud Borzeix, président de la juridiction
- M. Jean-Baptiste Bladier, procureur de la République
- Mme Marie-Charlotte Troussard, vice-présidente correctionnel
- M. Jean-François Louaver, substitut du procureur

4.5.9. Tribunal judiciaire de Chalon en Champagne

- Mme Jennyfer Picoury, présidente de la juridiction
- Mme Ombeline Mahuzier, procureur de la République
- M. Emmanuel Roger, substitut du procureur

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JAIUEE

4.6. Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués

- Mme Anne Kostomaroff, directrice générale
- Mme Charlotte Hautemanière, chef du pôle opérationnel
- Mme Anne Haller, adjointe au chef du pole juridique

4.7. École nationale de la magistrature

- M. Olivier Leurent, directeur.

5. Cour des comptes

- Mme Catherine Hirsch de Kersauson, procureure générale
- Mme Carine Camby, première avocate générale
- Mme Flavie Lesueur, substitut générale

6. Direction générale du Travail

- M. Jean-Henri Pyronnet, directeur du projet lutte contre le travail illégal et les fraudes transnationales
- Mme Catherine Tindilliere, sous-directrice de l'appui et du soutien au contrôle au système d'inspection du travail
- Mme Agnès Leroy, chef du service groupe national de veille, d'appui et de contrôle
- M. Sylvain Yaghlekdjian, adjoint au chef du service groupe national de veille, d'appui et de contrôle

7. Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

- M. Mathieu Arzel, directeur du département maitrise des risques, lutte contre la fraude, pilotage des outils et de l'activité contentieuse, direction du réseau

8. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

- M. Emmanuel Dellacherie, directeur de la réglementation, du recouvrement et du contrôle (DIRREC)

9. Déplacement aux Pays-Bas

9.1. Ambassade de France aux Pays-Bas

- M. Luis Vassy, ambassadeur de France
- M. Olivier Mortet, commissaire divisionnaire, attaché de sécurité intérieure
- M. Eric Deluy, officier de liaison criminalité organisée

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

9.2. Europol

- M. Wil van Gemert, Directeur exécutif Europol
- Mme Julia Viedma, responsable front office et services opérationnels transversaux
- Mme Nadja Long, responsable de l'unité de renseignement financier
- M. Jari Liukku, responsable du département criminalité organisée
- M. Thierry Martin, chef du bureau de liaison France
- M. François Neyrat, officier liaison bureau
- Mme Gadirye Sindi, officier liaison
- M. Stéphane Dehors, officier liaison
- M. Johnny Fradet, officier de liaison
- M. Paul-Alexandre Gillot, lieutenant, expert cyber

9.3. Eurojust

- M. Baudouin Thouvenot, inspecteurConseil supérieur de l'ordre des experts-comptables
- Mme Gaëlle Patetta, secrétaire général de la justice, chef du bureau France

9.4. Police nationale néerlandaise

- M. Timo Kansiladjoint, directeur du département de l'élaboration des politiques et de la coopération juridique
- M. Curd Brenninkmeijer, expert équipe nationale d'investigation, responsable du programme national de lutte contre le blanchiment d'argent
- M. Sebastian Woudenberg, expert unité police judiciaire équipe FINO La Haye
- M. Gery Veldhuis, responsable de la stratégie nationale pour la criminalité économique et financière FINEC et chef de la police de la région de police du Nord
- Mme Nicole Tillie, conseillère stratégique criminalité financière et économique

9.5. Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD)

- Mme Helma Citroen, cheffe d'équipe responsable des affaires internationales
- Mme Bernadette Odijk, enquêtrice
- M. Huub Adema, gestionnaire de comptes
- M. Ton Konings, gestionnaire de comptes

9.6. Functioneel Parket

- Mme Nelleke Klip, procureur
- M. Paul Nootenboom, procureur spécialisé en criminalité économique et financière
- M. Derek Lugtenberg, procureur spécialisé en assistance internationale

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

10. Professions réglementées et fédérations professionnelles

10.1. Conseil National Des Administrateurs Judiciaires Et Mandataires Judiciaires (CNAJMJ)

- M. Alain Damais, directeur général
- Mme Soazig Ledan-Cabarroque, déléguée du CNAJMJ aux obligations LAB-FT, directrice du Centre de formation permanente du CNAJMJ

10.2. Conseil supérieur du notariat

- M. Jérôme Ferhenbach, directeur général

10.3. Compagnie Nationale Des Commissaires Aux Comptes

- M. François Hurel, délégué général

10.4. Fédération des banques françaises

- M. Eric Voulleminot, conseiller pour la sécurité
- M. Jérôme Pedrizzetti, directeur juridique et conformité
- Mme Anne Ballerini, en charge de la directive sur les moyens de paiement et précédemment en charge pour le Comité français d'organisation et de normalisation bancaires (CFONB) responsable du groupe de travail sur les réquisitions judiciaires

11. Personnalités qualifiées

- M. Jean-Pierre Lascoumes, professeur émérite au centre d'études européennes de Sciences-Po

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

ANNEXE III

Engagements de la France en matière de lutte contre la délinquance économique et financière

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

SOMMAIRE

1. **LES PRINCIPES DIRECTEURS INTERNATIONAUX DE LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT 1**

2. **LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE SONT ISSUS DES NORMES DE L'UNION EUROPÉENNE, ELLES-MÊMES ALIGNÉES SUR LES 40 RECOMMANDATIONS DU GAFI 3**

3. **LES ENGAGEMENTS FRANÇAIS SONT SYNTHÉTISÉS EN 11 « RÉSULTATS IMMÉDIATS » QUI SERONT ÉVALUÉS PAR LE GAFI 4**

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

1. Les principes directeurs internationaux de la lutte contre le blanchiment

La communauté internationale a fixé les principes directeurs de la lutte en particulier contre le blanchiment et a incité les États à adopter des législations définissant une action tant préventive que répressive, ainsi qu'à mieux coopérer en matière d'investigation et de confiscation du produit des crimes. Deux types d'outils ont été mobilisés pour ce faire :

- des dispositions contraignantes issues de conventions internationales comme :
  - la convention de Vienne des Nations unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illégal de stupéfiants et de substances psychotropes ;
  - la convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime ;
  - la convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ;
  - la convention pénale du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1999 sur la corruption ;
  - la convention de Palerme du 15 novembre 2000 contre le crime transnational organisé ;
  - la convention des Nations Unies du 31 octobre 2003 contre la corruption dite de Mérida ;
  - la convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme ;
- des déclarations et recommandations n'ayant pas de caractère normatif à proprement parler, notamment les recommandations publiées depuis 1990 par le Groupe d'action financière (GAFI).

Ce cadre a ensuite été étendu à la lutte contre le financement du terrorisme à la fin des années 1990. Cette extension a reposé sur :

- la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de New York du 9 décembre 1999 et les résolutions des Nations unies contre le financement du terrorisme, notamment la résolution 1373 (2001) qui appelle à ériger en infraction le financement du terrorisme ;
- l'adoption par le GAFI, le 30 octobre 2001, de huit recommandations spéciales contre le financement du terrorisme, complétées par une neuvième en octobre 2004.

Depuis 2012, **les recommandations du GAFI ont été regroupées en 40 recommandations** (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Elles ont été adoptées lors de la séance plénière du 16 février 2012.

Comme mentionné plus haut, la France est signataire de conventions internationales visant à lutter contre la corruption. Les engagements français sont évalués par le groupe d'états contre la corruption (GRECO) qui est un organe du Conseil de l'Europe.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

Annexe III

Encadré 1 : Le fonctionnement du groupe d'états contre la corruption (GRECO)

Le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) a été créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation par les Etats membres. Il a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption par le biais d'un processus dynamique d'évaluation par les pairs.

Les différents « cycles d'évaluation » donnent lieu à des rapports d'évaluations publics, adoptés en réunions plénières, qui portent sur la conformité des dispositifs nationaux aux instruments juridiques du Conseil de l'Europe. Ils établissent, le cas échéant, des recommandations dont la mise en œuvre est ensuite contrôlée par le GRECO à intervalles réguliers, donnant lieu à des rapports dits « de conformité ». En cas de mise en œuvre jugée « globalement insatisfaisante », le Règlement du GRECO prévoit une procédure spéciale, basée sur une approche graduée (du courrier officiel de rappel à une visite sur place à haut niveau).

Depuis son adhésion au GRECO en 1999, la France a été évaluée dans le cadre de cinq cycles d'évaluation.

Source : Greco, Conseil de l'Europe.

La France a fait l'objet du cinquième cycle d'évaluation dont le rapport a été publié en janvier 2020. Il a été dédié à la prévention de la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (le président de la République, les ministres, les conseillers et les hauts fonctionnaires au sommet de l'exécutif) et les membres des services répressifs.

Le rapport mentionne qu' « *À la clôture des procédures de conformité, 80% des recommandations du premier cycle, du deuxième cycle et du troisième cycle avaient été pleinement mises en œuvre. La procédure de conformité du quatrième cycle portant sur les parlementaires, les juges et les procureurs est encore en cours. Dans son rapport de conformité le plus récent, daté du 22 juin 2018, seules 35 % des recommandations avaient été mises en œuvre intégralement, tandis que 35 % avaient été partiellement mises en œuvre et 30 % n'avaient pas été mises en œuvre. Au vu de cela, le GRECO a conclu que le niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur.* »

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

2. Les engagements de la France sont issus des normes de l'Union européenne, elles-mêmes alignées sur les 40 recommandations du GAFI

Le dispositif français en matière de lutte contre la délinquance économique et financière repose en grande partie sur des normes communautaires qui sont alignées sur les standards du GAFI. Il y a eu 5 directives européennes depuis le début des années 1990 :

- la « première directive » du 10 juin 1991 qui impose aux États membres d'imposer à l'ensemble de leur secteur financier un certain nombre d'obligations pour lutter contre le recyclage de l'argent sale ;
- la « deuxième directive » du 4 décembre 2001 qui a étendu le régime anti-blanchiment notamment aux professions juridiques et judiciaires ;
- la « troisième directive » du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme transposée par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 ;
- la « quatrième directive » n° 2015-849 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, transposée par l'ordonnance n° 2016-1635 du 1er décembre 2016. **Elle vise à mettre le droit de l'Union européenne en conformité avec les recommandations du GAFI adoptées en février 2012** ;
- la « cinquième directive » n° 2018-843 du 30 mai 2018 qui renforce la législation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, la coopération des autorités de supervision des luttes anti-blanchiment.

L'évaluation de la France par le GAFI est articulée autour de deux volets :

- la vérification de la conformité du dispositif LCB/FT[1] français avec les 40 recommandations du GAFI (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) regroupés dans 7 thématiques ;
- la qualité de la mise en œuvre des recommandations du GAFI à travers onze résultats essentiels appelés « résultats immédiats » (cf. Tableau 2).

Tableau 1 : thématiques principales des recommandations du GAFI

Politiques et coordination en matière de LCB/FT
Blanchiment de capitaux et confiscation
Financement du terrorisme
Mesures préventives
Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales et constructions juridiques
Pouvoirs et responsabilités des autorités compétentes et autres mesures institutionnelles
Coopération internationale

Source : les recommandations thématiques du GAFI 2012.

[1] LCB/FT : lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

3. Les engagements français sont synthétisés en 11 « résultats immédiats » qui seront évalués par le GAFI

Les engagements de la France (cf. Tableau 2) appartiennent à trois volets :

- un volet de coordination et de coopération (orange) ;
- un volet préventif (bleu) ;
- un volet répressif (rouge).

Ces onze engagements synthétisent les 40 recommandations du GAFI qui se retrouvent dans les normes communautaires auxquelles est assujettie la France. Ce sont des engagements de coordination et de coopération (premier volet) et de fin (volets préventif et répressif). C'est par rapport à ces engagements que la France doit mettre les moyens nécessaires en matière de lutte contre la délinquance économique et financière.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Annexe III

Tableau 2 : Les onze résultats immédiats du GAFI

Résultats immédiats / Engagements de la France	Type d'engagement
Les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont compris et, le cas échéant, des actions sont coordonnées au niveau national pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération.	Volet de coordination et de coopération
La coopération internationale fournit des informations, renseignements financiers et preuves adéquates et facilite les actions à l'encontre des criminels et de leurs biens.	
Les autorités de contrôle surveillent, contrôlent et réglementent de manière adéquate les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées afin de s'assurer qu'elles respectent les obligations LCB/FT en fonction de leurs risques et déclarent les opérations suspectes.	Volet préventif
Les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées mettent en œuvre de manière satisfaisante des mesures préventives en matière de LCB/FT en fonction de leurs risques et déclarent les opérations suspectes.	
L'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est évitée, et des informations sur leurs bénéficiaires effectifs sont accessibles aux autorités compétentes sans entraves.	
Les renseignements financiers et toutes les autres informations pertinentes sont utilisés de manière appropriée par les autorités compétentes dans le cadre des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.	Volet répressif
Les activités et les infractions de blanchiment de capitaux font l'objet d'enquêtes et les auteurs d'infractions sont poursuivis et font l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.	
Le produit et les instruments du crime sont confisqués.	
Les activités et infractions de financement du terrorisme font l'objet d'enquêtes et les personnes qui financent le terrorisme font l'objet de poursuites et de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.	
Les terroristes, les organisations terroristes et les personnes qui financent le terrorisme ne peuvent collecter, transférer et utiliser des fonds ni exploiter l'utilisation des organisations à but non lucratif à des fins de financement du terrorisme.	
Les personnes et entités impliquées dans la prolifération des armes de destruction massive ne peuvent collecter, transférer et utiliser des fonds, conformément aux résolutions applicables du Conseil de Sécurité des Nations unies.	

Source : GAFI, rapport IGF août 2019.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

ANNEXE IV

Comparaisons internationales

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

SOMMAIRE

1. LE PÉRIMÈTRE DE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE 1

2. PILOTAGE DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE 1

3. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES ENQUÊTEURS 4

4. ORGANISATION DES JURIDICTIONS 9

5. FORMATION ET DÉROULÉ DE CARRIÈRE DES ENQUÊTEURS SPÉCIALISÉS EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE 10

6. REMARQUES GÉNÉRALES DES RAPPORTS GAFI 12

6.1. Remarques du GAFI sur l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière en Belgique 12

6.2. Remarques du GAFI sur l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière en Espagne 12

6.3. Remarques du GAFI sur l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière en Italie 13

6.4. Remarques du GAFI sur l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière aux Pays-Bas 13

6.5. Remarques du GAFI sur l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière au Royaume-Uni 14

7. LES MOYENS CONSACRÉS À LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AUX PAYS-BAS 15

7.1. Présentation des services d'enquête néerlandais : 15

7.2. Formation des policiers : 21

7.3. Parquet spécialisé : 21

7.4. Perspectives et évolutions en matière de législation et d'approche : 23

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANDEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Méthodologie et source : rapport de l'OCDE « Lutter contre les délits à caractère fiscal et autres délits financiers par une coopération interinstitutionnelle efficace », juin 2012 ; étude réalisée par le bureau de droit comparé du service des affaires européennes et internationales (SAEI) du ministère de la Justice (Xavier PRADEL Chef du bureau du droit comparé et de la diffusion du droit), novembre 2017 ; réponses au questionnaire élaboré par la mission et transmis aux attachés de sécurité intérieure par la direction de la coopération internationale du ministère de l'intérieur ; déplacement de la mission aux Pays-Bas du 15 au 17 janvier 2020.

1. Le périmètre de la délinquance économique et financière

- **Le suivi statistique de la délinquance économique et financière**

L'essentiel des pays de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne n'ont pas défini de périmètre de la délinquance économique et financière. La classification retenue s'appuie généralement une liste des infractions prévues sur le plan légal et les réglementations internes.

Peu de pays publient des statistiques de délinquance en matière économique et financière. Par exemple, au ***Canada***, les rapports annuels publiés par Statistiques Canada (« Crimes déclarés par la police au Canada ») ne font pas nécessairement ressortir un agrégat de type EIEF, mais les services canadiens détiennent des données détaillées dans le domaine (non publiées).

- **Définition des notions de « très grande complexité », « grande complexité », « moyenne complexité » et « faible complexité » et existence de critères de hiérarchisation**

Aucun des pays interrogés n'a défini de protocoles et de critères de hiérarchisation du niveau de complexité des dossiers. Tout dépend du contexte (la valeur des dommages, le nombre des victimes, le nombre des suspects, le volet international, etc.). Les dossiers sont généralement attribués en fonction des ressources disponibles et de la capacité de l'unité chargée de l'enquête. Les affaires de très grande et grande complexité sont néanmoins menées ou transmises aux unités de niveau supérieur.

2. Pilotage de la lutte contre la délinquance économique et financière

Au cours des dernières années, on peut noter que plusieurs pays ont procédé à des réformes d'organisation ou ont accru les moyens consacrés au champ économique et financier (Italie, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni), même si cette orientation n'est pas générale. Ainsi, l'Allemagne ne dispose d'aucune institution fédérale dans ce domaine (juridiction ou service d'enquête).

- **Définition d'une stratégie formalisée de lutte contre la délinquance économique et financière au niveau ministériel / au niveau interministériel**

En ***Allemagne, Autriche et Pologne***, la lutte contre la délinquance financière ne fait l'objet d'aucune centralisation, ni même d'aucune coordination spécifique. Les magistrats et policiers allemands sont globalement moins habitués à la lutte contre la délinquance financière.

Au ***Royaume-Uni***, il existe un plan interministériel de lutte contre la criminalité économique et financière qui est élaboré conjointement par le ministre de l'intérieur (*Home Secretary*) et par le ministre des finances (*Chancellor of the Exchequer*). Ce document décrit ce que les secteurs, public et privé, feront pour lutter contre la criminalité économique.

En ***Belgique***, des priorités sont définies par le gouvernement dans le cadre du Plan National de Sécurité (PNS) ou du Plan Zonal de Sécurité (PZS) spécifiquement pour les polices locales.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Aux ***Pays-Bas***, une stratégie à 5 ans (document de 6 pages) qui définit les priorités stratégiques de lutte contre la délinquance économique et financière en fonction du niveau de complexité des infractions a été élaborée par la police nationale sur un mode participatif (au sein de ses services et avec ses principaux partenaires, dont le parquet fonctionnel).

En outre, annuellement le service national de renseignement financier procède à des analyses de risque pour les différents types d'infractions. Cette production sert de base à une discussion entre le parquet fonctionnel, le ministère de la justice et de la sécurité et le ministère des finances sur les phénomènes détectés et les tendances. Sur cette base, sont identifiés les textes législatifs et réglementaires à modifier (pour prévenir ou corriger des types de délinquance identifiés) qui donnent lieu à une discussion avec les autorités politiques ; mais qui permettent aussi de définir des critères de saisine du parquet fonctionnel et de décider les cas qui vont être poursuivis sur la base de ces critères.

- **Elaboration de directives d'action publique avec des seuils d'enquête**

Certains pays comme la ***Belgique*** examinent pour certaines affaires de fraude fiscale l'opportunité d'introduire une procédure « *una via* », c'est-à-dire pour une seule voie, pour toutes les infractions soumises tant à une sanction pénale qu'à une sanction administrative. Ainsi un dossier de fraude fiscale doit être traité soit par la voie administrative soit par la voie pénale, ce qui est basé sur le principe « *non bis in idem* »).

En outre, depuis la réforme des services de police belges, il existe une directive du ministre de la justice du 20 février 2002 qui précise la répartition des tâches, la collaboration, la coordination et l'intégration entre la police locale et la police fédérale en matière de missions de police judiciaire. Une circulaire subséquente des procureurs généraux (Col 2/2002) a ensuite précisé cette directive. Le principe général qui en constituait le fil conducteur était la complexité de l'enquête qui peut être déduite d'un certain nombre de critères en rapport avec :

- La nature du fait à examiner ou des faits à propos duquel il faut enquêter. Par exemple : le blanchiment de produit de la criminalité grave et organisée, les infractions fiscales graves, la fraude aux intérêts financiers de l'UE, le délit d'initié, l'escroquerie financière, l'appel illégal à l'épargne public, la manipulation de cours, etc. sont, en principe, attribués à la police fédérale.

- La nature des devoirs d'enquête à poser : on parle ici de formes spécialisées d'analyse (par exemple : enquêtes de patrimoine). Là aussi, attribution à la police fédérale.

- La dispersion géographique des actes d'enquête spécialisés. Dès le moment où l'enquête déborde de l'arrondissement judiciaire ou du Royaume, elle revient, en principe, à la police fédérale.

En ***Autriche***, des instructions ministérielles et interministérielles (justice – intérieur) sont données aux services pour le traitement de certaines infractions.

- **Déjudiciarisation d'infractions**

Hormis le cas néerlandais explicité *infra*, en ***Belgique***, conformément à l'article 69 du code pénal social (CPS) du 6 juin 2010 (entrée en vigueur le 1er juillet 2011), seules les infractions du type 1 sont poursuivies par l'administration compétente (par exemple : obligation d'enregistrement sur les chantiers temporaires et mobiles ; non-respect des notifications concernant l'exécution de travaux de construction, etc.) ; les infractions du type 2, 3 et 4 du code pénal social (CPS) restent pénalement sanctionnables, mais dans l'hypothèse où le ministère public ne veut pas poursuivre, il peut autoriser l'administration compétente à appliquer une sanction administrative.

- **Mise en place d'un système d'intéressement des services enquêteurs / des enquêteurs**

La majorité des pays européens n'a pas mis en place un dispositif d'intéressement au profit des services enquêteurs ou des enquêteurs.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE UNIQUE

En revanche, au ***Royaume-Uni***, le programme d'incitation à la récupération des actifs (*Asset Recovery Incentivisation Scheme* - ARIS) reverse une partie des fonds saisis dans le cadre des saisies d'espèces et des recouvrements d'actifs aux services répressifs. Lorsque des fonds sont recouvrés, leur valeur est partagée entre le service qui les a saisis et le « *Home Office and Treasury* ». Le montant reçu par les forces de l'ordre dépend de leur implication dans l'affaire et de la manière dont l'actif a été recouvré.

- **Mesure de l'activité et de la performance des services**

Les informations (parcellaires) disponibles sur les délais d'enquête dans les affaires les plus complexes montrent dépassent une année (source : OCDE), avec des difficultés particulières en Italie.

La lenteur de la justice pénale ***italienne*** (en moyenne 4,9 ans pour un procès pénal) associée à un régime de prescription pénale très critiqué en l'absence d'actes interruptifs de la prescription constituent des freins indéniables à une lutte efficace contre ce type de délinquance.

En Espagne, il est courant que les instructions financières durent 3 ou 4 ans, voire plus. Les délais de jugements sont généralement longs. Il y a une vraie difficulté en Espagne de lenteur de la justice financière. Pour essayer de raccourcir les délais en matière pénale dans les instructions, une nouvelle loi espagnole en date d'octobre 2015 a fixé des délais pour l'enquête pénale : six mois pour le parquet pour l'enquête préliminaire et 18 mois pour l'instruction, sachant que pour les affaires complexes, le délai peut être prorogé. A travers cela, l'Espagne a voulu introduire une culture du « tempo » dans la magistrature espagnole.

Les ***Pays-Bas*** (cf. *infra*), le Royaume-Uni ou encore l'Autriche (où une évaluation préalable est possible pour les affaires complexes) pratiquent de manière plus ou moins généralisée et poussée le « devis judiciaire ».

Aux Pays-Bas, la durée moyenne des « affaires complexes » était il y a quelques années de 65 semaines, contre 36 semaines pour les affaires non complexes. A ce jour, il n'existe pas à proprement parler de problématiques d'audiencement aux Pays-Bas, les juges du siège indiquant annuellement aux parquets quelle est leur capacité de traitement des affaires orientées.

En ***Allemagne***, la durée des procédures ne pose pas non plus de difficulté particulière. Il faut compter sur une durée moyenne entre 4 à 6 mois entre le début de l'enquête et l'audience.

Au ***Royaume-Uni*****,** les enquêtes en matière économique et financière sont généralement beaucoup plus longues que les enquêtes réalisées pour des infractions de droit commun de moyenne gravité.

Par ailleurs, au Royaume-Uni, un outil de *scoring* mis en œuvre depuis février 2018, appelé « MoRiLE » (*Management of Risk in Law Enforcement*), permet l'évaluation par les forces de l'ordre des risques associés aux différents types d'infractions en utilisant une approche standardisée et un langage commun en ce qui concerne la menace, le préjudice et le risque. Cet outil élabore une série de modèles et de processus de hiérarchisation des risques que les forces de l'ordre peuvent utiliser pour mieux comprendre leurs risques et ce afin de leur permettre d'évaluer de manière efficace les problèmes d'un point de vue stratégique, tactique et de planification (notamment des moyens à allouer)[1]. Le MoRile offre une aide à la décision et à la priorisation des ressources pour les forces de l'ordre et au-delà, pour le gouvernement. Cet outil est utilisé dans tous les domaines (trafic de drogues, immigration illégale, etc.) et pas seulement dans le domaine de la criminalité économique et financière où sa mise en œuvre s'est d'ailleurs relevée être plus délicate.

[1] Voir notamment : http://www.empac.org.uk/science-management-risk-law-enforcement/

3. Organisation et fonctionnement des services enquêteurs

L'organisation des services enquêteurs en matière économique et financière au sein des pays de l'OCDE et de l'Union européenne est assez hétéroclite tant sur le plan du rattachement administratif (tous ne dépendent pas des services de police), qu'en termes d'organisation géographique (compétence territoriale, organisation des Etats fédéraux) ou de déconcentration (création d'unités centrales, compétence de la police de proximité), de liens avec les magistrats (majoritairement les parquets) ou encore de missions**. On constate toutefois l'émergence de services d'enquêtes spécialisés dans plusieurs pays.**

Les services de police et/ou le ministère public sont compétents pour conduire les enquêtes dans les pays suivants de l'OCDE : Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Japon, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Pologne, Portugal, Suède, Slovaquie, République tchèque et Slovénie. Au sein de l'Union européenne (hors membres de l'OCDE), il en va de même pour : la Bulgarie et Chypre.

Ainsi, il existe en ***Belgique***, un office policier de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OFDECO), ainsi qu'un office central pour la répression de la corruption (OCRC) au sein de la police judiciaire fédérale. Les infractions non traitées par ces deux offices, le sont au niveau des services décentralisés : 14 polices judiciaires fédérales au sein des 12 arrondissements et les sections EcoFin des 189 polices locales qui disposent de compétences de police judiciaire, en fonction de la politique criminelle locale, de la décision du magistrat compétent ou encore des possibilités en ressources humaines des services de police, les chefs de corps de la police affectent leurs ressources aux enquêtes. La police fédérale compte environ 740 enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la délinquance économique et financière. Les douanes (certains membres du personnel ont la qualité d'OPJ) jouent également un rôle dans ce type de délinquance, l'Inspection sociale avec compétences OPJ lutte contre la fraude sociale et l'Inspection Spéciale des Impôts (ISI), sans compétences d'OPJ, poursuit la grande fraude fiscale.

Aux ***Pays-Bas***, une spécialisation de la police et du parquet en matière économique et financière a été mise en œuvre (cf. *infra*).

En ***Suède***, un bureau de la criminalité économique directement rattaché au ministère de la justice et dans lequel cohabitent des policiers et des spécialistes financiers a été constitué.

Ont été créées au sein du parquet ***italien***, en 1991, la direction nationale anti-mafia et ses 26 directions départementales ; des policiers sont présents dans les mêmes locaux que les magistrats.

Depuis la réforme du ministère public ***espagnol***, en 1998, le département central d'investigation et d'action pénale (plus un département dans chaque district judiciaire) est compétent en matière de blanchiment, malversations, fraudes, détournement de fonds, infractions économiques et financières commises de façon organisée ou de dimension internationale ou transnationale. Au sein de la Garde Civile, les services spécialisés en délinquance économique et financière, dépendent de la nouvelle Sous-Direction de Commandement Opérationnel du Renseignement, du Judiciaire et de la Cyber (*Mando de Operaciones de Informacion, de la Investigacion y de Ciber*). Ces services d'investigation sont assistés par des experts du noyau d'expertise technique et peuvent faire appel à des expertises privées.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Au ***Portugal***, la police judiciaire a une unité nationale de lutte contre la corruption, qui enquête surtout sur la grande délinquance financière, avec une compétence nationale. Cependant, les départements locaux font également des rapports à l'unité nationale, qui enquête sur les mêmes catégories de crime, mais au niveau local. La police judiciaire dépend administrativement du ministère de la justice et fonctionnellement du parquet. Quant aux unités d'enquête criminelle relevant de la police civile et de la gendarmerie, elles dépendent administrativement du ministère de l'intérieur et fonctionnellement du parquet.

En ***Bulgarie***, la direction générale de la lutte contre le crime organisé (*Combating Organised Crime Directorate General* - COCDG) et la direction générale de la police nationale ont la charge de l'enquête des crimes financiers importants, plus particulièrement de la corruption, du blanchiment d'argent de la fraude fiscale.

Plusieurs pays possèdent donc des cellules spécialisées de lutte contre la délinquance financière au niveau central, qui peuvent être indépendantes – à l'instar du SDOE en ***Grèce*** – ou relever directement des services de police ou du bureau du procureur (en ***Nouvelle-Zélande***, par exemple, l'*Organised and Financial Crime Agency* - Agence contre le crime organisé et la délinquance financière - est une brigade de la police fédérale). Compte tenu de la nature particulière des infractions financières, certains pays ont créé des services spécialisés dans certaines opérations de police ou catégories d'infractions. En voici quelques exemples :

- des cellules de renseignement sur la criminalité ont été créées en Australie, en Autriche, en Belgique, au Canada, aux États-Unis, en Finlande, en Grèce, au Mexique, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Suède et en Turquie ;
- des bureaux chargés du recouvrement des avoirs ont vu le jour en Afrique du Sud, en Autriche, au Canada, au Chili, au Danemark, en Espagne, aux États-Unis, en Grèce, en Irlande, en Italie, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, en République tchèque, au Royaume-Uni et en Suède ;
- l'Autriche, le Canada, la République tchèque, le Danemark, la Grèce, l'Irlande, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, la Turquie et le Royaume-Uni ont mis en place des cellules de lutte contre la fraude grave ;
- des bureaux de lutte contre les actes de corruption des fonctionnaires ont été créés en Afrique du Sud, en Autriche, au Canada, au Chili, en Grèce, au Mexique, aux Pays-Bas, au Portugal, en Slovénie et en Suède.

La police de certains pays s'est également dotée de cellules spécialisées dans d'autres catégories d'infractions financières.

Au ***Luxembourg*** par exemple, des brigades distinctes sont chargées de lutter contre le crime organisé, les infractions touchant aux établissements financiers, à l'assurance, aux marchés de valeurs mobilières et à la fiscalité, les infractions économiques et financières et le blanchiment de capitaux. **En Suisse**, les services généraux de police et les autorités judiciaires possèdent des unités de lutte contre la délinquance financière. Il arrive également que des pays affectent des spécialistes expérimentés dans ces domaines aux services de police ou à d'autres autorités répressives, sans former de cellules spéciales.

En matière de fraude fiscale, les services de police fiscale relèvent dans un grand nombre de cas du ministère des finances. En sus de l'Allemagne, tel est le cas également en Hongrie, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, au Canada et aux Etats-Unis.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

Au sein de l'Union européenne, plusieurs Etats disposent de services d'enquête spécialisés en matière économique et financière : *Guardia di Finanza* en ***Italie*** (60 000 agents), FIOD-ECD aux ***Pays-Bas*** (1 100 agents), en ***Belgique*** l'OFDECO (16 enquêteurs et 16 fiscalistes détachés) et l'OCRC (66 enquêteurs) chargé de la recherche de délits commis à l'encontre des intérêts du service public et plus particulièrement dans le cadre de la fraude commise lors d'adjudications publiques, ainsi que des délits graves et complexes de corruption publique ; services spécialisés au sein de la Garde civile en ***Espagne***, qui dispose d'une direction de police judiciaire. En ***Lituanie***, le service d'investigation de la criminalité financière (417 agents), rattaché au ministère de l'intérieur, a pour mission de détecter et d'enquêter sur les crimes contre le système national financier. Dans certains cas (Italie, Pays-Bas), ces services sont rattachés au ministère des finances et possèdent à la fois des compétences de contrôle et de sanction administrative, et d'enquête judiciaire, ce qui explique l'importance de leurs effectifs.

Le ***Royaume-Uni*** dispose non pas d'une seule et même force de police sur tout le territoire, mais de 43 forces de police différentes, coordonnées par un conseil national des chefs de police (*National Police Chiefs Council* - NPCC), qui travaillent en collaboration avec une agence nationale, la *National Crime Agency* (NCA) qui compte environ 80 enquêteurs financiers. Il s'est doté en octobre 2018 d'un centre national spécifiquement dédié à la lutte contre la délinquance économique et financière : le *National Economic Crime Centre* (NECC) qui est hébergé au quartier général de la NCA à Londres.

L'objectif principal du NECC est de lutter plus efficacement contre les infractions économiques et financières et de protéger le public et la réputation financière du pays en rassemblant en un même endroit des institutions qui auparavant travaillaient de manière disparate : la NCA, le *Serious Fraud Office* (SFO), la *Financial Conduct Authority* (FCA), la *City of London Police*, *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC), le *Crown Prosecution Service* (CPS) et le *Home Office*.

Le NECC travaille également en collaboration avec le secteur privé et a pour ambition de devenir l'interlocuteur unique en matière de lutte dans le domaine économique et financier au Royaume-Uni.

Lorsqu'un service de police n'a pas la capacité ou l'opportunité de traiter un dossier, par exemple s'il est trop important ou trop complexe, il peut le renvoyer au *National Economic Crime Center* (NECC). Le NECC s'efforcera de trouver le meilleur opérateur pour faire avancer le dossier. Il s'agira de l'organisme ayant les compétences et les ressources les plus appropriées pour enquêter sur l'infraction.

S'il est trop tôt de l'avis des autorités britanniques pour évaluer l'activité du NECC, se distingue en son sein le *Serious Fraud Office* (SFO, créé en 1987), service d'enquête, et simultanément autorité de poursuite rattachée à l'*Attorney General*, qui dispose d'un effectif conséquent (400 agents au total en 2017), de compétences variées (enquêteurs, juristes, comptables, experts économiques, etc.) et d'implantations territoriales. Le SFO traite uniquement d'affaires de grande complexité, qu'il sélectionne. Son stock d'affaires en cours est de l'ordre de 60.

La *National Crime Agency*, créée en 2013 par regroupement de structures antérieures et qui joue le rôle d'une police judiciaire spécialisée, avec une orientation explicite vers les affaires complexes (4 200 agents au total), dispose aussi d'une division spécialisée en matière économique (*Economic Crime Command*). L'administration fiscale (*HM Revenue and Customs*) dispose aussi de pouvoirs d'enquête judiciaire dans son domaine.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

L'administration fiscale britannique a librement accès aux déclarations de transactions suspectes détenues par la cellule de renseignement financier, via un système en ligne sécurisé, *Moneyweb*. Les déclarations très sensibles, par exemple celles relatives à la corruption policière et aux enquêtes en cours sur le terrorisme, ne sont pas disponibles sur *Moneyweb*, mais il est possible de les obtenir sur demande. Au sein de l'administration fiscale, l'accès à *Moneyweb* est réservé aux enquêteurs financiers autorisés, aux agents de renseignement et à ceux chargés de la confiscation, qui travaillent dans les services spécialisés dans la discipline fiscale ou les enquêtes pénales. Les informations obtenues de la cellule peuvent être utilisées au civil, aux fins de l'imposition, mais les déclarations de transactions suspectes ne peuvent être communiquées à des membres non autorisés du personnel sans prendre de précautions visant à en protéger les sources.

Le SFO est autorité de poursuite pour les affaires sur lesquelles il enquête. En outre, le *Crown Prosecution Service*, qui est l'autorité de poursuite « généraliste » (pour l'Angleterre et le Pays-de-Galles), avec des services centraux et 14 implantations territoriales, dispose d'une *Specialist Fraud Division* pour les délits économiques et financiers. Des poursuites peuvent aussi être initiées par certaines autorités administratives indépendantes, telles que la *Financial Conduct Authority* en matière de régulation des services financiers. En revanche, il n'existe pas de formations de jugement spécialisées.

En ***Suisse***, les cas de blanchiment d'argent avec une prépondérance au niveau international et intercantonal et de corruption internationale sont traités principalement par la police judiciaire fédérale (PJF) de Fedpol. La PJF travaille essentiellement ses cas sous la direction du ministère public de la Confédération. Quant aux affaires de blanchiment d'argent locales ou cantonales, elles sont prises en charge par les polices cantonales, et plus précisément par leurs brigades financières. Celles-ci œuvrent sous la direction du Ministère Public Cantonal. En plus, la PJF est en charge des enquêtes fédérales dans les domaines de la protection de l'Etat, comprenant notamment l'espionnage, la corruption commise par les fonctionnaires fédéraux au niveau national, la fausse monnaie, les délits contre les magistrats et les ambassades et les abus d'autorité commis par des fonctionnaires fédéraux. Fedpol et les brigades financières des polices cantonales ne s'occupent pas de la fraude fiscale, qui est un délit de la compétence de l'administration cantonale et fédérale des contributions/des impôts.

L'***Allemagne*** est organisée sur un modèle original lié à son organisation fédérale d'une part et aux compétences partagées entre la police et les autorités fiscales et douanières pour la conduite des enquêtes en fonction du type d'infraction : la police fédérale, et l'office fédéral de la police criminelle (BKA) qui lui est rattaché, a une juridiction qui comprend l'ensemble du territoire allemand, mais les seize polices des états (länder) prennent en charge les infractions locales et de moyenne envergure. Il n'y a pas de services de police à compétence exclusivement financière, les enquêtes dans cette matière étant en règle générale confiées au *Landeskriminalamt* (LKA) du Land (équivalent des SRPJ), qui dispose d'une section financière dont les attributions sont déterminées par le tableau de service du LKA. Ils agissent sous l'autorité des procureurs. La responsabilité pour les enquêtes est imputée aux autorités fiscales en cas de suspicion d'une infraction fiscale ; cela inclut les principaux offices douaniers (gouvernement fédéral), les offices fiscaux (Länder), l'office fédéral central fiscal (gouvernement fédéral) et les fonds de famille (Länder). Dans les Länder, les offices fiscaux sont responsables pour les questions fiscales criminelles telles que les fraudes fiscales et les investigations fiscales. A la différence des autorités de police, ils ne sont pas liés par les instructions du bureau du procureur, mais agissent sur leur propre responsabilité.

L'***Autriche*** est organisée sur un modèle fédéral comparable, le procureur dirige les enquêtes et désigne les services enquêteurs. Le service de renseignement criminel (BK) de la police fédérale (une soixantaine d'enquêteurs spécialisés) enquête sur les affaires complexes ou à portée nationale, à dimension internationale ou nécessitant des connaissances spécifiques. Les départements locaux (LKA) enquêtent sur les affaires régionales et de petite et moyenne envergure.

Au ***Québec***, la répartition des compétences des différents services de police est clairement fixée par un règlement :

- niveau 1 : fraude par chèque, carte de crédit ou carte de débit – Escroquerie, faux semblant, fausse déclaration ;
- niveau 2 : fraude commerciale et immobilière ;
- niveau 3 : infraction criminelle commise par un réseau opérant sur une base interrégionale, corruption de fonctionnaires judiciaires ou municipaux ;
- niveau 4 : infraction criminelle commise par un réseau opérant sur une base interrégionale, corruption de fonctionnaires judiciaires ou municipaux, fraudes commerciales et immobilières commises par une personne ou une entité visée par la loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et ses règlements ;
- niveau 5 : coordination policière de la lutte contre le crime organisé - crime touchant les revenus de l'État, sa sécurité ou son intégrité - infraction criminelle commise par un réseau ayant des ramifications à l'extérieur du Québec – malversation - transaction mobilière frauduleuse.

Si une infraction est localisée seulement à l'intérieur d'une ville ou d'une municipalité régionale de comté (MRC), l'enquête sera généralement prise en charge par l'équipe d'enquête du poste de police municipale ou du poste local de MRC de la Sûreté du Québec en question.

Cependant, si l'infraction financière est commise dans plusieurs villes ou MRC situées dans la même région du Québec, l'enquête sera prise en charge par la Division des enquêtes sur les crimes majeurs (DECM) de la Sûreté du Québec de la région concernée.

Dans l'éventualité où le crime se produit par un réseau opérant sur une base interrégionale (ampleur provinciale), ou si le stratagème est d'une grande complexité, le dossier sera enquêté par le Service des enquêtes sur les crimes économiques (SECÉ) de la Sûreté du Québec, qui offre le plus haut niveau de service au Québec en matière des enquêtes sur la criminalité financière.

Composé de deux divisions distinctes, soit la Division des enquêtes sur la criminalité financière organisée (DECFO) et la Division des enquêtes sur les crimes économiques (DECÉ), le Service des enquêtes sur les crimes économiques enquête et coordonne des opérations policières dans différentes sphères de la criminalité contre l'État et les crimes économiques et financiers. Il s'assure également de récupérer un maximum d'actifs criminels visés par leurs enquêtes pénales et criminelles.

La Division des enquêtes sur la criminalité financière organisée (DECFO) est composée de 68 membres de la Sûreté du Québec, ainsi que de trois membres détachés de l'Autorité des marchés financiers. Ses membres sont déployés dans cinq équipes d'enquête et ses mandats s'articulent autour de la détection, la réalisation et la coordination d'enquête concertée, en matière de fraudes et de crimes financiers visant l'économie légale, les marchés financiers, ainsi que les infractions portant atteinte à l'État et à ses ministères et organismes.

La Division des enquêtes sur les crimes économiques (DECÉ) œuvre quant à elle dans la réalisation des enquêtes en matière de crimes financiers. Elle est composée de 70 membres, dont 15 sont de la région de Québec, intégrés dans quatre équipes d'enquête, un module de coordination, une équipe de récupération des actifs criminels et une équipe d'œuvres d'art et biens du patrimoine culturel. La division assume également la responsabilité et la priorisation des dossiers en matière de récupération d'actifs criminels dans les projets d'envergure nationale ou complexes.

Au Québec, un règlement définit l'ensemble des services devant être fourni par une unité de police en fonction de son niveau.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

4. Organisation des juridictions

Au niveau des juridictions, la spécialisation est en revanche plus rare. En Allemagne et en Italie, la compétence territoriale du parquet prime dans tous les cas. Les systèmes de justice pénale allemande et italienne restent profondément ancrés dans les territoires et ne disposent pas de juridiction nationale spécialisée. Les affaires économiques sont traitées par des juridictions de droit commun. Ce sont les règles classiques de compétence territoriale qui s'appliqueront dans chaque affaire (lieu des faits, domicile, etc.).

En outre, tant en Allemagne qu'en Espagne, le parquet est un organe administratif subordonné au pouvoir exécutif même si des garanties d'indépendance externe ont été conférées au procureur général de l'Etat en Espagne.

La structure fédérale de l'***Allemagne*** se retrouve dans l'organisation du parquet[2] qui se dédouble en un ministère public fédéral (pour les infractions les plus graves) et un ministère public dans chaque Land. Toutefois, et il s'agit d'une limite à la puissance du ministère public allemand, le ministère de la justice fédéral ne peut pas interférer sur le fonctionnement du ministère public dépendant de l'exécutif de chacun des Länder. Les grands parquets (Munich, Berlin, Düsseldorf, Francfort, Hambourg) disposent de sections financières spécialisées, mais sans l'équivalent des JIRS ou du PNF français. Le Land de Berlin est le plus avancé à cet égard puisqu'il dispose, au sein du parquet général, d'un service central de lutte contre la corruption, et qu'il existe depuis 1995 un groupe de travail interministériel sur la corruption dirigé par le ministère de la justice du Land. Une organisation identique se retrouve en ***Autriche***.

En ***Italie***, le parquet bénéficie d'une double indépendance : au niveau externe, elle est totale vis-à-vis du ministre de la justice qui n'est pas à la tête de la hiérarchie du ministère public ; au niveau interne, elle repose sur un fonctionnement décentralisé et non hiérarchisé. L'absence de lien hiérarchique entre la base du parquet et le procureur en chef (et le ministère de la justice) a pour conséquence que la compétence territoriale du parquet prime. Ce sont les procureurs qui décident, dans chaque parquet, s'il y a lieu de créer une section dédiée à cette matière. Ainsi, le parquet de Milan s'est spécialisé dans la lutte anti-corruption (le procureur est entouré de 12 magistrats financiers).

L'adoption d'une procédure accusatoire en 1989 a conféré la totalité des pouvoirs d'enquête au parquet. Il assure notamment la direction de la police judiciaire. Cette configuration nouvelle, ajoutée aux impératifs de la lutte contre la grande criminalité, les a conduits à revoir leur organisation professionnelle. Les procureurs exercent un métier très proche des policiers, ce qui les place directement en contact avec la source des infractions pour les dossiers complexes. Le parquet dispose en outre, pour les dossiers ordinaires, d'un éventail de possibilités qui le dispensent de poursuivre une affaire devant un juge (audience préliminaire), notamment il peut demander immédiatement le jugement. Enfin, la *patteggiamento* (inspiré du *plea bargaining* américain) lui permet d'obtenir un accord sur la peine, validé par un juge qui reste lié par cet accord sans appel possible.

En ***Angleterre*** et au ***Pays-de-Galles***, il n'existe pas de juridiction spécialisée en matière économique et financière. Les contentieux économiques sont examinés par les juridictions de droit commun.

Il peut arriver cependant que des affaires complexes soient confiées à des magistrats expérimentés en matière économique, mais la matière est toujours traitée par une juridiction de droit commun *magistrates' Court* ou *Crown court*.

[2] Le juge d'instruction a été supprimé en 1975.

En ***Espagne***, un parquet national « anti-corruption » a été créé en 1995, avec une compétence exclusive pour certaines infractions : fraude fiscale, droit boursier, atteintes à la probité au sens du droit français. Il est rattaché au procureur général de l'État, indépendant du gouvernement. Il suit actuellement environ 240 affaires et dispose de 15 délégués sur le territoire national, placés sous la double autorité du procureur local et du procureur en chef, chef du parquet national. Il existe également une formation de jugement nationale spécialisée, « l'audience nationale pour la grande délinquance financière », compétente pour juger des affaires importantes qui ont un impact sur l'économie nationale et qui couvrent plusieurs provinces.

Aux ***Pays-Bas***, il existe un parquet financier à compétence nationale (parquet fonctionnel), qui s'appuie notamment sur le FIOD déjà mentionné et la police nationale.

Aux ***Pays-Bas*** et en ***Espagne***, les moyens accordés aux parquets financiers sont importants, que ce soit sur le plan des effectifs ou de l'organisation des services. Aux Pays-Bas, le parquet fonctionnel est fort de 350 collaborateurs, dont 60 *Officieren van Justitie* (magistrats du parquet). Le parquet financier néerlandais recourt assez souvent au partage d'informations avec d'autres structures. Le parquet financier espagnol, avec près de 120 collaborateurs, utilise des méthodes de travail assez similaires à celles du parquet néerlandais. Ce parquet national, créé par la loi du 24 avril 1995, est dirigé par un procureur en chef qui a sous son autorité à Madrid quinze procureurs anticorruption, spécialisés, les parquetiers « seniors ». Par ailleurs, ce parquet a des délégués sur tout le territoire national.

En ***Roumanie***, le parquet national anti-corruption a été créé en 2002.

5. Formation et déroulé de carrière des enquêteurs spécialisés en matière économique et financière

Quelques pays recourent à des assistances extérieures au profit des services enquêteurs (agents détachés d'autres administrations spécialisées ou par des renforts experts externes (contractuels, recours à des cabinets d'experts comptables, avocats, etc.), mais les enquêteurs bénéficient souvent d'une formation spécialisée.

Au ***Québec***, au cours des dernières années, la Division des enquêtes sur la criminalité financière organisée a mandaté une société d'experts comptables afin de réaliser des expertises comptables qui étaient nécessaires pour le dépôt d'accusation dans certains dossiers. Cependant, afin de diminuer les coûts liés à cette expertise, le service a décidé de ne renouveler le contrat qui arrive à échéance en 2020, préférant réaliser ces prestations en interne. Le Service des enquêtes sur les crimes économiques a ainsi débuté la mise en place d'un bureau de juricomptabilité composé d'un responsable d'équipe et sept juricomptables.

En ***Belgique***, l'OCDEFO dispose de 16 fiscalistes mis à disposition de la Police fédérale par le ministère des finances. Ces collaborateurs sont issus de différents services de l'administration fiscale (TVA, contributions directes, douanes, Inspection Spéciale des Impôts (ISI), etc.) et ont les compétences d'Officier de police judiciaire.

Il est aussi de plus en plus question de faire appel à des sociétés externes spécialisées en vue du traitement des données saisies structurées ou pas et souvent extrêmement volumineuses.

- **Modalités de formation des enquêteurs**

Au *Royaume-Uni*, chaque enquêteur financier doit suivre le cours de formation d'enquêteur financier et réussir un examen.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MINUTE

Les enquêteurs financiers doivent ensuite utiliser leurs pouvoirs d'enquête financière dans un délai d'un an pour démontrer qu'ils sont en mesure de remplir les exigences de leur fonction. Dans le cadre de cette procédure de validation, ils doivent réussir à obtenir une ordonnance du tribunal au cours de cette première année. De plus, pour pouvoir conserver la possibilité de procéder légalement à des saisies d'argent liquide, ils doivent également effectuer une saisie d'espèces au cours de cette première année où ils ont été désignés « enquêteurs ECOFI », avec les pouvoirs afférents.

Tous les enquêteurs financiers doivent suivre une formation professionnelle continue tous les six mois. Cela inclut l'analyse d'un document concernant un fait nouveau dans une enquête financière, par exemple, une nouvelle loi ou un nouveau règlement, puis de réussir un test. Ils doivent également tenir à jour un dossier présentant les enquêtes financières qu'ils ont réalisées et les ordonnances rendues par les tribunaux qu'ils ont pu obtenir, pour démontrer qu'ils maintiennent leurs compétences et leurs connaissances à niveau.

En ***Autriche***, la formation initiale des enquêteurs ne prévoit pas de formation spécifique en matière économique et financière ; en revanche, des formations périodiques spéciales sont prévues pour les enquêteurs en fonction dans les domaines de l'économie, de la finance, des délits économiques et du droit des affaires. Ils ont également la possibilité d'obtenir un diplôme universitaire en « délits économiques et cybercriminalité ».

En ***Pologne***, le recrutement initial prévoit la sélection d'enquêteurs présentant un profil économique ou financier (mais ce n'est pas obligatoire). La formation initiale, ainsi que la formation continue contiennent les modules d'enseignement qui concernent la délinquance économique et financière. Pendant la formation des officiers, sont approfondies et développées les connaissances nécessaires à la lutte contre ce type de criminalité.

En ***Belgique***, il existe une formation judiciaire EcoFin de base comportant huit (8) modules.

Un réseau ECOFIN développe depuis fin 2017 des modules de formations spécialisées ECOFIN afin de davantage correspondre aux évolutions de la criminalité économique et financière (sociétés Off-Shore, les monnaies virtuelles, etc.).

Par ailleurs, au niveau du recrutement initial, il est possible de recruter les enquêteurs sur la base de leur diplôme (Baccalauréat ou master en droit, en comptabilité, en fiscalité, etc.).

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

6. Remarques générales des rapports GAFI

Outre les recommandations liées à l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière propres à chaque pays évalué (cf. fiche pays), les rapports GAFI pointent deux points importants qui reviennent pour chaque pays :

- la nécessité d'améliorer la circulation de l'information entre toutes les parties prenantes de la lutte contre la délinquance économique et financière : services d'enquêtes, magistrats, cellule de renseignement financier, etc. ;
- la nécessité de tenir des statistiques à jour et exploitables du côté Intérieur et du côté Justice.

6.1. Remarques du GAFI sur l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière en Belgique

Parmi les recommandations émises par le GAFI dans son rapport, celles qui ont trait à l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière sont :

- « Le manque de ressource du système judiciaire belge, plus ou moins prévalent à tous les niveaux, a un impact direct sur l'efficacité de la détection, de la poursuite et de la sanction du blanchiment de capitaux complexe. Une réelle stratégie coordonnée de poursuite pénale du blanchiment de capitaux est nécessaire. » ;
- « Les autorités pénales devraient renforcer la recherche des renseignements financiers et le traitement de ceux-ci, en particulier sur la base des dossiers et autres informations fournis par la CTIF[3]. » ;
- « Les acteurs de la lutte contre le BC et le FT[4], en particulier l'autorité pénale, devraient optimiser la coordination et l'échange d'informations entre eux (transmission, traitement et *feed-back*). L'établissement d'une unité d'approche et un renforcement des contacts au sein même des autorités pénales devraient y contribuer. » ;
- « Les autorités pénales devraient disposer de ressources (humaines, matérielles) et de moyens techniques (informatiques, bases de données) adaptés à une poursuite pénale efficace du blanchiment de capitaux. » ;
- « La coordination entre les divers partenaires de la chaîne pénale devrait être renforcée. » ;
- « La Belgique devrait envisager d'accorder plus de moyens, en termes de ressources humaines et informatiques, aux services en charge de la lutte contre le terrorisme et son financement, pour permettre une approche plus proactive. ».

6.2. Remarques du GAFI sur l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière en Espagne

Le GAFI a évalué l'Espagne pour la dernière fois en 2014.

Parmi les recommandations émises par le GAFI dans son rapport, celles qui ont trait à l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière sont :

- « Accroître les ressources du SEPBLAC[5] pour la surveillance de la LCB/FT » ;

[3] Cellule de Traitement des Informations Financières.
[4] Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT).
[5] *Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias*.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

- « L'Espagne devrait renforcer le recours à des équipes spéciales d'enquête conjointes, en mettant l'accent sur le partage des actifs, incluant un système juste et équilibré de reconnaissance et de récompense pour la coopération d'agences. Il devrait être permis aux procureurs et aux juges de jouer un rôle accru dans la supervision et la coordination des enquêtes conjointes ».
- « Les LEAs (*Law Enforcement Agencies*) ont déjà accès aux informations fiscales et douanières, avec une autorisation judiciaire préalable. Afin d'améliorer les enquêtes de blanchiment qui portent également sur l'infraction fiscale, les autres LEA devraient envisager de mettre en place des mécanismes qui leur permettraient de travailler avec les agents de l'Agence fiscale qui ne sont pas des LEA (c.-à-d. les agents qui ne font pas partie de la section des douanes de l'Agence de l'impôt, qui est un organisme d'exécution de la loi) dans le cadre d'enquêtes criminelles, ce qui peut entraîner des condamnations spécifiques pour blanchiment d'argent, en plus des condamnations pour autres crimes. » ;
- « La majorité des affaires de blanchiment complexes sont jugées par l'Audience nationale, qui compte six juges d'instruction et vingt juges (d'instruction) présidents spécialisés dans les crimes financiers. Ni les présidents ni les juges d'instruction au niveau provincial ne sont spécialisés dans les crimes financiers. Au contraire, ils ont une connaissance générale du droit pénal pour traiter tous les différents types de crimes qui leur sont présentés. Ayant des juges d'instruction plus spécialisés, ou en offrant une formation spécialisée supplémentaire à un plus grand nombre de présidents. »

6.3. Remarques du GAFI sur l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière en Italie

Parmi les recommandations du GAFI, celles qui ont trait à l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière sont :

- « Examiner les ressources actuelles en matière d'enquêtes, de poursuites et de justice et veiller à ce qu'elles correspondent à la nature et à l'ampleur des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. » ;
- « Mettre davantage l'accent sur la détection et la poursuite des cas d'auto-blanchiment, de blanchiment autonome, de blanchiment généré par des infractions sous-jacentes étrangères et de blanchiment complexe impliquant des personnes morales. »
- « Veiller à ce que les sanctions appliquées soient dissuasives. »
- « Envisager de rationaliser les procédures judiciaires pour raccourcir le processus pénal. ».

6.4. Remarques du GAFI sur l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière aux Pays-Bas

Parmi les recommandations du GAFI, celles qui ont trait à l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière sont

- « Mettre en œuvre un modèle de gouvernance simplifié afin que les questions qui affectent l'indépendance opérationnelle de la cellule de renseignement financier (CRF) soient pleinement prises en compte » ;
- « Réexaminer l'ensemble du système de « diffusion », en vue de mettre l'accent sur une fourniture d'informations plus rationnelle aux services de répression, au cas par cas, étant donné le rôle minime joué par le système actuel de diffusion des déclarations de soupçon dans la création de nouvelles enquêtes criminelles ou l'ajout de valeur aux enquêtes existantes. » ;

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

- « Lorsqu'elles mènent des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et les infractions principales sous-jacentes, les autorités compétentes devraient pouvoir obtenir des avocats, des notaires et des comptables fiscaux des documents et des informations à utiliser dans le cadre de ces enquêtes, des poursuites et des actions connexes. L'équipe d'évaluation considère que le cadre actuel sur le secret professionnel aux Pays-Bas limite les pouvoirs des autorités de manière déraisonnable. Les autorités devraient revoir la portée des obligations en matière de secret professionnel et de privilège, et envisager de modifier le RPC pour améliorer la capacité des autorités à obtenir des documents et des informations, compte tenu des possibilités offertes par les traités européens. »

6.5. Remarques du GAFI sur l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière au Royaume-Uni

Le GAFI a évalué le Royaume-Uni lors de son quatrième cycle d'évaluation mutuelle en mars 2018.

Parmi les recommandations émises par le GAFI dans son rapport, celles qui ont trait à l'organisation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière sont :

- « Augmenter substantiellement les ressources humaines à la disposition de l'UKFIU et examiner le rôle du *United Kingdom Intelligence Financial Unit* (UKFIU) pour s'assurer que le renseignement financier est pleinement exploité dans le contexte des risques importants de blanchiment et de financement du terrorisme auxquels le Royaume-Uni afin qu'il soit mieux à même de coopérer avec les CRF étrangères. » ;
- « Compte tenu des risques que comporte le blanchiment d'argent en espèces et du récent succès de l'opération Enfatico, le Royaume-Uni, devrait accroître le travail en commun et le partage des renseignements ; assurer le perfectionnement professionnel continu des officiers des agences pertinentes et envisager d'adopter des groupes de travail multi organismes avec des capacités d'enquête financière aux frontières présentant un risque élevé de mouvements de liquidités. »

Encadré 1 : Opération Enfatico

En février 2017, la police antiterroriste et la police des frontières notamment ont lancé un projet visant à intensifier les saisies d'espèces au cours du mois suivant. Le projet était axé sur les espèces liées à la lutte contre le terrorisme, mais visait également toutes les formes de mouvements transfrontaliers d'espèces, y compris les transports aériens, maritimes et ferroviaires. Le projet a permis de réaliser 97 saisies d'argent liquide pour un montant total de 1,2 M£.

Le projet a également permis de tirer des enseignements et de formuler des recommandations plus générales, notamment : accroître le travail en commun et le partage de renseignements ; assurer le perfectionnement professionnel continu des agents des organismes concernés ; et envisager l'adoption de groupes de travail multi-agences dotés de capacités d'enquête financière dans tous les ports.

Source : Rapport GAFI sur le Royaume-Uni de 2018.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
UNIQUE

7. Les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière aux Pays-Bas

Source : plaquette de présentation « La Police aux Pays-Bas », ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume - 2006 ; éléments transmis par l'attaché de sécurité intérieure et le magistrat de liaison à la mission ; rapport de l'OCDE « Lutter contre les délits à caractère fiscal et autres délits financiers par une coopération interinstitutionnelle efficace » – juin 2012 ; déplacement de la mission du 15 au 17 janvier 2020.

Le système néerlandais dispose de nombreux instruments pour conduire des enquêtes financières.

7.1. Présentation des services d'enquête néerlandais

Aux Pays-Bas, on assiste d'une part à un accroissement du nombre des enquêteurs spécialisés en matière financière et d'autre part à un changement de perception des enquêteurs dits ordinaires sur les enquêtes qu'ils ont à mener.

7.1.1. Les services de police judiciaire

La plupart des commissariats ont leur propre service de **police judiciaire**, et chaque région à un service régional ou central de police judiciaire.

A partir des années 1990 ont été mises en place diverses équipes chargées d'une mission suprarégionale ou nationale. En 2002, pour éviter la dispersion, le gouvernement néerlandais a décidé la création d'une police judiciaire nationale, regroupant les équipes chargées de lutter contre la grande criminalité organisée, et d'équipes suprarégionales chargées de la lutte contre la moyenne criminalité. A partir de 2004, la police judiciaire nationale relèvera directement du **KLPD (corps national des services de police)**. Le service national de police judiciaire du KLPD possède plusieurs antennes dans le pays. Il coopère étroitement avec les corps régionaux et les équipes suprarégionales. Une nouvelle réorganisation est intervenue le 1er janvier 2013 qui a ramené le nombre de districts de police à 10 et à une unité centrale (ex-KLPD) pour un effectif total de 65 000 agents environ, soit près de 60 000 ETP, dont près de 50 000 ETP actifs et un peu plus de 10 000 ETP non opérationnels. Chaque équipe de la police néerlandaise a une équipe financière à tous les niveaux du central jusqu'aux brigades de proximité et un peu plus de 1 000 enquêteurs ont été brevetés comme spécialistes financiers.

Les services d'enquêtes financières de la police **FINEC** (*Financieel Economische Criminaliteit*) se concentrent sur l'identification et la saisie des avoirs criminels, la non-justification de ressources en lien avec tous crimes et délits, le blanchiment d'argent, fraudes, extorsions et opérations bancaires clandestines. Le FINEC a développé en mode participatif (pendant 1 an) une stratégie à 5 ans qui définit en 6 pages les priorités et les stratégies de lutte contre la délinquance économique et financière en fonction du niveau de complexité. Le FINEC discute des objectifs annuels avec le procureur général.

Le **FINO** (*Financiële Ondersteuning*), le service de soutien financier, intervient principalement en soutien dans des enquêtes non économiques et financières. Par exemple, un crime violent pour lequel une composante financière sera prise en compte, des dossiers de stupéfiants, etc.

Malgré une structure centrale, la police et son activité sont très fortement déconcentrées, laissant beaucoup d'autonomie aux régions de police et aux chefs régionaux ou locaux de police. En matière financière, l'approche est la plupart du temps tripartite et associe municipalités, services de police et ministère public.

CONFIDENTIEL
N'IMPRIMEZ PAS

La coopération nationale comprend ainsi la police régionale, l'unité de police nationale, les services spéciaux d'enquête, le département national des enquêtes criminelles, la Maréchaussée royale néerlandaise et l'AIVD[6].

Parmi les domaines prioritaires d'intervention du service national de la police judiciaire se trouvent les fraudes à grande échelle et les affaires relevant du secteur économique et financier.

La coopération interrégionale dans le domaine de la moyenne criminalité est mise en œuvre par six équipes suprarégionales. Ces équipes sont basées auprès des corps de police régionaux d'Amsterdam-Amstelland (Amsterdam), de Brabant ZuidOost (Eindhoven), de Haaglanden (La Haye), d'IJsselland (Zwolle), de Kennemerland (Haarlem) et de Rotterdam-Rijnmond (Rotterdam).

Leurs domaines d'action concernent notamment la lutte contre la fraude dont sont victimes les entreprises : fraude aux assurances, fraude bancaire et aux cartes bancaires, faillites frauduleuses, fraude Télécom, fraude à la contrefaçon et fraude dans les ports et dans le secteur logistique. Dans la lutte contre la fraude, les équipes coopèrent très étroitement avec les experts de divers secteurs. La police judiciaire coopère ainsi avec un certain nombre d'autres services d'investigation, parmi lesquels le service d'information et de recherches fiscales et de contrôle économique (**FIOD-ECD**) qui relève du ministère des finances

La police néerlandaise peut donc se procurer directement des renseignements détenus par les services de l'administration fiscale responsables de la discipline fiscale et des contrôles uniquement lorsqu'une enquête pénale est en cours et sur présentation d'une demande formelle. Toutefois, la police et l'administration fiscale ont conclu des conventions qui ont valeur de demandes permanentes de renseignements. Par conséquent, l'administration peut communiquer spontanément des renseignements. Les Pays-Bas recourent également à des conventions pour faciliter la coopération avec d'autres organismes, y compris des autorités de réglementation financière, des ministères et des communes. Le centre de renseignements sur le marché immobilier, le centre d'expertise financière et les centres régionaux d'information et d'expertise sont autant d'exemples d'organismes avec lesquels des conventions ont été signées en vue d'échanger des renseignements. Les principaux échanges sont ainsi organisés avec le service d'information et de recherche du ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et avec le service d'information et de recherches sociales (SIOS) du ministère des affaires sociales. Le centre d'information des douanes (DIC) est, lui aussi, largement sollicité par les équipes de la police judiciaire.

Le service du renseignement et des enquêtes en matière fiscale et financière du ministère des finances

Le FIOD (*fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst*) est le service national de renseignement d'enquête de l'administration fiscale néerlandaise. C'est un des quatre services spéciaux d'investigation prévus par le code pénal néerlandais.

CONFIDENTIEL
M. JANSEN

[6] *Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* (service de renseignement extérieur et intérieur).

En septembre 1999, le FIOD fut regroupé avec la branche « contrôle économique » (economische controledienst, ECD) du Ministère de l'Economie, d'où son acronyme « FIOD-ECD », modifié le 1er juillet 2010. Le FIOD-ECD est compétent pour traiter tous types de fraudes et infractions financières et ce quelles que soit l'envergure de l'infraction et le montant du préjudice. Il s'agit d'un service de recherche[7]. En outre, il organise une veille et un suivi des nouvelles tendances pour rechercher de nouveaux développements et signaux, les évolutions sociétales qui peuvent conduire à des flux financiers importants et de nouvelles infractions financières pour le futur. Le FIOD-ECD coopère avec l'autorité des marchés financiers, la Banque centrale et l'autorité de santé, ainsi qu'avec plusieurs services comme l'inspection des services du ministère des affaires sociales et de l'emploi, le service d'information et d'enquête de l'autorité néerlandaise de sécurité des produits alimentaires et de consommation, le service d'information et d'enquête du ministère de l'environnement et des transports, la police aux frontières, les services de renseignements (AIVD et MIVD[8]).

Le FIOD-ECD est composé de quatre groupes d'intervention : fraude fiscale, économie et finances, infractions sur les biens (dont propriété intellectuelle et droits d'auteurs) et crime organisé (groupe en équipe mixte avec la police nationale).

Les enquêteurs y travaillant sont des enquêteurs généraux, ce qui les rend compétents pour détecter toutes les infractions pénales faisant partie du champ de compétences du FIOD-ECD. Ils sont des « hulpofficieren van justitie », c'est-à-dire des sous-officiers de police dotés de compétences spéciales. Le FIOD-ECD coopère étroitement avec le ministère public, en particulier avec le **parquet fonctionnel national** pour les fraudes graves et les délits environnementaux. À cette fin, les procureurs déterminent quelles affaires seront portées devant le tribunal pénal. Les contacts avec le ministère public sont organisés à la fois sur le plan stratégique et au niveau opérationnel.

Le FIOD-ECD délibère en particulier avec le parquet et un représentant des organes de contrôle sur l'utilisation des ressources, la nature et la portée des cas, mais aussi la façon dont l'enquête sera conduite. Afin de planifier le déploiement aussi efficace et efficient que possible, le FIOD-ECD fait une proposition d'enquête pour chaque cas sur la base d'accords annuels de programmation (déterminés sur la base de schémas de fraude, comportements impliquant des risques spécifiques et des groupes cibles à risque). Cette proposition comprend une évaluation de la capacité requise par le FIOD-ECD et du ministère public pour l'enquête.

La proposition d'enquête faite par le FIOD-ECD décrit un séquençage des activités d'enquête, dans lequel le FIOD-ECD définit également le temps de traitement et l'utilisation de ses capacités pour chaque phase. Le FIOD-ECD discute de cette proposition en interne et avec le procureur général. Le procureur général vérifie si l'enquête envisagée peut fournir suffisamment d'éléments de preuve pour engager une procédure pénale.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JAUDEL

[7] L'administration fiscale n'a pas accès aux déclarations de transactions suspectes. Sa division chargée des enquêtes pénales – le FIOD – peut néanmoins les consulter une fois que la cellule de renseignement financier a apporté des preuves d'activité criminelle suffisantes pour les reclasser en déclarations de transactions suspectes. Le FIOD est libre ensuite de ne pas mener d'enquête pénale, mais peut communiquer lesdits renseignements aux services du fisc compétents en matière civile, aux fins de l'imposition.

Aux Pays-Bas, les lois sur le secret de l'information détenue par ces autorités priment l'obligation générale d'échange de renseignements avec les autres organismes, sauf lorsque certaines conditions de nécessité sont remplies. Cela signifie en pratique que les instances de surveillance financière néerlandaises peuvent fournir au fisc des renseignements sur une infraction fiscale suspectée pour autant que celles-ci soient utilisées pour l'application d'une loi donnée et non à des fins générales d'information. La Banque centrale et l'Autorité des marchés financiers néerlandaises ne sont habilitées à communiquer d'informations sur les infractions fiscales pénales que lorsque cela relève directement de leurs fonctions de surveillance.

[8] *Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* (Service du Renseignement et de la Sécurité Militaires).

En son sein, il existe l'équipe renseignements criminels (*Criminal Intelligence Team* - TCI), qui est spécialisée dans la détection et la lutte contre la fraude à grande échelle et la criminalité organisée. Il s'agit par exemple du blanchiment d'argent d'avoirs criminels, de banqueroutes frauduleuses, carrousels de TVA, etc.

Le TCI utilise très régulièrement des informateurs et autres lanceurs d'alerte. Les employés du TCI veillent à ce que leurs données personnelles soient gardées secrètes. L'identité de l'informateur n'est donc jamais connue y compris de la justice néerlandaise.

Les équipes d'enquête peuvent, en consultation avec le ***Functioneel Parket*** (parquet spécialisé dans la lutte contre la fraude, composé d'environ 350 agents faisant partie de l'Openbaar Ministerie) qui joue un rôle principal, lancer une enquête. Des informations peuvent être reçues de la part d'une multitude d'acteurs, notamment la douane, la police, l'Autorité des marchés financiers néerlandaise, la banque centrale des Pays-Bas, mais aussi de la part de particuliers.

1 400 personnes (dont environ 50 analystes) travaillent au sein des treize sites du FIOD-ECD (dont le siège se trouve à Utrecht) et dont le périmètre d'intervention est découpé en six régions. Chaque site comporte une à cinq équipes d'enquêtes. En outre, le service central dispose d'équipes de renseignements et informations stratégiques, d'une équipe d'enquête internationale et de cinq équipes de lutte contre le blanchiment d'argent, une équipe TCI (*Criminal Intelligence Team*) et trois équipes HARC à Rotterdam, Amsterdam et Schiphol.

Les équipes d'enquêteurs, spécialisées dans les enquêtes financières et numériques, sont composées de 20 % de personnel formé en universités (forensiques, criminologues et avocats). En outre, le FIOD-ECD compte un certain nombre de procureurs, une équipe d'informatique légale, du personnel d'audit informatique, un certain nombre d'équipes d'observation, une section d'appui technique, des unités d'arrestation, des agents formés à l'infiltration, une équipe de renseignements criminels (TCI) et un service de police technique et scientifique. Une cinquantaine d'analystes de la criminalité stratégique, tactique et opérationnelle travaillent au sein du FIOD-ECD.

7.1.2. Articulation entre la police néerlandaise et le FIOD-ECD

Un protocole de collaboration a été défini entre le FIOD-ECD et la police néerlandaise : la police judiciaire intervient pour les crimes financiers tels que la fraude non fiscale, le blanchiment d'argent et la corruption, les saisies d'avoirs criminels et en support pour de l'expertise pour les investigations pour la criminalité générale. Le FIOD-ECD se concentre plus particulièrement sur les enquêtes suivantes :

- la fraude fiscale (incluant la TVA et fraude carrousel, fraudes liées aux droits d'accise) ;
- la fraude financière et économique (banqueroute, blanchiment, etc.) ;
- les fraudes liées à des produits spécifiques (biens stratégiques et sanctions, propriété intellectuelle, matières premières des drogues).

De plus en plus, la police judiciaire et le FIOD-ECD interviennent au sein d'équipes combinées.

En matière de lutte contre la criminalité organisée, les équipes d'enquête travaillent conjointement avec le *Dienst Landelijke Recherche* (service national d'enquête), certaines sections du KLPD (police nationale) et d'autres services d'investigation.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

La police nationale et le FIOD-ECD possèdent deux équipes d'investigation permanentes conjointes chargées des affaires de lutte contre le blanchiment d'argent. La première, spécialisée dans les infractions violentes liées à la drogue, est dirigée par la police nationale, la seconde, chargée des enquêtes financières, est pilotée par le FIOD-ECD. Outre ces deux équipes permanentes, des équipes conjointes d'investigation peuvent également être constituées lorsqu'une affaire requiert des compétences particulières. La police néerlandaise et le FIOD-ECD luttent entre étroite collaboration contre la délinquance financière. La coordination entre le FIOD-ECD et la police est assurée par une « *Combiteam* » qui se concentre sur la combinaison de la criminalité organisée et du blanchiment d'argent au moyen de constructions financières.

Par ailleurs, plusieurs inspecteurs du FIOD-ECD œuvrent au sein de la police néerlandaise sous forme de détachement.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

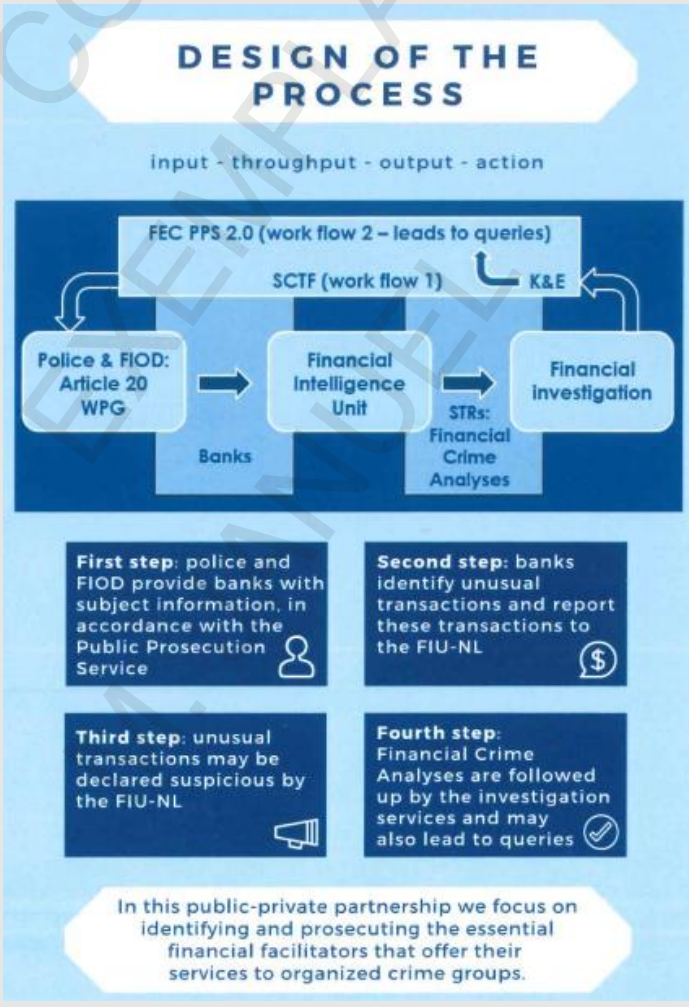
Encadré 2 : *Serious Crime Task Force*

La « *Serious crime task force* » est composée des 4 grandes banques néerlandaises (ING, ABN-Amro, Rabobank et De Volksbank), de la banque centrale des Pays-Bas, l'unité de renseignement financier, le FIOD-ECD et de la police judiciaire néerlandaise.

Ce partenariat public-privé entre le parquet fonctionnel, les services enquêteurs, l'autorité de régulation et les intermédiaires financiers vise à mettre en place une approche intégrée de lutte contre l'économie souterraine et le blanchiment d'argent, en échangeant des informations sur des flux financiers inhabituels et/ou suspects via la mise en place de plateformes d'échange, en mettant en place des surveillances notamment de flux transitant par des intermédiaires (avocats, notaires, experts comptables, courtiers, etc.) et en offrant un cadre aux services enquêteurs pour faciliter les réquisitions.

Une « *Serious crime taskforce* » a été constituée sur le modèle du « *Joint Money Laundering Intelligence task force* ». Elle est composée des quatre grandes banques néerlandaises (ING, ABN-Amro, Rabobank et De Volksbank), de la banque centrale des Pays-Bas, l'unité de renseignement financier, le FIOD et de la police judiciaire.

Ce partenariat public-privé entre le parquet fonctionnel, les services enquêteurs, l'autorité de régulation et les intermédiaires financiers vise à mettre en place une approche intégrée de lutte contre l'économie souterraine et le blanchiment d'argent, en échangeant des informations sur des flux financiers inhabituels et/ou suspects via la mise en place de plateformes d'échange, en mettant en place des surveillances notamment de flux transitant par des intermédiaires (avocats, notaires, experts comptables, courtiers, etc.) et en offrant un cadre aux services enquêteurs pour faciliter les réquisitions.



Source : Police judiciaire (KLPD) néerlandaise, FIOD, mission.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
UNIQUE

7.2. La formation des enquêteurs

Le système de formation initiale des policiers est basé notamment sur des profils professionnels précis et des exigences pour les examens, liées aux profils professionnels. L'enseignement initial forme à cinq groupes de métiers de la police :

- fonctionnaire de police assistant (niveau 2) ;
- fonctionnaire de police (niveau 3) ;
- fonctionnaire de police polyvalent (niveau 4) ;
- fonctionnaire de police spécialisé (niveau 5, licence) ;
- fonctionnaire de police spécialisé (niveau 6, maîtrise).

Après avoir suivi la formation initiale, les fonctionnaires de police peuvent suivre une formation continue, la plupart du temps après quelques années d'expérience professionnelle et dans le cadre d'un plan de carrière visant une spécialisation ou un poste de cadre.

En ce qui concerne les enquêteurs du FIOD-ECD, ils sont diplômés de l'enseignement supérieur. Les profils recrutés sont des spécialistes en technologie de l'information, des criminologistes, des psychologues.

La formation des spécialistes et analystes initiale dure six semaines et tous les cinq ans tous les agents doivent refaire une formation de mise à jour (des sessions de formation sont organisées deux fois par an) : le but est que chaque agent passe 10 % de son temps annuel en formation. Pour les enquêteurs, il y a un an de formation initiale et il faut, au terme de celle-ci résoudre une affaire.

7.3. Le parquet fonctionnel

Aux Pays-Bas, il existe un parquet spécifique, le « parquet fonctionnel » (*Functioneel Parket*), à compétence nationale, qui gère les contentieux de délinquance financière et économique.

Le *Functioneel Parket* traite des crimes en matière : environnementale, fraude fiscale, économie souterraine, criminalité organisée.

Il fait partie du ministère public et est compétent pour la lutte contre la fraude complexe et la criminalité environnementale, ainsi qu'en appui pour les dossiers complexes de confiscation. Le parquet fonctionnel est fort de 350 collaborateurs, dont 60 *Officieren van Justitie* (magistrats du parquet). Tous les procureurs sont entourés d'une équipe d'assistants pour les analyses financières, le recouvrement des avoirs et les demandes d'assistance mutuelle à l'international.

Parmi ces collaborateurs se trouvent également des fiscalistes, assistants de justice comptables, et spécialistes de la saisie des avoirs[9]. Il traite en moyenne 10 000 affaires pénales par an et il s'agit du quatrième parquet par la taille aux Pays-Bas.

Le *Functioneel Parket* est principalement en lien avec le FIOD-ECD, et avec la police nationale.

Il a compétence nationale à partir de quatre localisations : Zwolle, Amsterdam, Den Bosch et Rotterdam. Une unité à Leeuwarden se charge de la gestion des avoirs saisis, et la direction du parquet se trouve à Amsterdam. Les quatre sites ont, compte tenu de leur implantation et des phénomènes criminels constatés localement, des spécialisations, mais les orientations sont données par le parquet fonctionnel implanté à Rotterdam.

[9] Le parquet fonctionnel a des difficultés de recrutement et de fidélisation pour les assistants spécialisés pour la comptabilité, la propriété intellectuelle et le cyber.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

Le *Functioneel Parket*, alimenté en grande partie par le FIOD-ECD, se concentre sur les fraudes, la corruption et les infractions économiques en général et a donc une approche proactive du délit financier en se basant sur des analyses de bases de données.

Pour déterminer s'il y a lieu d'engager des poursuites, le parquet examine préalablement avec les services (en particulier le FIOD-ECD) les conséquences financières et sociales de ces poursuites.

Le travail annuel d'analyse des tendances de la criminalité économique et financière par le FIOD-ECD est très précieux pour définir les stratégies et les phénomènes prioritaires qui doivent être combattus avec le parquet fonctionnel.

Concrètement, une équipe combinée de renseignement opérationnel procède annuellement à des analyses de risque pour les différents types d'infractions. Il y a ensuite une discussion entre le parquet fonctionnel, le ministère de la justice et de la sécurité et le ministère des finances sur les phénomènes détectés et les principales tendances. Sur cette base, sont identifiés les textes législatifs et réglementaires à modifier (pour prévenir ou corriger le type de délinquance identifié) qui donnent lieu à une discussion avec les autorités politiques ; mais aussi qui permettent de définir des critères de saisine du parquet fonctionnel et de décider les cas qui vont être poursuivis sur la base de ces critères.

Il y a une sélection par le parquet fonctionnel des dossiers présentés par les services d'enquête (FIOD-ECD, KLPD) devant un comité de sélection qui réunit un procureur, les représentants des services d'enquête et, s'il s'agit d'un dossier fiscal, un représentant de l'administration fiscale et des douanes. Toutes les infractions ne donnent donc pas lieu à des poursuites. Le parquet fonctionnel évalue pour les différents types d'infractions ce qui est le plus efficient : procédure administrative (amende), transaction ou procédure pénale. Par exemple, sur 4 000 rapports de fraude fiscale produits en moyenne par an 10 % donnent lieu à des poursuites.

Il y a une également une discussion entre le parquet fonctionnel et les magistrats du siège pour connaître leur capacité à audiencer et juger les dossiers.

Lorsqu'un dossier est retenu au sein d'un des phénomènes identifiés dans l'analyse de risque, une réunion de lancement est organisée par le parquet fonctionnel avec les services enquêteurs pour définir la stratégie d'enquête.

Dans le cas où les investigations dépassent l'évaluation initiale[10], un rapport expliquant le dépassement est élaboré par le service enquêteur et le dossier doit repasser devant le comité de sélection pour décider si les investigations supplémentaires doivent être menées ou non au regard des autres dossiers programmés. S'agissant du FIOD-ECD, 10 à 15 % des affaires en moyenne donnent lieu à un rapport de dépassement.

S'il y a trop de dossiers pour un phénomène criminel et que la réglementation n'est pas modifiée par les autorités, le parquet fonctionnel peut décider de ne plus prendre de dossiers (le parquet fonctionnel prévient alors les ministères en charge que les dossiers ne seront plus priorisés).

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JAUNE

[10] En 2020, le logiciel de procédure de la police néerlandaise intègre des indicateurs d'activité qui permettent de mesurer l'activité des enquêteurs en vue de la discussion avec le procureur pour les délais et objectifs d'enquête. S'agissant du FIOD-ECD, chaque chef d'équipe a 15 à 20 agents sous sa responsabilité et il assure le *reporting* du temps passé par chaque enquêteur sur chaque dossier chaque jour et chaque semaine. Il y a un tableau de bord général de pilotage de suivi de l'activité qui regroupe toutes les enquêtes en cours qui est suivi par l'équipe de direction du FIOD-ECD.

Partant du constat que les moyens des services enquêteurs sont limités, le parquet fonctionnel négocie avec ceux-ci leur capacité de temps d'enquête annuel, le nombre d'enquêteurs (et donc le budget) qui peuvent être alloués aux investigations dans le cadre d'un protocole annuel avec les services d'enquêtes. Dans le cadre de la sélection des dossiers, en cas de pluri-infractions, le procureur sélectionne celles qui seront investiguées en fonction de la gravité, des avoirs qui peuvent être récupérés, mais aussi en fonction des négociations possibles avec les inculpés, ainsi que des capacités des services d'enquête (enveloppe temps : pratique du « devis judiciaire »).

Il y a une politique de communication particulière qui est mise en place pour médiatiser les dossiers que le parquet fonctionnel décide de poursuivre pour sensibiliser l'opinion, les professionnels et les autorités politiques.

Le parquet fonctionnel définit avec le FIOD-ECD et la police nationale (KLPD) les objectifs annuels de saisies et confiscations des avoirs criminels. C'est le BOOM (*Bureau Ontnemingswetgeving openbaar ministerie*, équivalent de l'AGRASC et de la PIAC) qui est l'agence en charge de la confiscation du ministère public. Son siège est à Leeuwarden, mais il dispose de divers bureaux sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, on constate une coordination très importante entre organismes de nature privée et publique. Une équipe spécifique a été mise en place pour viser les intermédiaires qui interviennent dans les circuits de flux financiers notamment à l'international : notaires, experts comptables, etc.

En cas de non-déclaration de fraudes ou d'infractions par des professions réglementées, les professionnels peuvent perdre leur licence et certains ont été condamnés à des peines de prison ferme pour ne pas avoir déclaré des soupçons de blanchiment.

7.4. Les perspectives et évolutions en matière de législation et de stratégie ministérielle

À partir de la fin de 2021, la police, l'administration fiscale, le ministère public et les services d'enquêtes spéciales seront en mesure de récupérer automatiquement les données bancaires (soldes, relevés d'opération, transactions, etc.) sur des comptes ouverts auprès d'établissements bancaires et financiers néerlandais. Le projet de loi relatif au « **Portail de référence des données bancaires** » prévoit que les banques et autres institutions financières qui offrent des comptes avec un numéro IBAN doivent être connectées à un portail sur lequel les services gouvernementaux pourront demander automatiquement les informations sur les clients de ces institutions, les opérations et le fonctionnement des comptes.

Enfin, les autorités néerlandaises cherchent accroître les obstacles au blanchiment dans le cadre d'un **plan d'action gouvernemental de lutte contre le blanchiment** dont les principales mesures consistent à :

- améliorer les conditions d'accès aux données relatives aux propriétaires immobiliers ;
- limiter la présence de sociétés « boîte à lettres » sur le sol néerlandais ;
- limiter l'utilisation d'espèces. Concrètement, les commerçants néerlandais, qui étaient déjà tenus de signaler tout paiement supérieur à 10 000€ en espèces, devront désormais refuser les paiements supérieurs à 3 000€ ;
- réglementer les fournisseurs des « porte-monnaies électroniques de cryptoactifs » et les plateformes d'échange en ligne ;

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANVIER

- renforcer le partage d'informations, entre acteurs publics et privés, mais également entre les banques, qui devrait permettre d'identifier « des transactions qui, combinées aux transactions effectuées par le client concerné dans d'autres banques, peuvent effectivement indiquer un blanchiment d'argent ». Dans ce cadre, lever les obstacles légaux au partage interbancaire de données, au monitoring coordonné des transactions et à la création d'une liste commune des clients suspects ; mettre en place un échange d'expertise entre les banques et les autorités d'enquête ;
- accorder plus de moyens aux autorités d'enquête contre le blanchiment : 171 ETP supplémentaires pour la police, dotation unique de 100 M€ et structurelle de 10 M€ pour la police et 30 M€ pour le ministère de la Justice et de la Sécurité. De plus, les enquêteurs financiers seront aussi plus libres d'échanger et de transmettre aux autorités des informations auparavant classifiées comme confidentielles. Ces nouvelles prérogatives visent notamment à accélérer la procédure judiciaire. Enfin, il est prévu un renforcement du dispositif légal et une intensification des actions de confiscation.

La prochaine évaluation des Pays-Bas par le GAFI est prévue en 2021.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

ANNEXE V

Effectifs et activités des services de la police nationale

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

SOMMAIRE

1. **DONNÉES STATISTIQUES DE LA DIRECTION CENTRALE DE POLICE JUDICIAIRE 1**

2. **DONNÉES STATISTIQUES DE LA SDAEF (PRÉFECTURE DE POLICE) 4**

3. **DONNÉES STATISTIQUES DE LA DIRECTION CENTRALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE (SR ET BR) 7**

4. **DONNÉES STATISTIQUES DE LA DIRECTION CENTRALE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE 8**

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

1. Données statistiques de la direction centrale de police judiciaire

Tableau 1 : Ratio affaires/enquêteurs de la direction centrale de la police judiciaire sur 2015 – 2018

DIPJ/DRPJ	2015			2016			2017			2018		
	Enquêteurs	Affaires en portefeuille	Ratio	Enquêteurs	Affaires en portefeuille	Ratio	Enquêteurs	Affaires en portefeuille	Ratio	Enquêteurs	Affaires en portefeuille	Ratio
Ajaccio	21	148	7,0	21	148	7,0	24	121	5,0	25	104	4,2
Antilles	15	106	7,1	13	106	8,2	13	123	9,5	13	128	9,8
Bordeaux	50	444	8,9	49	444	9,1	51	373	7,3	51	382	7,5
Lille	21	225	10,7	24	225	9,4	24	286	11,9	27	241	8,9
Dijon	11	112	10,2	12	112	9,3	16	133	8,3	12	156	13,0
Lyon	42	359	8,5	41	359	8,8	44	344	7,8	43	386	9,0
Marseille	82	996	12,1	77	996	12,9	82	846	10,3	86	910	10,6
Orléans	30	242	8,1	31	242	7,8	31	197	6,4	34	220	6,5
Rennes	42	488	11,6	44	488	11,1	45	478	10,6	48	478	10,0
Strasbourg	36	300	8,3	32	300	9,4	23	202	8,8	34	275	8,1
Versailles	37	373	10,1	40	373	9,3	43	418	9,7	39	363	9,3
Total DIPJ/DRPJ	**387**	**3 793**	**9,8**	**384**	**3 793**	**9,9**	**396**	**3 521**	**8,9**	**412**	**3 643**	**8,8**
OCLCIFF	76	258	3,4	67	258	3,9	75	436	5,8	82	427	5,2
OCRGDF	45	250	5,6	59	250	4,2	54	218	4,0	53	381	7,2
Total offices	**121**	**508**	**4,2**	**126**	**508**	**4,0**	**129**	**654**	**5,1**	**135**	**808**	**6,0**
Total DIPJ/DRPJ et offices	**508**	**4 301**	**8,5**	**510**	**4 301**	**8,4**	**525**	**4 175**	**8,0**	**547**	**4 451**	**8,1**

Source : DCPJ, mission.

MINISTÈRE EXPLOITABLE CONFIDENTIEL

Annexe V

Tableau 2 : Délai moyen de traitement des affaires par les services de la DCPJ sur 2015-2018

DIPJ/DRPJ	Affaires sorties en 2015			Affaires sorties en 2016			Affaires sorties en 2017			Affaires sorties en 2018		
	Durée moyenne	NB Affaires	NB Jours	Durée moyenne	NB Affaires	NB Jours	Durée moyenne	NB Affaires	NB Jours	Durée moyenne	NB Affaires	NB Jours
Ajaccio	785	60	47 086	528	52	27 437	604	47	28 373	750	54	40 491
Antilles	290	98	28 457	492	83	40 817	447	91	40 695	573	87	49 841
Bordeaux	426	360	153 418	450	424	190 744	442	381	168 392	446	365	162 626
Lille	525	99	51 929	498	87	43 364	616	68	41 912	532	90	47 847
Dijon	431	170	73 188	525	152	79 782	522	110	57 436	673	124	83 407
Lyon	473	365	172 784	449	334	149 841	432	300	129 499	524	268	140 357
Marseille	590	581	342 763	681	577	392 946	716	649	464 471	633	573	362 524
Orléans	511	175	89 424	565	159	89 767	618	143	88 305	526	181	95 130
Rennes	563	374	210 447	559	324	181 089	550	309	169 859	560	285	159 719
Strasbourg	638	333	212 298	523	273	142 845	518	232	120 117	432	232	100 159
Versailles	833	234	195 013	637	230	146 523	469	276	129 353	490	263	128 883
Total DIPJ/DRPJ	**553**	**2 849**	**1 576 807**	**551**	**2 695**	**1 485 155**	**552**	**2 606**	**1 438 412**	**544**	**2 522**	**1 370 984**
OCLCIFF	731	69	50 450	965	71	68 496	955	76	72 583	1028	89	91 535
OCRGDF	722	115	81 577	672	81	54 459	622	76	47 240	735	65	47 777
Total offices	**718**	**184**	**132 027**	**809**	**152**	**122 955**	**788**	**152**	**119 823**	**905**	**154**	**139 312**

Source : DCPJ, mission.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Annexe V

Tableau 3 : Nombre d'enquête en portefeuille par enquêteur, durée moyenne de traitement et nombre d'affaires sorties, DCPJ, 2016-2018

Année	2016			2017			2018		
DIPJ/DRPJ	Enquête en portefeuille par enquêteur	Nb affaires sorties	Nbre d'affaires sorties par enquêteur	Enquête en portefeuille par enquêteur	Nb affaires sorties	Nbre d'affaires sorties par enquêteur	Enquête en portefeuille par enquêteur	Nb affaires sorties	Nbre d'affaires sorties par enquêteur
Ajaccio	7	52	2,5	5	47	2,0	4,2	54	2,2
Antilles	8,2	83	6,4	9,5	91	7,0	9,8	87	6,7
Bordeaux	9,1	424	8,7	7,3	381	7,5	7,5	365	7,2
Lille	9,4	87	3,6	11,9	68	2,8	8,9	90	3,3
Dijon	9,3	152	12,7	8,3	110	6,9	13	124	10,3
Lyon	8,8	334	8,1	7,8	300	6,8	9	268	6,2
Marseille	12,9	577	7,5	10,3	649	7,9	10,6	573	6,7
Orléans	7,8	159	5,1	6,4	143	4,6	6,5	181	5,3
Rennes	11,1	324	7,4	10,6	309	6,9	10	285	5,9
Strasbourg	9,4	273	8,5	8,8	232	10,1	8,1	232	6,8
Versailles	9,3	230	5,8	9,7	276	6,4	9,3	263	6,7
Total DIPJ/DRPJ	**9,9**	**2 695**	**7,0**	**8,9**	**2 606**	**6,6**	**8,8**	**2 522**	**6,1**
OCLCIFF	3,9	71	1,1	5,8	76	1,0	5,2	89	1,1
OCRGDF	4,2	81	1,4	4	76	1,4	7,2	65	1,2
Total offices	**4**	**152**	**1,2**	**5,1**	**152**	**1,2**	**6**	**154**	**1,1**

Source : DCPJ, mission.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. LARUELLE

2. Données statistiques de la SDAEF (préfecture de police)

Tableau 4 : Indicateurs d'activité de la SDAEF sur 2015 - 2019

Période	Corps	BF	BFMP	BRDA	BRDE		BRDP		BRIF	Total AEF
					Hors fraude fiscale	Fraude fiscale seule	Hors TD et URSSAF	TD et URSSAF seuls		
Au 31-12-2015	**Enquêteurs**	**62**	**42**	**47**	**24**	**8**	**47**	**9**	**34**	**273**
	Dont OPJ	**58**	**34**	**42**	**20**	**6**	**38**	**9**	**30**	**237**
Affaires en cours		680	452	606	198	169		593	244	2 942
Ratios affaires-enquêteur		10,9	10,7	12,9	8,2	21,1		NC	7,1	10,7
Au 31-12-2016	**Enquêteurs**	**58**	**37**	**47**	**24**	**6**	**45**	**10**	**33**	**260**
	Dont OPJ	**54**	**26**	**43**	**20**	**4**	**36**	**10**	**32**	**225**
Affaires en cours		637	471	469	178	213		548	179	2 695
Ratios affaires-enquêteur		11	12,7	10	7,4	39,8		NC	5,4	10,5
Au 31-12-2017	**Enquêteurs**	**57**	**37**	**40**	**26**	**6**	**35**	**8**	**28**	**237**
	Dont OPJ	**51**	**26**	**37**	**25**	**4**	**32**	**8**	**24**	**207**
Affaires entrantes		315	775	415	133	202	933	85	194	3 052
Ratios affaires-enquêteur		5,2	20,9	10,3	5,1	33,6	26,6	10,6	6,9	12,8
Affaires clôturées		273	456	754		232	942	68	317	3 042
Ratios affaires-enquêteur		4,7	12,3	18,8			26,9	8,5	11,3	13,6
Affaires en cours		495	477	477	202	354		706	225	2 936
Ratios affaires-enquêteur		8,7	12,9	11,9	7,5	57,5		NC	8	12,3
Au 31-12-2018	**Enquêteurs**	**51**	**42**	**37**	**28**	**3**	**34**	**8**	**31**	**234**
	Dont OPJ	**44**	**33**	**33**	**24**	**2**	**29**	**8**	**24**	**197**
Affaires en cours		450	535	476	224	480	519	247	138	3 069
Ratios affaires-enquêteur		8,8	12,7	12,8	8	160	15,2	30,8	4,4	13
Au 31-10-2019	**Enquêteurs**	**49**	**38**	**41**	**25**	**3**	**34**	**8**	**37**	**235**
	Dont OPJ	**38**	**29**	**36**	**20**	**2**	**28**	**7**	**29**	**189**
Affaires en cours		424	460	630	223	580	557	302	251	3 427
Ratios affaires-enquêteur		8,6	12,1	15,3	8,9	193	16,3	37,7	6,7	14

Source : DRPJ préfecture de police de Paris.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL M. JAFFUEL

Annexe V

<u>Observations</u> : Le volume des enquêteurs a été obtenu après retrait des chefs de service, adjoints, états-majors et membres non actifs des secrétariats. Les 8 agents du GREE n'ont pas été comptabilisés. Le contentieux « fraude fiscale », particulièrement lourd, étant de nature à profondément modifier les chiffres des affaires traités par chaque enquêteur BRDE dans les autres compétences du service, celui-ci a été séparé et extrait du volume global des affaires. La même démarche a été réalisée pour la BRDP pour laquelle ont été isolés du volume global des données les enquêteurs traitant du travail dissimulé/URSSAF et leurs affaires. À certains moments, cependant, il n'a pas été possible de dissocier d'une part la fraude fiscale des autres affaires BRDE, et d'autre part, le travail dissimulé du reste des affaires de la BRDP.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Annexe V

Tableau 5 : Ratios de performance SDPJ 93

Année	2015	2016	2017	2018	2019 (10 mois)
Nombre d'enquêteurs SEF	7	6	7	7	6
Nombre d'affaires reçus à traiter	89	79	72	71	44
Affaires de Travail Dissimulé	3	3	3	8	2
Ratio enquêteur/affaires	13	13	10	10	8
Durée moyenne de traitement (mois)	13	9,3	6,2	6,2	2

Source : DRPJ – préfecture de police de Paris.

Observation : le volume des saisines du groupe SEF du SDPJ 93 représente 8 % de la totalité des saisines du service.

Tableau 6 : Ratios de performance SDPJ 92

Année	2015	2016	2017	2018	2019 (10 mois)
Nombre d'enquêteurs SEF	13	12	13	12	11
Nombre d'affaires reçus à traiter (dont TD)	115	124	83	89	57
Ratio enquêteur/affaires	8,8	10,3	6,3	7,4	5,1
Durée moyenne de traitement	11	13	12	6	3

Source : DRPJ – préfecture de police de Paris.

Observation : le volume des saisines du groupe SEF du SDPJ 92 représente 15 % de la totalité des saisines du service.

Tableau 7 : Rations de performance SDPJ 94

Année	2015	2016	2017	2018	2019 (10 mois)
Nombre d'enquêteurs SEF	11	12	12	12	10
Nombre d'affaires reçus à traiter	79	71	80	70	77
Affaires de Travail Dissimulé	7	1	13	13	21
Ratio enquêteur/affaires	7,2	5,9	6,6	5,8	7,7

Source : DRPJ – préfecture de police de Paris.

Observation : le volume des saisines du groupe SEF du SDPJ 94 représente 15 à 18 % de la totalité des saisines du service.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

3. Données statistiques de la direction centrale de la gendarmerie nationale (SR et BR)

Tableau 8 : Ratios d'activité des sections recherches et brigades spécialisées de la gendarmerie nationale

Ville	2018		2019		Évolutions de 2018 à 2019	
	Stock au 31 déc	Durée moy. en mois (clôturées)	Stock au 31 déc	Durée moy. en mois (clôturées)	Stock	Durée moy.
Ajaccio	54	13,65	57	11,44	Hausse	Baisse
Amiens	7	6,36	17	9,82	Hausse	Hausse
Angers	23	12,39	16	5,50	Baisse	Baisse
Besançon	20	14,38	18	23,31	Baisse	Hausse
Bordeaux	31	11,21	37	15,93	Hausse	Hausse
Bourges	3	0,00	10	0,00	Hausse	ND
Caen	3	9,50	4	11,20	Hausse	Hausse
Dijon	3	5,32	17	3,88	Hausse	Baisse
Fort de France	6	12,00	8	14,25	Hausse	Hausse
Grenoble	22	22,43	26	16,00	Hausse	Baisse
La réunion		ND	49	16,07	ND	ND
Lille	25	13,50	15	24,29	Baisse	Hausse
Lyon	18	27,33	19	28,00	Hausse	Hausse
Marseille	58	23,19	60	17,75	Hausse	Baisse
Metz	7	15,33	28	12,86	Hausse	Baisse
Montpellier	24	18,89	20	6,00	Baisse	Baisse
Nîmes	8	9,40	19	14,29	Hausse	Hausse
Nouméa	11	3,11	10	10,21	Baisse	Hausse
Orléans	13	12,00	21	18,92	Hausse	Hausse
Papeete	20	11,60	23	21,31	Hausse	Hausse
Paris	26	9,00	27	14,50	Hausse	Hausse
Pau	3	8,33	7	16,20	Hausse	Hausse
Pointe à pitre	6	19,61	16	14,25	Hausse	Baisse
Poitiers	3	24,00	19	17,00	Hausse	Baisse
Rennes	17	21,83	15	23,00	Baisse	Hausse
Rouen	10	14,00	12	17,22	Hausse	Hausse
Strasbourg	15	24,00	12	29,33	Baisse	Hausse
Toulouse	22	13,80	28	10,30	Hausse	Baisse
Versailles	9	10,00	11	9,50	Hausse	Baisse

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL M. JANUEL

Ville	2018		2019		Évolutions de 2018 à 2019	
	Stock au 31 déc	Durée moy. en mois (clôturées)	Stock au 31 déc	Durée moy. en mois (clôturées)	Stock	Durée moy.
G AIR	5	31,00	4	28,67	Baisse	Baisse
G ARM	1	0,00	1	0,00	Stable	ND
G MAR	11	15,80	14	16,00	Hausse	Hausse
G TA	2	8,67	2	2,50	Stable	Baisse
Total	486	13,80	642	14,53	Hausse	Hausse

Source : DGGN / DOE / SDPJ, mission.

4. Données statistiques de la direction centrale de la sécurité publique

Tableau 9 : Part de la DCSP dans le traitement de la délinquance EIEF de la DGPN en 2018

2018	Escroqueries et infractions économiques et financières (EIEF)			
	Nombre de faits DCSP	Part DCSP/PN	Part dans la délinquance DCSP	Part dans la délinquance PN
Faits constatés	172 803	95,87%	9,88%	9,69%
Faits élucidés	64 575	90,73%	10,57%	10,13%
Mis en cause	38 743	87,97%	7,77%	7,36 %

Source : DCSP, mission.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. SARREL

Tableau 10 : Principaux faits constatés par les unités de la DCSP en 2018

Libellé	Principales catégories de faits EIEF			
	Faits constatés DCSP	Part DCSP/PN	Part dans la délinquance DCSP	Part dans la délinquance PN
Faux, contrefaçons et infractions économiques et financières	172 803	95,87 %	9,88 %	9,69 %
Escroqueries et abus de confiance	99 725	97,61 %	5,70 %	5,59 %
Falsification et usage de carte de crédit	32 953	99,84 %	1,88 %	1,85 %
Falsification et usage de chèque	26 478	99,61 %	1,51 %	1,48 %
Banqueroute et abus de biens sociaux	465	60,63 %	0,03 %	0,03 %
Fraude fiscale	125	43,25 %	0,01 %	0,01 %
Travail clandestin	2 341	64,58 %	0,13 %	0,13 %

Source : DCSP, mission.

M. JANUEL EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL

Tableau 11 : nombre de mis en cause par les unités de la DCSP en 2018

Libellé	Mis en cause DCSP	Part DCSP/PN	Part dans la délinquance DCSP	Part dans la délinquance PN
Faux, contrefaçons et infractions économiques et financières	38 743	87,97%	7,77%	7,36 %
Escroqueries et abus de confiance	26 562	94,47%	5,33%	5,05 %
Falsification et usage de carte de crédit	735	99,06%	0,15%	0,14%
Falsification et usage de chèque	1 529	99,87%	0,31%	0,29%
Banqueroute et abus de biens sociaux	433	57,58%	0,09%	0,08%
Fraude fiscale	170	39,26%	0,03%	0,03%
Travail clandestin	2 243	83,51%	0,45%	0,43%

Source : DCSP, mission.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

ANNEXE VI

Organisation de la lutte contre la délinquance économique et financière

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

SOMMAIRE

1. UN FOISONNEMENT DE SERVICES DE POLICE JUDICIAIRE 1

1.1. Au niveau central 1

1.2. Au niveau territorial 2

2. L'ORGANISATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE DE DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE 4

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

1. Un foisonnement de services de police judiciaire

1.1. Au niveau central

Au sein de la DGPN, **la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)** comprend, depuis l'arrêté du ministre de l'intérieur du 21 avril 2019, une sous-direction de la lutte contre la criminalité financière (SDLCF), rassemblant l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF), l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), la brigade nationale des enquêtes économiques (BNEE) et une division d'appui opérationnel, et la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée (SDLCO).

L'OCLCIFF comprend la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) et la brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière (BNLCCF). L'OCRGDF se compose de la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), d'une brigade de recherche et d'intervention financière nationale, d'une section de lutte contre le blanchiment de fonds et le financement du terrorisme et d'une section de lutte contre les fraudes et les escroqueries internationales.

À compter du printemps 2020, il est par ailleurs prévu dans la seconde phase de réorganisation de diviser l'OCLCIFF en deux offices différents, avec un office central de lutte contre la délinquance fiscale et un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières, correspondant aux deux brigades actuelles, et d'ériger la PIAC en un office central d'identification et de saisies des avoirs criminels, le reste de l'OCRGDF restant inchangé tout comme l'OCRFM.

Cette sous-direction vise à identifier un interlocuteur unique pour les partenaires de la DCPJ (PNF, AGRASC, AFA, HATVP, DGFiP, TRACFIN), à élaborer une stratégie nationale[1] de lutte contre la délinquance économique et financière pour les services de police, à mettre en place des relations transversales avec l'ensemble des services de police et gendarmerie, à coordonner et appuyer les divisions économiques et financières (DEF) des services territoriaux de la police judiciaire. Les effets en matière de coordination et d'animation de la filière judiciaire resteront à mesurer, mais ne paraissent pas évidents.

D'autres unités de la DCPJ peuvent concourir à la lutte contre la délinquance financière : l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLTIC) ou le service central des courses et jeux (SCCJ).

La direction de la sécurité publique (DCSP) qui est en charge de la sécurité publique dans les zones où la police est étatisée ne dispose pas d'unités spécialisées au plan central en charge de cette délinquance.

La sous-direction de l'immigration irrégulière et des services territoriaux de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) coordonne la lutte contre toutes les formes organisées d'immigration illégale et le travail dissimulé. A ce titre, lui est rattaché l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) qui coordonne et anime l'activité déployée en la matière par les unités d'investigations des services déconcentrés (44 brigades mobiles de recherche – BMR et 8 antennes de BMR).

[1] Un projet de plan stratégique de lutte contre la criminalité financière en date du 13 décembre 2019 a été produit par la SDLCF, dont la finalisation n'interviendra qu'à l'issue des arbitrages du Livre blanc sur la sécurité intérieure en cours d'élaboration.

Au sein de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), la sous-direction de la police judiciaire (SDPJ), rattachée à la direction des opérations et de l'emploi (DOE), est chargée de suivre, appuyer et coordonner l'activité de police judiciaire des différentes unités de gendarmerie qui, pour le volet économique et financier, repose principalement sur les sections de recherches et les brigades de recherches. En tant que de besoin, la gendarmerie nationale constitue des cellules nationales d'enquête : au 1er janvier 2019, quinze dans le contentieux économique et financier 2 sur un total de 40 cellules nationales existantes, devant le trafic international de stupéfiants (douze cellules) et les crimes de sang (dix cellules). La décision de constituer une cellule nationale d'enquête relève de la SDPJ, qui anime la filière et est décisionnaire en cas de remontée.

L'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), dont le domaine de compétence est la lutte contre les infractions relatives au travail illégal sous toutes ses formes et les fraudes aux prestations sociales, est rattaché à la SDPJ.

En outre, **la section de recherches (SR) de Paris**, qui est une unité territoriale, a une compétence nationale et dispose d'une équipe financière qui est totalement dédiée au traitement des dossiers complexes.

Le service d'enquête judiciaire des finances (SEJF) a été créé le 1er juillet 2019 en application de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. Ce service à compétence nationale est rattaché conjointement à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et à la direction générale des finances publiques (DGFiP). Il est dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire et y sont affectés des officiers de douane judiciaire (ODJ) et des officiers fiscaux judiciaires (OFJ). Il est compétent pour investiguer les dossiers complexes de fraude fiscale et d'accises et de blanchiment de fraude fiscale, notamment les infractions au code des douanes, escroqueries à la TVA, à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, faits de de fraude fiscale présumés avoir été commis, entre autres, à l'aide de comptes ouverts à l'étranger, de fiducies ou de trust, de fausses identités ou de faux documents ou encore d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger.

1.2. Au niveau territorial

Au niveau de la DGPN, **la DCPJ** compte 57 implantations, dont 45 comportent une entité dédiée à la criminalité financière : onze directions interrégionales ou régionales de la police judiciaire (DIPJ/DRPJ), huit services régionaux de police judiciaire (SRPJ) et 38 antennes de police judiciaire. Elles disposent en leur sein de divisions ou d'unités spécialisées en matière financière (divisions économiques et financières – DEF dans les DIPJ ; en revanche, les services financiers des unités territoriales sont très variés tant dans leur appellation que dans leur organisation). La couverture du territoire est quasiment complète : neuf antennes de petite taille ne disposent toutefois pas d'un groupe financier, mais leur direction de rattachement peut alors, en principe, prendre en charge des enquêtes.

Aucune des divisions économiques et financières n'est identique dans sa composition et ses missions. Par ailleurs, ces services couvrent un périmètre beaucoup plus large que celui de la SDLCF puisqu'ils interviennent dans le champ d'activité de la SDLCO (fausse monnaie), de la SDLC (escroquerie sur internet, faux moyen de paiement, etc.). Les correspondants du SCCJ, l'antenne PIAC[3] et le LION[4] n'en font pas toujours partie.

[2] Sept cellules pour des faits d'escroquerie en bande organisée, quatre cellules pour des faits d'atteintes à la probité (corruption, favoritisme, détournement de fonds), trois cellules pour des faits de blanchiment aggravé en bande organisée et une cellule pour des faits de faux et usage de faux.

[3] Plateforme d'identification des avoirs criminels.

[4] Laboratoire d'investigations opérationnelles du numérique.

En ce qui concerne **la DCSP**, les services de sécurité publique, dont les enquêteurs de police judiciaire sont des généralistes, ne disposent généralement pas d'unités et de personnels spécialisés. Ils sont amenés à traiter la majorité des infractions économiques et financières constatées sur leur zone de compétence. Ils ne disposent pas en principe d'unités financières à proprement parler, mais uniquement des brigades de la délinquance astucieuses (escroqueries, abus de confiance, falsification et usage de chèques et cartes bancaires : soit 92,1 % des faits constatés en 2018 par la DCSP pour l'item économique et financier), si les effectifs le permettent.

Depuis l'instruction DGPN du 28 décembre 2015[5], les services d'enquête intermédiaires sont désormais de création facultative. La constitution d'un groupe, d'une brigade ou d'une unité spécialisée en matière économique et financière au sein des 324 services d'investigation de sécurité publique répartis dans les DDSP relève de la décision des directeurs départementaux de sécurité publique et des chefs de circonscription de sécurité publique (CSP), qui doivent concilier les capacités opérationnelles, les contingences et les réalités de la délinquance locale, et dont les priorités sont avant tout fixées sur la délinquance visible (délinquance violente, délinquance de voie publique, trafic de stupéfiants, etc.). Le domaine financier est attribué et réparti par les DDSP ou les CSP au sein des différentes unités en charge de l'investigation telles que les groupes d'affaires générales (GAJ), les unités[6] des enquêtes judiciaires et des enquêtes administratives (UEJEA) ou les unités de lutte contre les stupéfiants et contre l'économie souterraine (ULSES). Lorsqu'elles existent, ces unités sont en outre sollicitées pour de nombreuses tâches d'appui aux groupes de lutte contre la criminalité organisée (stupéfiants, groupes criminels.

Il existe néanmoins 31 groupes financiers aux appellations diverses dans les sûretés départementales (SD) les plus importantes, dont 25 brigades de la délinquance astucieuse ; quatre brigades financières (DDSP 13 SD, DDSP 84 SD, DDSP 974 SD et antenne Saint-Pierre) ; deux brigades de lutte contre les fraudes (DDSP 13 SD de la DDSP 78 CSP Versailles).

La préfecture de police (PP) de Paris a calqué son organisation sur celle de la DGPN.

La **direction régionale de police judiciaire (DRPJ) de la préfecture de police de Paris** dispose d'une sous-direction des affaires économiques et financières (SDAEF), qui comprend 7 brigades centrales, dont 6 consacrées à la lutte contre la délinquance économique et financière, compétentes sur l'ensemble du ressort de la préfecture de police de Paris : brigade financière (BF), brigade de répression de la délinquance économique (BRDE), brigade de recherches et d'investigations financières (BRIF), brigade des fraudes aux moyens de paiement (BFMP), brigade de répression de la délinquance astucieuse (BRDA), brigade de répression de la délinquance contre la personne (BRDP).

La DRPJ dispose également de services départementaux (SDPJ, comparables aux SRPJ en région) dans les trois départements de petite couronne, avec des équipes financières qui prennent en charge les affaires de moyenne complexité, à la différence des districts judiciaires compétents à Paris, dont les groupes économiques et financiers ont été supprimés en 2012.

S'agissant de la sécurité publique, **les directions territoriales de la sécurité de proximité (DTSP) de la direction de la sécurité publique de l'agglomération parisienne (DSPAP)** ne comprennent généralement pas d'unité financière, à l'exception de certains commissariats des Hauts-de-Seine (notamment Nanterre) et du commissariat du Xème arrondissement de Paris au sein duquel a été constitué un groupe « travail illégal » (GTI).

[5] Instruction DGPN du 28 décembre 2015 portant doctrine d'emploi et d'organisation des services territoriaux de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP).

[6] Guyane, Mayotte et Nouvelle-Calédonie.

La DGGN dispose de 41 SR (dont 30 en métropole) rattachées aux anciennes régions de gendarmerie, dont 19 ont des divisions délinquance économique et financière et numérique (DDEFN) dans celles dotées d'un effectif supérieur à 30 personnels (quatre SR relèvent de la gendarmerie spécialisée : gendarmerie du transport aérien, gendarmerie de l'armement, gendarmerie maritime et gendarmerie de l'air). Les SR traitent des dossiers de grande et de très grande complexité. Les 22 autres SR ont au minimum un à deux binômes d'enquêteurs formés. Elles sont généralement implantées dans les chefs-lieux de cour d'appel. Les sept SR d'outre-mer ne comportent pas de groupe financier. Les unités sans groupe financier disposent néanmoins de quelques enquêteurs formés dans ce domaine.

Les groupements de gendarmerie départementaux n'ont pas d'unités spécialisées, mais peuvent mobiliser des militaires formés à la délinquance économique et financière et qui s'y consacrent à temps partiel, notamment au sein des 354 brigades de recherches (BR).

Le SEJF dispose de huit antennes régionales (de l'ex-SNDJ), mais seuls des ODJ y sont positionnés, les OFJ étant tous localisés au siège.

2. L'organisation judiciaire en matière de délinquance économique et financière.

Il existe 166 tribunaux judiciaires et 33 cours d'appel. Si le principe de compétence territoriale des juridictions est prépondérant, l'organisation judiciaire prévoit la spécialisation de plusieurs d'entre elles. On ne décompte pas moins de 17 compétences spécifiques[7] regroupées dans différents tribunaux judiciaires de province et à Paris[8] tant en matière civile que pénale. En outre, cinq autres types d'actions sont regroupés devant une ou plusieurs cours d'appel[9].

En matière économique et financière, il existe cinq catégories de juridictions et bientôt sept avec la création du parquet européen et la départementalisation de certains contentieux. Cette structuration, décrite dans le rapport sur le traitement de la criminalité organisée et financière[10], comme une « *source de brouillage institutionnel, de difficultés opérationnelles et de dispersion des ressources* », est le fruit d'une multiplicité de réformes. La spécialisation est opérée par les mécanismes de compétences d'attribution exclusive ou de compétence concurrente faisant intervenir un critère de complexité.

Les tribunaux judiciaires (TJ), juridictions de droit commun, ont compétence pour traiter de la délinquance économique non particulièrement complexe ou encore de la délinquance de masse, autrement appelée « petit économique et financier » (articles 43 et 706-42 du CPP). A ce titre, un ou plusieurs parquetiers peuvent être chargés de ce contentieux économique et financier, en sus d'autres nombreuses attributions. Ces magistrats sont généralement chargés du suivi du tribunal de commerce, lorsqu'il en existe un sur le ressort.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JAUNE

[7] Il en va ainsi notamment des actions en matière de propriété littéraire et artistique, de dessins et modèles, de marques et d'indications géographiques, des actions relatives au déplacement illicite international d'enfants, des contestations sur la nationalité française ou étrangère des personnes physiques, des recours en matière de contrats de la commande publique, des délits maritimes, des infractions en matière militaire et de sûreté de l'État, des accidents collectifs, de la criminalité organisée, des infractions économiques et financières, de terrorisme, des infractions sanitaires, des juridictions du littoral spécialisées (JULIS), des tribunaux d'application des peines (TAP) et demain le contentieux environnemental.

[8] En ce non compris les pôles sociaux.

[9] À titre d'exemple, les recours contre les décisions du directeur de l'Institut national de la propriété industrielle en matière de délivrance, rejet ou maintien des dessins et modèles et des marques, et l'appel de certaines décisions des tribunaux d'application des peines.

[10] Rapport remis en juin 2019 à la garde des Sceaux du groupe de travail présidé par François Molins, procureur général près la Cour de cassation.

Les TJ à compétence départementale, prévus par la loi de programmation de la justice du 23 mars 2019[11], seront compétents, lorsqu'il existe plusieurs TJ dans un même département, pour connaître seuls, dans l'ensemble de ce département de certains délits et contraventions limitativement fixés décret[12], parmi lesquels figurent notamment une grande partie des fraudes (en matière fiscale, dans les domaines du droit social, de la consommation, de l'action sociale, etc.). Les concertations sont toujours en cours localement pour identifier les tribunaux et contentieux qui seront concernés par cette départementalisation.

Les pôles économiques et financiers (PEF) sont compétents lorsqu'il s'agit de dossiers « d'une grande complexité », étant précisé que leur compétence territoriale est limitée au ressort d'une cour d'appel et surtout, qu'il n'en existe que deux à Bastia et Nanterre (article 704 alinéa 8 du CPP)[13]. La création du PEF du parquet de Nanterre s'est effectuée à effectif constant : sa visibilité, notamment en termes de regroupement des dossiers les plus complexes du ressort de la cour d'appel, reste limitée alors que son expertise est unanimement reconnue et que figure dans son ressort le 2ème tribunal de commerce de France.

Les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), au nombre de huit[14] sont compétentes, pour les affaires qui sont « d'une grande complexité », étant précisé que leur compétence territoriale relève de ressorts de plusieurs cours d'appel (articles 704 alinéa 1, 706-73-1 et 706-75 du CPP[15]). Elles ont une double compétence en matière de criminalité organisée et de délinquance économique et financière. Depuis leur création, leur activité est majoritairement consacrée à la criminalité organisée qui représente environ 80 % de leur portefeuille.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

[11] Loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2020 et de réforme de la justice.

[12] Décret du 30 août 2019 modifiant le code de l'organisation judiciaire et pris en application des articles 95 et 103 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

[13] Historiquement, avaient été créées en 1975 des juridictions spécialisées (une à deux par cour d'appel) en charge de traiter les dossiers d'une grande complexité. En 1998, quatre PEF ont été créés à Bastia, Lyon, Marseille et Paris. En parallèle un renfort en moyens humains a été décidé à Bordeaux, Fort-de-France et Nanterre. Les PEF ne consacraient pas un nouveau niveau de compétence géographique, mais uniquement un renfort en moyens de certaines juridictions spécialisées. Ces pôles ont ensuite été concurrencés par la création des JIRS par la loi du 9 mars 2004. Les PEF étant limités dans leur champ de compétence territoriale au ressort de leur cour d'appel, ils ont été supprimés par la loi du 6 décembre 2013, à la seule exception du pôle économique et financier (PEF) de Bastia. Le PEF de Nanterre a été créé par décret du 10 mai 2017.

[14] Bordeaux, Lille, Lyon, Paris, Marseille, Rennes, Nancy et Fort-de-France.

[15] L'article D 47-3 du CPP précise les ressorts de l'interrégion.

Tableau 1 : Compétence géographique des JIRS

JIRS	Compétence territoriale s'étendant au ressort des cours d'appel ou des tribunaux supérieurs d'appel de :
TJ de Bordeaux Cour d'assises de la Gironde	Agen, Bordeaux, Limoges, Pau et Toulouse
TJ de Lille Cour d'assises du Nord	Amiens, Douai, Reims et Rouen
TJ de Lyon Cour d'assises du Rhône	Chambéry, Grenoble, Lyon et Riom
TJ de Paris Cour d'assises de Paris	Bourges, Paris, Orléans, Versailles, Nouméa, Mamoudzou, Papeete, Saint-Denis de la Réunion et Saint-Pierre et Miquelon
TJ de Marseille Cour d'assises des Bouches-du-Rhône	Aix-en-Provence, Bastia, Montpellier et Nîmes.
TJ de Rennes Cour d'assises d'Ille-et-Vilaine	Angers, Caen, Poitiers et Rennes.
TJ de Nancy Cour d'assises de Meurthe-et-Moselle	Besançon, Colmar, Dijon, Metz et Nancy.
TJ de Fort-de-France Cour d'assises de la Martinique	Basse-Terre, Cayenne et Fort-de-France.

Source : DACG, mission.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Encadré 1 : Répartition des compétences, JIRS, JUNALCO et PNF

TABLEAU DES COMPETENCES MATERIELLES Infractions prévues par les codes spéciaux (lorsque la juridiction est compétente, le fondement légal est explicité. X = pas de compétence)			
INFRACTIONS	**JIRS** **(GRANDE COMPLEXITE)** (art. 706-75 al 1er ou 704 CPP)	**JUNALCO** **(TRES GRANDE COMPLEXITE)** (art. 706-75 al 4 CPP)	**PNF** (art. 705 CPP)
CODE DE COMMERCE			
Délits prévus par le code de commerce	Art. 704 2° CPP	X	X
CODE DE LA CONSOMMATION			
Délits prévus par le code de la consommation	Art. 704 9° CPP	X	X
- Dont délit de tromperie commise en bande organisée (art. L. 454-3 2°)	Art. 706-74 1°	Art. 706-74 1°	X
CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION			
Délits prévus par le code de la construction et de l'habitation	Art. 704 4° CPP	X	X
CODE DE LA DEFENSE			
Délits en matière d'armes et de produits explosifs prévus aux articles L. 2339-2, L. 2339-3, L. 2339-10, L. 2341-4, L. 2353-4 et L. 2353-5	Art. 706-73 12°	Art. 706-73 12°	X
Délit d'intrusion en bande organisée dans l'enceinte d'une installation nucléaire civile (art. L. 1333-13-15 2°)	Art. 706-74 1°	Art. 706-74 1°	X
CODE DES DOUANES			
Délits prévus par le code des douanes	Art. 704 7° CPP	X	X
- Dont délits commis en bande organisée (art. 414 3ème alinéa, 414-2 3ème alinéa, art. 415 2nd alinéa)	Art. 706-74 1°	Art. 706-74 1°	X
CODE ELECTORAL			
Délits prévus aux articles L. 106 à L. 109	Art. 704 10° CPP	X	Art. 705 2° CPP (grande complexité)
CODE DE L'ENTREE ET DU SEJOUR DES ETRANGERS ET DU DROIT D'ASILE			

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

Annexe VI

Délits d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger en France commis en bande organisée prévus par l'article L. 622-1	Art. 706-73 13°	Art. 706-73 13°	X
Délits d'organisation en bande organisée de mariage ou de reconnaissance d'enfant aux seules fins de régularisation (art. L. 623-1)	Art. 706-74 1°	Art. 706-74 1°	X
CODE DE L'ENVIRONNEMENT			
Délits d'atteintes au patrimoine naturel commis en bande organisée prévus à l'article L. 415-6	Art. 706-73-1 7°	Art. 706-73-1 7°	X
Délits relatifs aux déchets mentionnés au I de l'article L. 541-46 commis en bande organisée, prévus au VII du même article	Art. 706-73-1 9°	Art. 706-73-1 9°	X
CODE GENERAL DES IMPOTS			
Délits prévus par les articles 1741 et 1743	Art. 704 6° CPP	X	Art. 705 5° CPP (présomptions caractérisées de fraude fiscale)
- Dont délit de fraude fiscale en bande organisée (art. 1741 2ème alinéa)	Art. 706-74 1° CPP	Art. 706-74 1° CPP	Art. 705 5° CPP
Délits prévus par les articles 1746 à 1753 bis A	Art. 704 6° CPP	X	X
Délit de fabrication et détention frauduleuses de tabac en bande organisée prévu par l'article 1811	Art. 706-74 1° CPP	Art. 706-74 1° CPP	X
CODE MINIER			
Délit d'exploitation minière illégale en bande organisée portant atteinte à l'environnement, prévu à l'article L. 512-2, lorsqu'il est connexe à une des infractions mentionnées aux 1° à 17° de l'article 706-73 CPP	Art. 706-73 19°	Art. 706-73 19°	X
CODE MONETAIRE ET FINANCIER			
Délits prévus par le code monétaire et financier	Art. 704 3° CPP	X	X
- Sauf délits prévus par les articles L. 465-1 à L. 465-3-3	X	X	Art. 705-1 (compétence exclusive)
CODE DE LA PROPRIETE INTELLECTUELLE			
Délits prévus par le code de la propriété intellectuelle	Art. 704 5° alinéa CPP	X	X
- Dont délits commis en bande organisée (art. L. 335-2, L. 335-4, L. 343-4, L. 521-10, L. 615-14, L. 716-9, L. 716-10)	Art. 706-74 1°	Art. 706-74 1°	X
CODE RURAL ET DE LA PECHE MARITIME			
Délits de trafic en bande organisée de produits phytopharmaceutiques, prévus au 3°	Art. 706-73-1 8°	Art. 706-73-1 8°	X

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

de l'article L. 253-17-1, au II des articles L. 253-15 et L. 253-16 et au III de l'article L. 254-12			
CODE DE LA SECURITE INTERIEURE			
Délits en matière d'armes et de produits explosifs prévus aux articles L. 317-2 et L. 317-7	Art. 706-73 12°	Art. 706-73 12°	X
Délit de participation à la tenue d'une maison de jeux d'argent et de hasard commis en bande organisée, prévu au premier alinéa de l'article L. 324-1, et délits d'importation, de fabrication, de détention, de mise à disposition de tiers, d'installation et d'exploitation d'appareil de jeux d'argent et de hasard ou d'adresse commis en bande organisée, prévu au premier alinéa de l'article L. 324-4	Art. 706-73-1 10°	Art. 706-73-1 10°	X
Délits prévus par les articles L. 324-3, L. 324-4, L. 324-13 et L. 324-14	Art. 704 12° alinéa CPP	X	X
Autres délits commis en bande organisée (art. L. 317-4-1, L. 324-6)	Art. 706-74 1°	Art. 706-74 1°	X
CODE DU TRAVAIL			
Délits de dissimulation d'activités ou de salariés, de recours aux services d'une personne exerçant un travail dissimulé, de marchandage de main-d'œuvre, de prêt illicite de main-d'œuvre ou d'emploi d'étranger sans titre de travail, commis en bande organisée, prévus aux 1° et 3° de l'article L. 8221-1 et aux articles L. 8221-3, L. 8221-5, L. 8224-1, L. 8224-2, L. 8231-1, L. 8234-1, L. 8234-2, L. 8241-1, L. 8243-1, L. 8243-2, L. 8251-1 et L. 8256-2	Art. 706-73-1 2°	Art. 706-73-1 2°	X
CODE DE L'URBANISME			
Délits prévus par le code de l'urbanisme	Art. 704 8° CPP	X	X

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

Source : DACG.

Le parquet national financier (PNF), créé par la loi du 6 décembre 2013 dispose d'une compétence territoriale nationale et, hors compétence matérielle exclusive en matière boursière, connaît des affaires « d'une grande complexité » susceptibles, selon les termes de la circulaire y afférente, de provoquer un retentissement national ou international de grande ampleur et se distinguant par la complexité des montages financiers, la technicité de la matière, l'enchevêtrement des sociétés ou des structures impliquées (article 705 du CPP). La création de ce parquet a permis de sanctuariser des moyens dédiés à la poursuite des affaires les plus complexes, de spécialiser le ministère public aux formes les plus techniques et complexes de criminalité financière. Cet interlocuteur judiciaire national est parfaitement identifié par les offices nationaux et à l'échelle internationale.

Il bénéficie d'assistants spécialisés et d'un juriste assistant. Il est rattaché au tribunal judiciaire de Paris et est donc placé sous l'autorité hiérarchique du procureur général près la cour d'appel.

La juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée (JUNALCO) également rattachée au TJ de Paris, créée par la loi du 23 mars 2019, est compétente sur l'ensemble du territoire national pour les dossiers d'une « très grande complexité », en raison notamment du ressort géographique sur lequel ils s'étendent. Cette nouvelle juridiction n'est pas compétente pour les infractions économiques et financières relevant des JIRS (article 704 du CPP). Le champ de compétence du PNF, tel que résultant de l'article 705 du CPP, recoupe pour partie celui de la JUNALCO au titre de sa compétence nationale concurrente. La création de la JUNALCO a conduit le parquet de Paris à modifier en profondeur son organisation en regroupant l'ensemble des contentieux de très grande complexité au sein d'une nouvelle division.

Le parquet européen, créé par le règlement européen du 12 octobre 2017, sera compétent pour les fraudes aux intérêts de l'Union européenne. Il assumera les tâches d'enquête et de poursuite qui lui incombent à une date fixée par la Commission au plus tôt le 20 novembre 2020. Sa compétence sera définie en fonction du montant des fraudes[16]. La transposition de la directive sur la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE a été réalisée par l'ordonnance du 18 septembre 2019[17]. Le projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée a été examiné en conseil des ministres du 29 janvier 2020 et devrait être soumis au Parlement au cours du premier semestre 2020.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

[16] Seuils de 10 millions d'euros de préjudice en matière de fraude portant sur la ressource la TVA et de 10 000 euros ou 100 000 euros (dans le second cas, le parquet européen examine le degré de gravité de l'affaire) pour les fraudes ne portant pas sur la ressource TVA.

[17] Elle a essentiellement élargi la compétence des juridictions françaises pour les infractions, notamment d'escroquerie, d'abus de confiance ou encore de blanchiment, commises à l'étranger par un Français ou par une personne résidant habituellement ou exerçant tout ou partie de son activité économique sur le territoire français, lorsqu'elles portent atteinte aux recettes perçues, aux dépenses exposées ou aux avoirs qui relèvent du budget de l'Union européenne, des budgets des institutions, organes et organismes de l'Union européenne ou des budgets gérés et contrôlés directement par eux.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

ANNEXE VII

Traitement statistique de la délinquance

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

SOMMAIRE

1. LA MISSION A TRAVAILLÉ SUR LA BASE DE SOURCES ISSUES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA JUSTICE 1

1.1. L'agrégat EIEF de l'état 4001, référentiel du ministère de l'intérieur en matière de suivi de la délinquance économique et financière 2

1.2. La nomenclature propre du ministère de la justice 4

2. LA DIFFICILE COMPARAISON AVEC LES MISSIONS ANTÉRIEURES 4

3. DIAGRAMME DE FLUX D'ORIENTATION DES PERSONNES AFFAIRES PAR ORIGINES POUR CHAQUE LIBELLÉS 5

4. AFFAIRES EIEF PAR TRIBUNAUX JUDICIAIRES 14

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

1. La mission a travaillé sur la base de sources issues du ministère de l'intérieur et de la justice

La mission a travaillé avec plusieurs sources :

- ***La sous-direction de la statistique et des études (SDSE)*** au sein du secrétariat général du ministère de la justice.

La SDSE produit des données statistiques pénales à partir du système d'information décisionnel (SID), qui reprend les données issues de l'applicatif Cassiopée, logiciel déployé depuis 2008 dans les tribunaux de grande instance, dorénavant tribunaux judiciaires, qui intègre, en plus des procès-verbaux des services de police et de gendarmerie, des signalements autres (notamment les articles 40 du CPP) et dans lequel les infractions peuvent être requalifiées par les parquets. À partir de cette source, plusieurs unités de compte peuvent être utilisées : les affaires et les auteurs.

  - **La présentation des affaires orientées** permet d'appréhender le volume global des affaires soumises aux parquets et, par conséquent, l'activité des juridictions pénales, mais elle ne permet pas d'analyser la structure des orientations décidées par les parquets et d'identifier le type de réponse donnée ; ce qui ne peut se faire qu'à travers l'analyse par auteur. En effet, une affaire est susceptible de concerner plusieurs auteurs. Or le parquet apporte une réponse pénale par auteur et non par procédure.
  - **L'approche par auteur orienté** qui masque en revanche une partie du champ infractionnel et du volume de procédures. En effet, un auteur peut être lié au sein d'une affaire à une ou plusieurs natures d'affaires (Nataff) et être poursuivi pour une ou plusieurs infractions (Natinf). Dans ces situations, la nature d'affaire la plus grave est retenue comme Nataff principale et l'infraction principale est l'infraction (Natinf) dont la peine encourue est la plus sévère et/ou le quantum encouru est le plus élevé, l'appréhension de la sévérité se faisant à travers la lecture de l'article 131-37 du code pénal et les suivants. Ainsi, lorsqu'une personne est jugée pour deux infractions, l'une encourant un emprisonnement et l'autre une peine d'amende, l'infraction principale sera la première. En outre, cette approche par auteur ne permet pas d'appréhender dans la statistique les procédures pour lesquelles aucun auteur n'a été identifié alors qu'elles constituent une part importante des dossiers d'escroqueries notamment.

- ***Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSM-SI)*** au sein de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ, dont les données proviennent du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI²), sous la double autorité du directeur central de la police nationale et du directeur central de la gendarmerie nationale ;

Le SSM-SI publie des faits constatés dont l'unité de compte est, selon le contentieux, la victime, l'infraction, la procédure ou l'auteur. Cette logique n'est pas adaptée à celle du ministère de la justice. Aussi, la comptabilisation des procédures est-elle également utilisée, car elle est plus proche de la notion d'affaires du ministère de la justice. De plus, le renseignement d'une infraction dans une Natinf est dépendant de celui qui enregistre la plainte et peut être qualifié différemment d'un agent à l'autre.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
N° JAUNE

Encadré 1 : Suivi statistique du ministère de l'intérieur : différence entre faits constatés et procédures

L'unité la plus large utilisée habituellement par le SSM-SI dans la plupart de ses publications est le « fait constaté », dont l'unité de compte est, selon le contentieux : la victime, l'infraction, la procédure ou l'auteur. Cette métrique du fait constaté n'étant pas du tout adaptée aux rapprochements avec les données du ministère de la justice, le SSM-SI comptabilise également des procédures, cette notion étant – le plus souvent – proche de celle « d'affaire » employée à la justice. Une affaire contient les événements de la procédure ; elle est ouverte dans le logiciel de traitement de la procédure pénale Cassiopée à réception d'une procédure, quelle qu'en soit l'origine. Quand il est possible de lier plusieurs affaires entre elles, les affaires secondaires sont absorbées dans l'affaire principale. Dans le cadre de l'harmonisation avec le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice comptabilise les affaires nouvelles, c'est-à-dire l'ensemble des affaires avant qu'elles n'aient pu être jointes, puisqu'elles ont été dénombrées séparément par la police ou la gendarmerie.

Au sein d'une procédure, un auteur se voit reprocher une ou plusieurs infractions. Cette métrique implique que plusieurs infractions identiques, enregistrées informatiquement sous la forme d'un unique code Natinf (vol par exemple) associé à plusieurs dates de commission et à un seul auteur, ne donneront lieu au comptage, dans une même procédure, que d'une infraction.

En outre, les faits constatés par la police et la gendarmerie nationale ne prennent pas en compte les plaintes directes auprès du parquet et les articles 40 alinéa 2 du CPP, sauf s'ils sont amenés à conduire une enquête sur ces faits à la demande des magistrats.

Source : SSM-SI.

1.1. L'agrégat EIEF de l'état 4001, référentiel du ministère de l'intérieur en matière de suivi de la délinquance économique et financière

Le SSM-SI produit des statistiques relatives à la délinquance économique et financière en agrégeant 19 index de **l'état 4001** réunis au sein d'un **agrégat dit « EIEF »**, qui constitue le référentiel du ministère de l'intérieur. Ces 19 index regroupent chacun une liste précise de nature d'infractions (Natinf[1]) élaborées par le ministère de la justice.

[1] Le code Natinf est un code informatique issu de la base de données nationale des infractions créée en 1978 pour les besoins d'informatisation du casier judiciaire.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

Tableau 1 : Liste des 19 index composant l'agrégat « escroqueries et infractions économiques et financières » (EIEF) de l'état 4001[2]

Code index	Libellé index
84	Faux en écriture publique et authentique
85	Autres faux en écriture
86	Fausse monnaie
87	Contrefaçons et fraudes industrielles et commerciales
88	Contrefaçons littéraires et artistiques
89	Falsification et usages de chèques volés
90	Falsification et usages de cartes de crédit
91	Escroqueries et abus de confiance
92	Infractions à la législation sur les chèques
93	Travail clandestin
94	Emploi d'étranger sans titre de travail
95	Marchandage - prêt de main d'œuvre
98	Banqueroutes, abus de biens sociaux et autres délits de société
101	Prix illicites, publicité fausse et infractions aux règles de la concurrence
102	Achats et ventes sans facture
103	Infractions à l'exercice d'une profession réglementée
104	Infractions au droit de l'urbanisme et de la construction
105	Fraudes fiscales
106	Autres délits économiques et financiers

Source : SSM-SI, mission.

L'agrégat EIEF de l'état 4001 présente toutefois plusieurs limites méthodologiques pour analyser précisément l'évolution de cette délinquance, et partant, les efforts à y consacrer.

Tout d'abord, le périmètre de l'agrégat EIEF n'appréhende pas la délinquance économique et financière au sens de sa définition en sociologie criminelle. Certaines infractions n'entrent pas dans le champ statistique des EIEF[3], comme les infractions en matière de consommation[4], alors que d'autres ne relèvent pas exclusivement de la délinquance économique et financière : les faux[5], les infractions à la réglementation des professions réglementées, le travail clandestin (qui intègre toutefois le travail dissimulé), le droit pénal de l'urbanisme et de la construction.

Ces statistiques reposent sur l'enregistrement des infractions pénales dans les logiciels de procédures[6], par les services de police et de gendarmerie, avant leur transmission aux juridictions. Ces infractions peuvent être constatées dans le cadre d'une plainte, d'un délit flagrant, d'une dénonciation, d'un signalement, ou encore à l'initiative des forces de sécurité. L'état 4001 fait donc apparaître une qualification provisoire des faits correspondant à une définition des infractions par les services de police et de gendarmerie, qui n'est pas nécessairement celle que retiendront les magistrats.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

[2] Comme la Cour des comptes dans son référé n° S2018-3520 de décembre 2018, la mission a choisi, de conserver ces index et de ne pas inclure l'index 76 « délits des courses et jeux ».

[3] Seules les Natinf des index 106 « autres délits économiques et financiers » et 104 « infractions au droit de l'urbanisme et de la construction » entre dans l'agrégat, alors que certaines Natinf sont recensées dans les index 107 « autres délits » et 44 « recels ».

[4] Index 60 : Fraudes alimentaires et infractions à l'hygiène.

[5] Index 84 (Faux en écriture publique et authentique), index 85(Autres faux en écriture), Index 86 (Fausse monnaie).

[6] Logiciel de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN) pour la police nationale et la préfecture de police de Paris et logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale (LRPGN) pour la gendarmerie nationale.

1.2. La nomenclature propre du ministère de la justice

La SDSE du ministère de la justice ne publie pas d'agrégat statistique mesurant spécifiquement la délinquance économique et financière. Cette délinquance est néanmoins appréhendée autour de cinq catégories d'infractions, sans être toutefois regroupées dans un Nataff[7] unique ce qui complique l'exploitation statistique : la délinquance astucieuse[8], les atteintes à la probité[9], la délinquance financière[10], les infractions fiscales et douanières (ce compris le blanchiment) et les infractions à la législation du travail[11]. Ainsi, les abus de confiance et les escroqueries sont comptabilisés dans les atteintes aux biens, les atteintes à la probité dans les atteintes à l'autorité de l'Etat, la fraude fiscale dans les infractions financières, les infractions en matière de concurrence dans les infractions économiques, etc.

Ce périmètre, difficile à qualifier, ne correspond donc pas aux compétences des services d'enquête ou de la justice compte tenu de l'extrême hétérogénéité des infractions et leur niveau de complexité.

Les contours de la compétence économique et financière du parquet sont également extrêmement variables et non modélisés. Il n'est pas rare de voir un parquetier d'une section économique et financière traiter de dossiers du contentieux réglementaire des transports, du droit de la consommation ou du droit pénal du travail et des contentieux techniques de l'environnement et des installations classées. A l'inverse, le contentieux des escroqueries peut être exclu du périmètre de l'économique et financier pour relever de celui de l'atteinte aux biens.

2. La difficile comparaison avec les missions antérieures

Récemment, plusieurs missions ont porté sur la question de la délinquance économique :

- Référé n° S2018-3520 de la Cour des comptes de décembre 2018 ;
- Rapport d'information sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance financière de MM. les députés Ugo Bernalicis et Jacques Maire du 28 mars 2019.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

[7] La NATAFF (NATure d'AFFaire) est une nomenclature moins détaillée que la Natinf, permettant une première description de la nature d'une affaire dans le système d'information du ministère de la Justice. Elle est le plus souvent attribuée au vu du dossier, par les agents chargés de la saisie dans l'outil de gestion, et elle peut, notamment dans le cadre du traitement en temps réel, résulter de la qualification précise des faits par le magistrat du parquet. Toutes les affaires saisies dans Cassiopée disposent donc au moins d'une Nataff dans les logiciels de la Justice. Une même affaire peut disposer de plusieurs codes Nataff, trois étant le maximum. Cette nomenclature est constituée de trois niveaux, identifiés respectivement par une lettre et deux chiffres. La lettre renvoie à l'intérêt protégé par les textes (atteinte à la personne humaine, aux biens, à l'autorité de l'Etat, etc.), tandis que les deux chiffres viennent en détailler la nature précise.

[8] Abus de confiance et abus de confiance aggravé, extorsion, fraude industrielle et commerciale, organisation d'insolvabilité, escroquerie simple et aggravée.

[9] Corruption, trafic d'influence, ingérence et prise illégale d'intérêt, détournement de biens publics, prévention des conflits d'intérêts.

[10] Abus de biens sociaux, faux bilan, autres infractions sur les sociétés, banqueroute, violation d'interdiction de gérer, infraction à la législation relative aux commissaires aux comptes, délit d'initié, manipulation de cours boursiers, diffusion de fausses informations, obstacle au contrôle de l'Autorité des marchés financiers, infractions en matière de placement en biens divers et de démarchage financier, infractions en matière d'appel public à l'épargne.

[11] Entrave à la liberté du travail, travail dissimulé, travail temporaire, portage salarial, infraction sur l'emploi d'étrangers, marchandage, infractions sur le licenciement, en matière d'hygiène, sécurité, médecine du travail, sur les conditions de travail, atteinte, entrave à la représentation des travailleurs, inspection du travail, infractions à la protection sociale.

A la lecture de ces deux documents, la mission a relevé des écarts des statistiques relatives au nombre d'affaires recensées par les tribunaux judiciaires. La Cour des comptes relevait 372 177 faits de délinquance économique et financière en 2017, quand les parlementaires en dénombraient 203 439 et enfin la présente mission 202 996.

L'explication des écarts réside dans le fait que la Cour des comptes reprend l'intégralité des dossiers, y compris ceux classés *ab initio* par le parquet alors que le rapport parlementaire a travaillé sur les données de la direction des affaires criminelles et des grâces qui sont les données de la SDSE retraitées. Enfin, la présente mission a travaillé sur la base des données de la SDSE brutes. La mission n'a pas eu des connaissances de retraitements précis réalisés par la DACG.

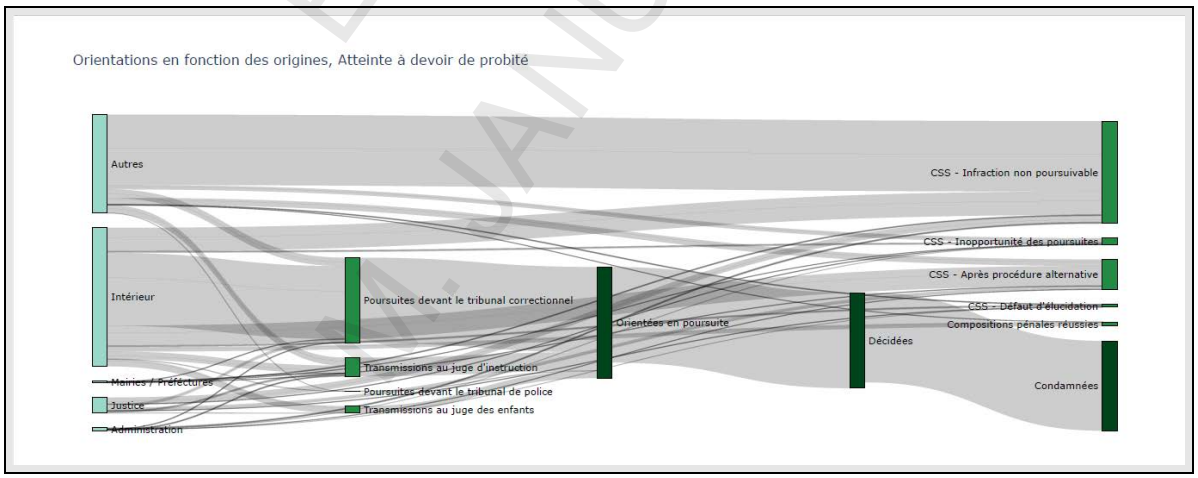
Tableau 1 : Comparaison des différentes statistiques présentées dans les rapports récents relatifs à la délinquance économique et financière

Source	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Commentaires
Rapport de la Cour des comptes	369 534	380 542	359 567	378 188	372 177	ND	Prend l'intégralité des dossiers, y compris x, par auteurs.
Rapport parlementaire	162 529	179 378	182 548	209 379	203 439	ND	Retraitement DACG sur la base de Natinf
Mission IGF – IGA - IGJ	ND	ND	ND	218 321	202 996	203 445	Nombre d'affaires / 24 Nataff

Source : Rapports, mission.

3. Diagramme de flux d'orientation des personnes affaires par origines pour chaque libellé

Encadré 2 : Processus décisionnel des atteintes à devoir de probité pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue

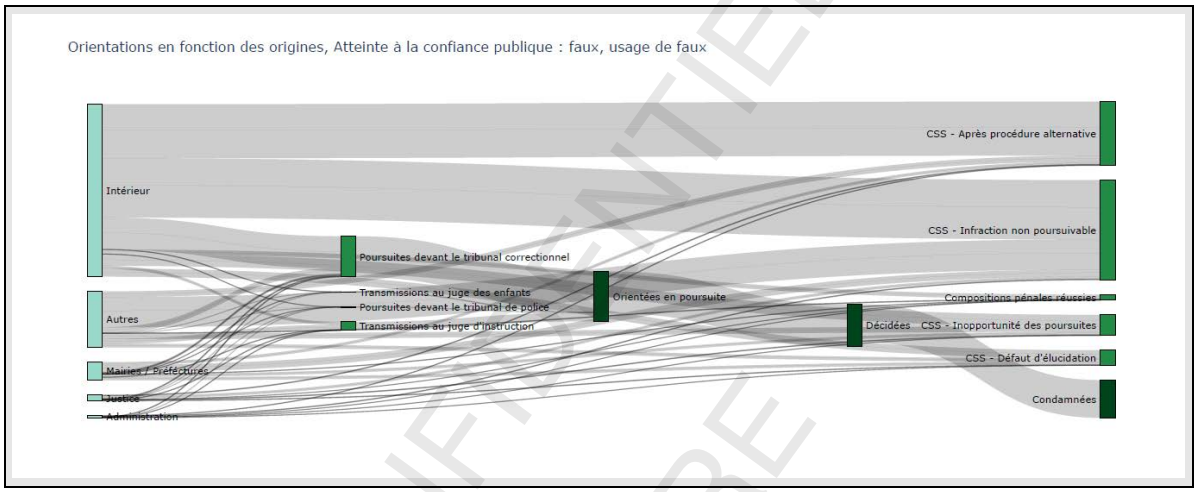


Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Annexe VII

Encadré 3 : Processus décisionnel des atteintes à la confiance publique pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



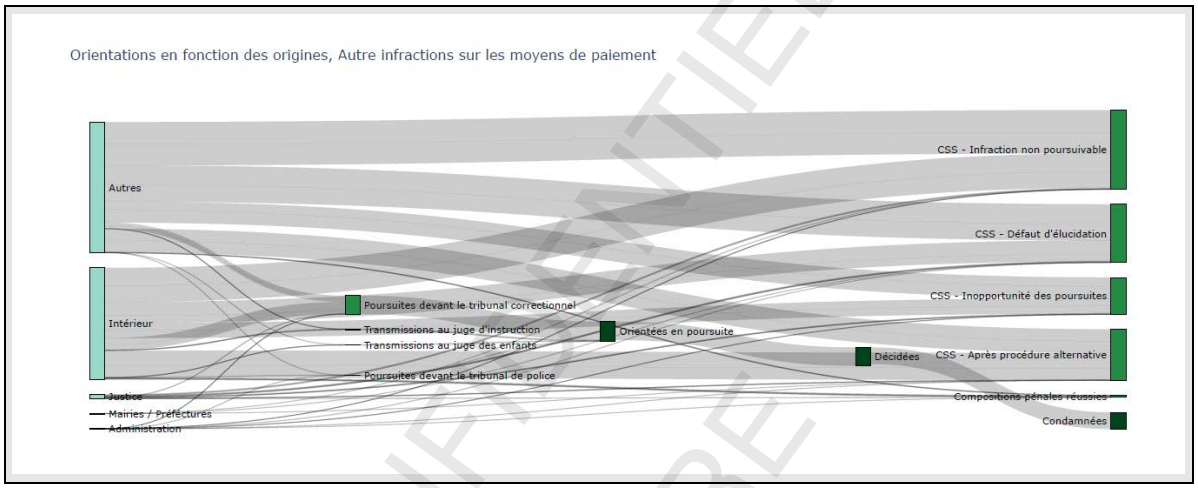
Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

Encadré 4 : Processus décisionnel des atteintes à la réglementation des professions industrielles, commerciales et agricoles pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue

Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

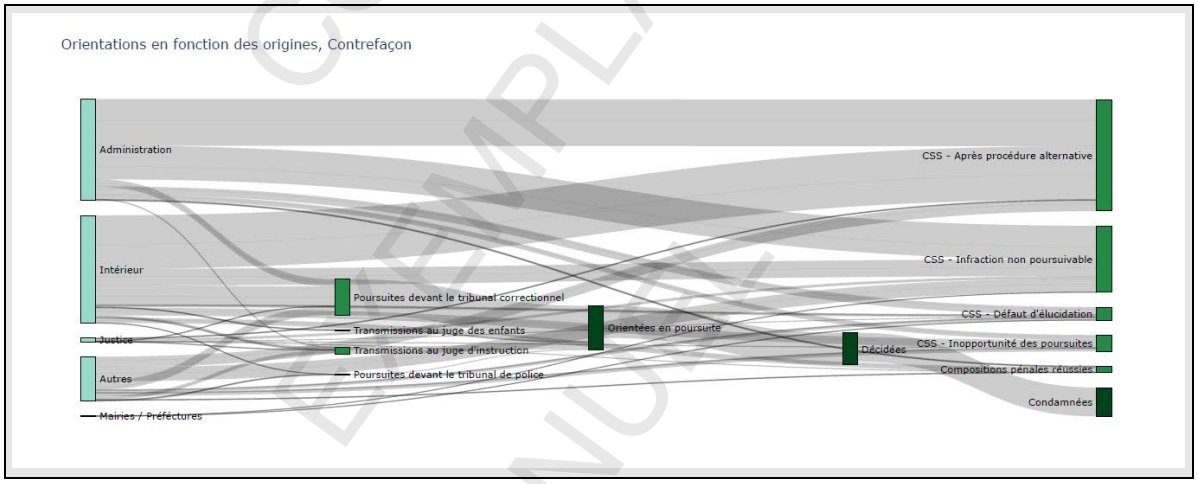
CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANNEL

Encadré 5 : Processus décisionnel des autres infractions sur les moyens de paiement pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



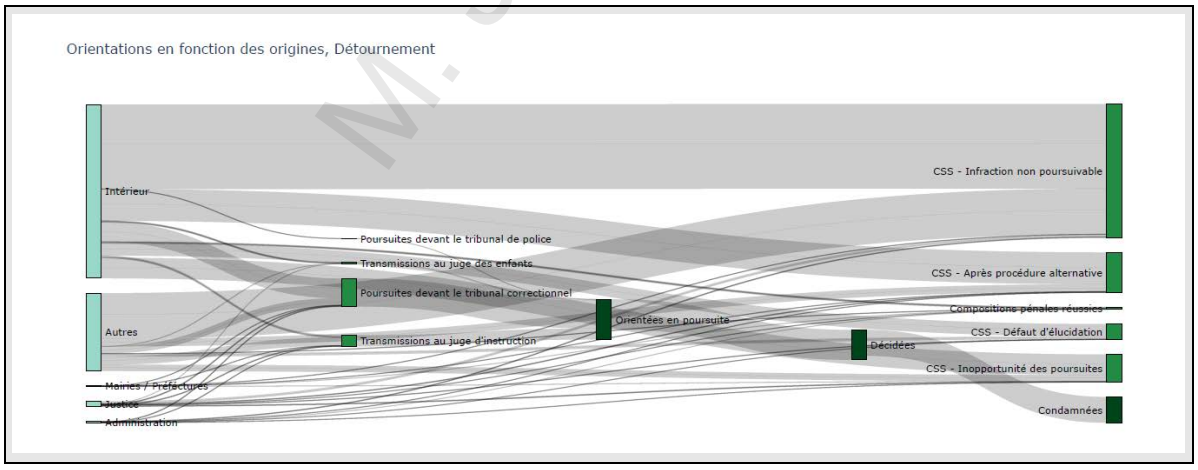
Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

Encadré 6 : Processus décisionnel des contrefaçons pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

Encadré 7 : Processus décisionnel des détournements pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue

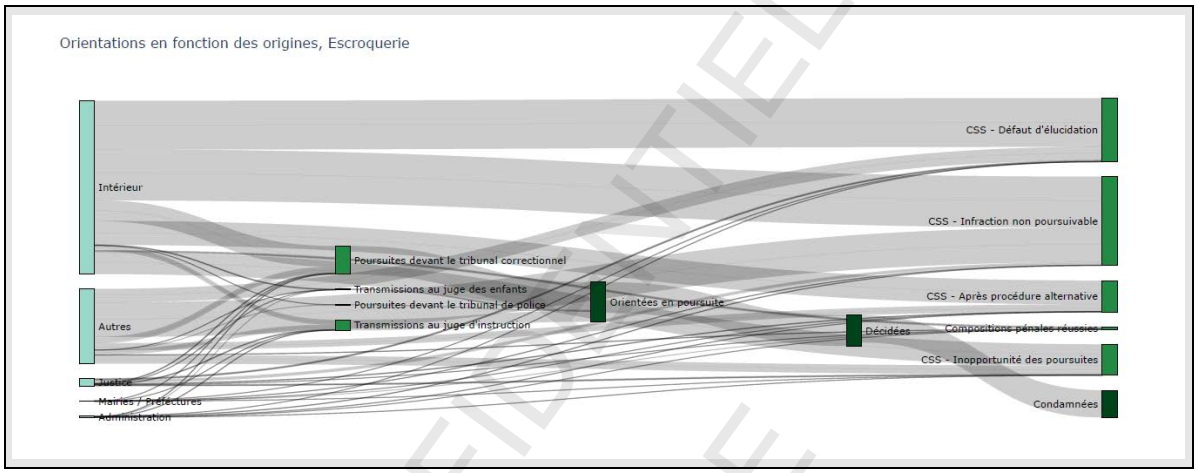


Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL M. SANDRE

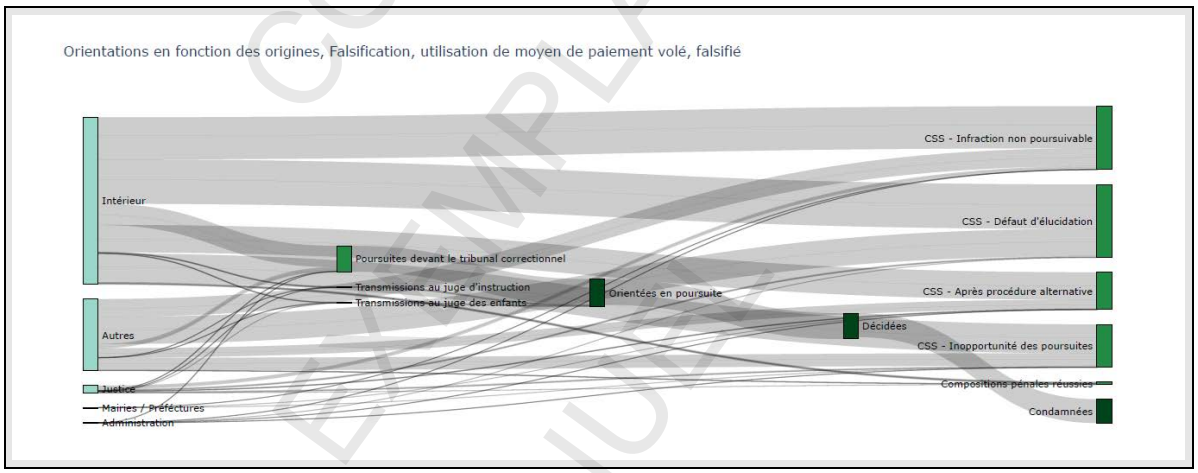
Annexe VII

Encadré 8 : Processus décisionnel des escroqueries pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



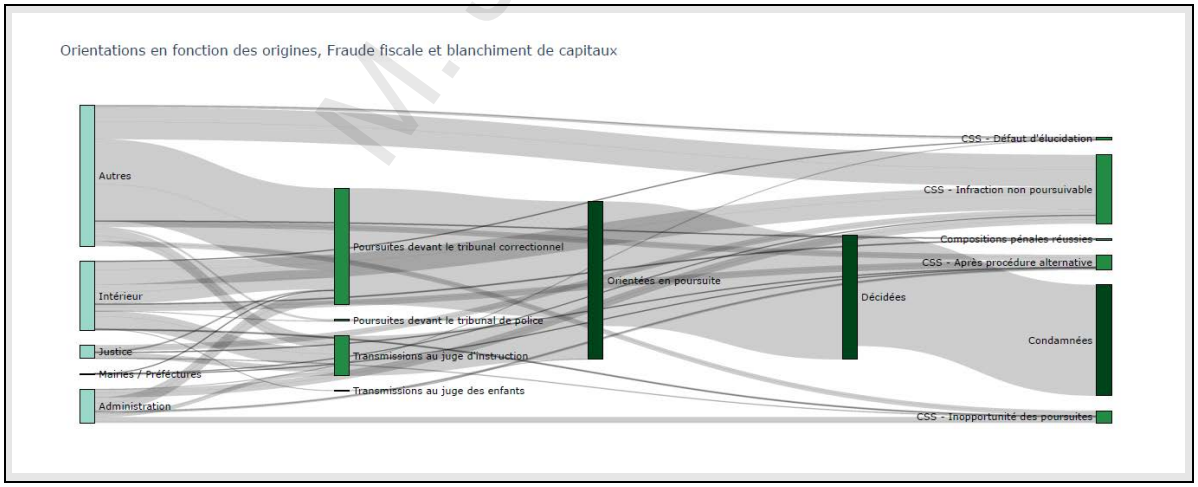
Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

Encadré 9 : Processus décisionnel des falsifications, utilisation de moyens de paiement volés, falsifiés pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

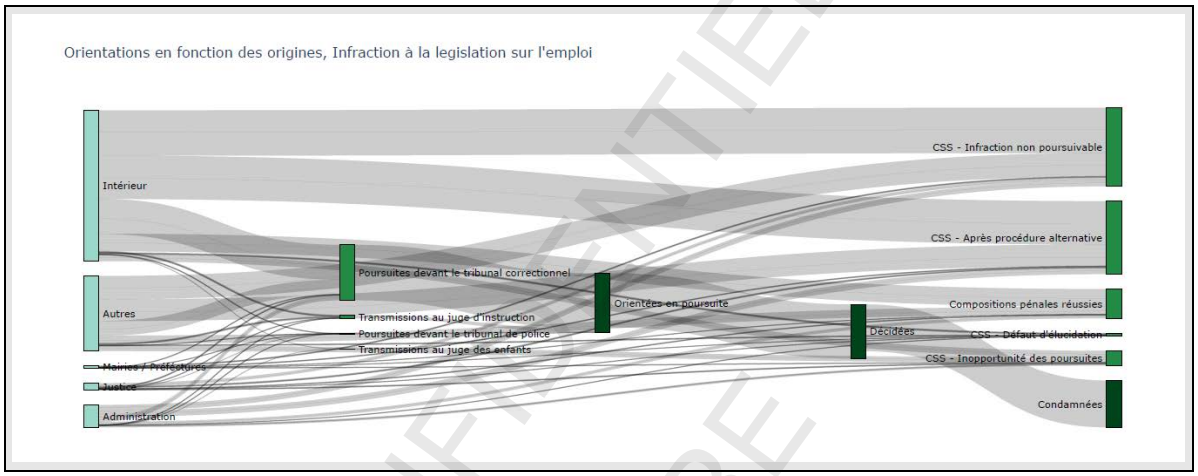
Encadré 10 : Processus décisionnel des fraudes fiscales et blanchiment de capitaux pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

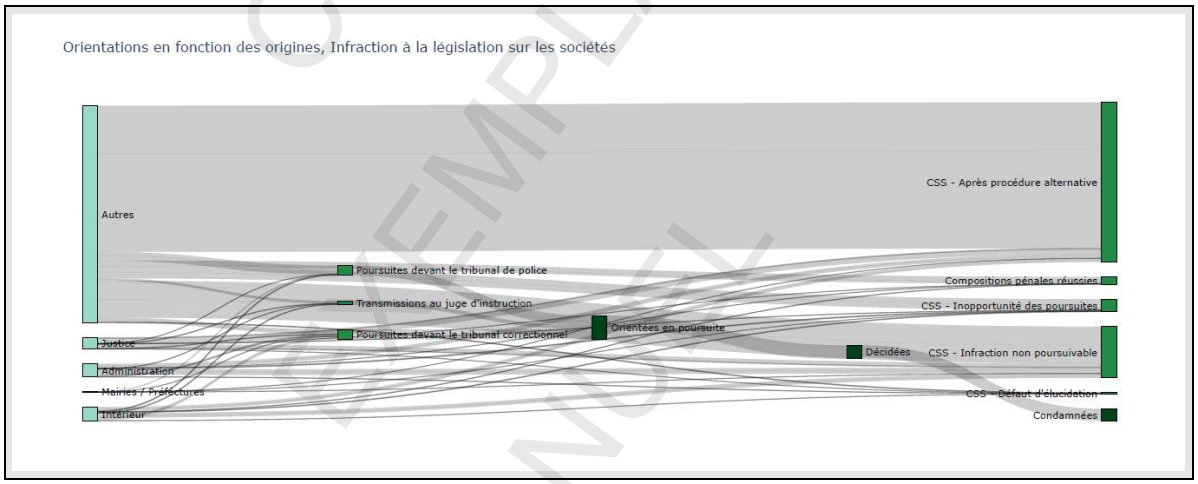
CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JAUNE

Encadré 11 : Processus décisionnel des infractions à la législation sur l'emploi pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

Encadré 12 : Processus décisionnel des infractions à la législation sur les sociétés pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



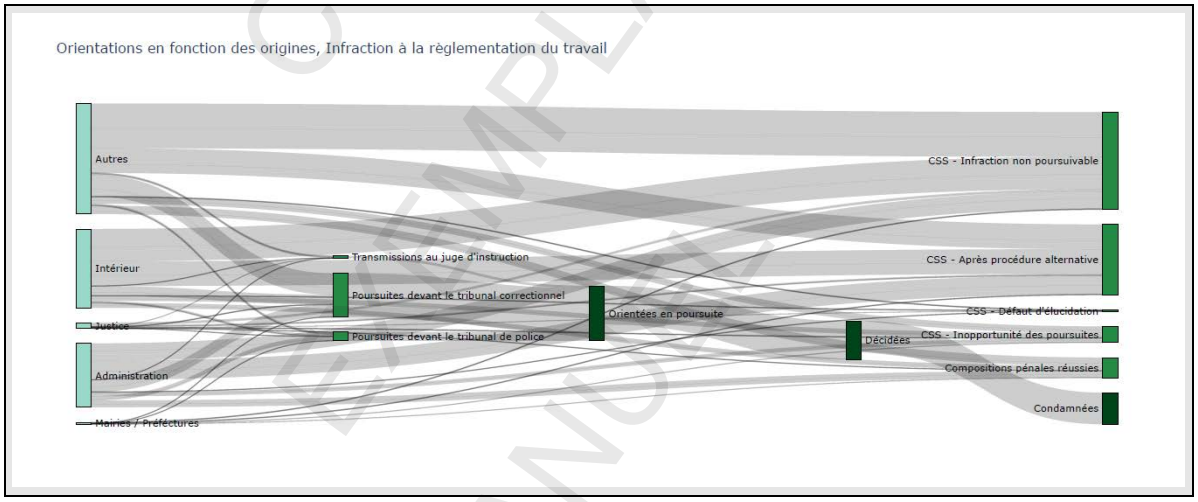
Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANVIER

Encadré 13 : Processus décisionnel des infractions à la protection sociale pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue

Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

Encadré 14 : Processus décisionnel des infractions à la réglementation du travail pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue

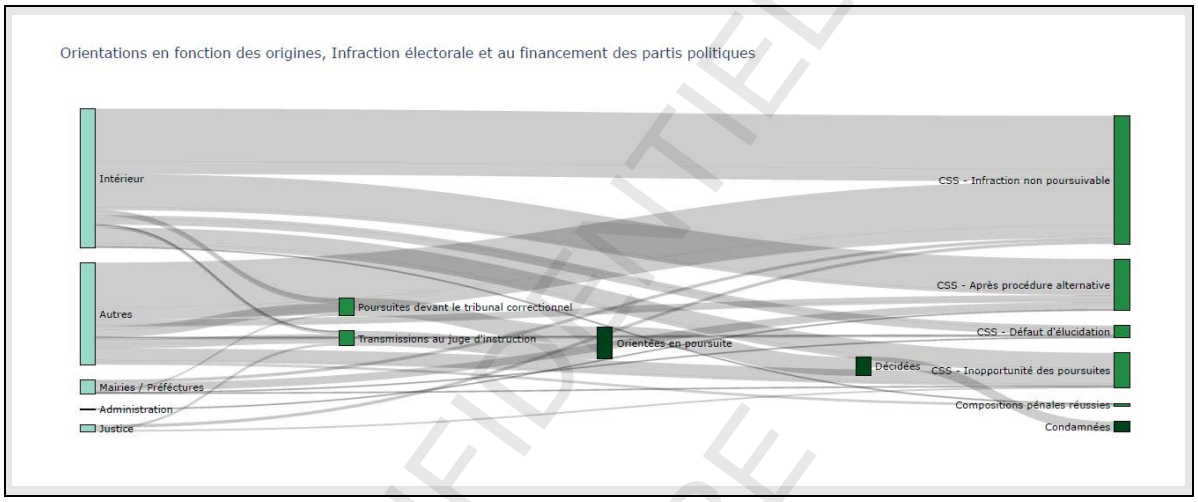


Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

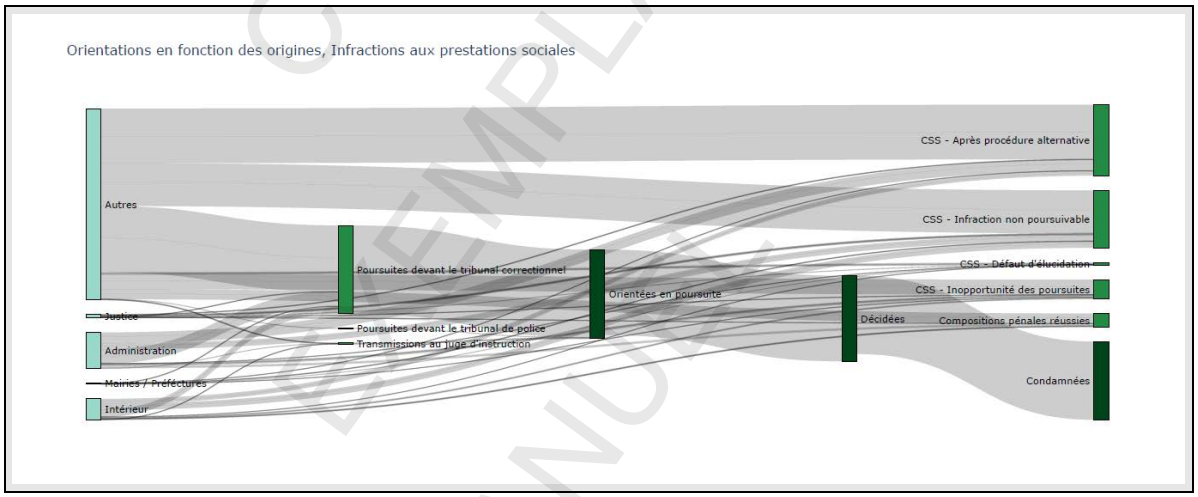
Annexe VII

Encadré 15 : Processus décisionnel des infractions électorales pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

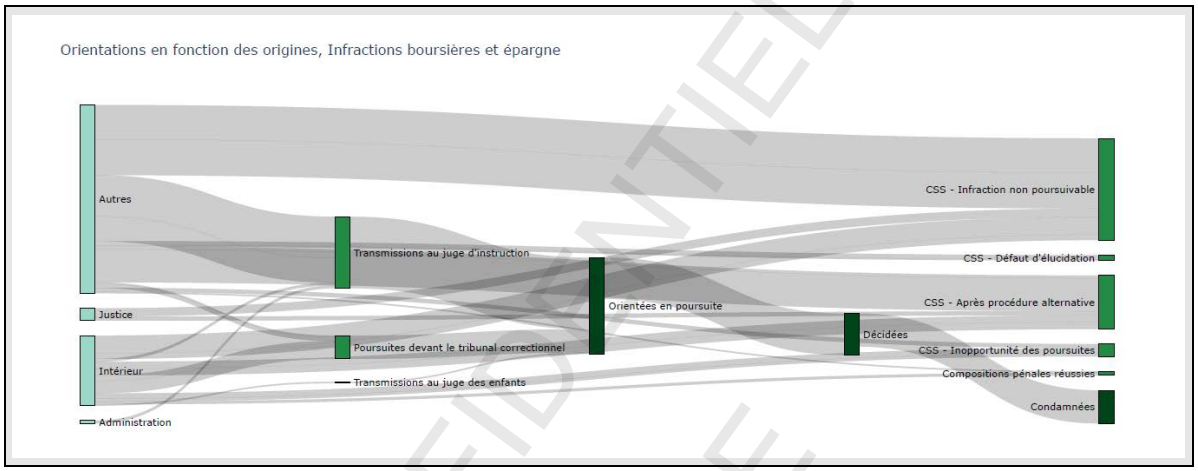
Encadré 16 : Processus décisionnel des infractions aux prestations sociales pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

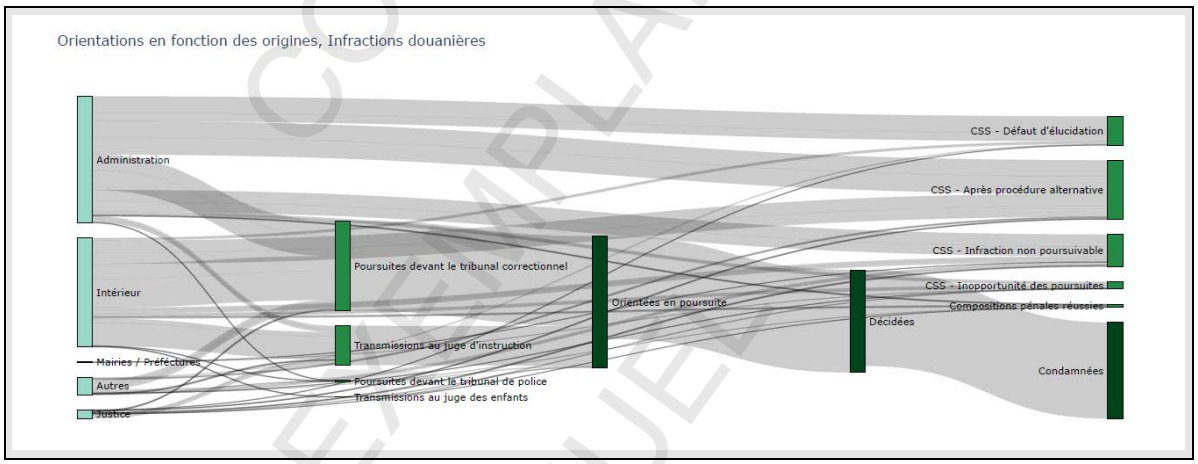
CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Encadré 17 : Processus décisionnel des infractions boursières pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



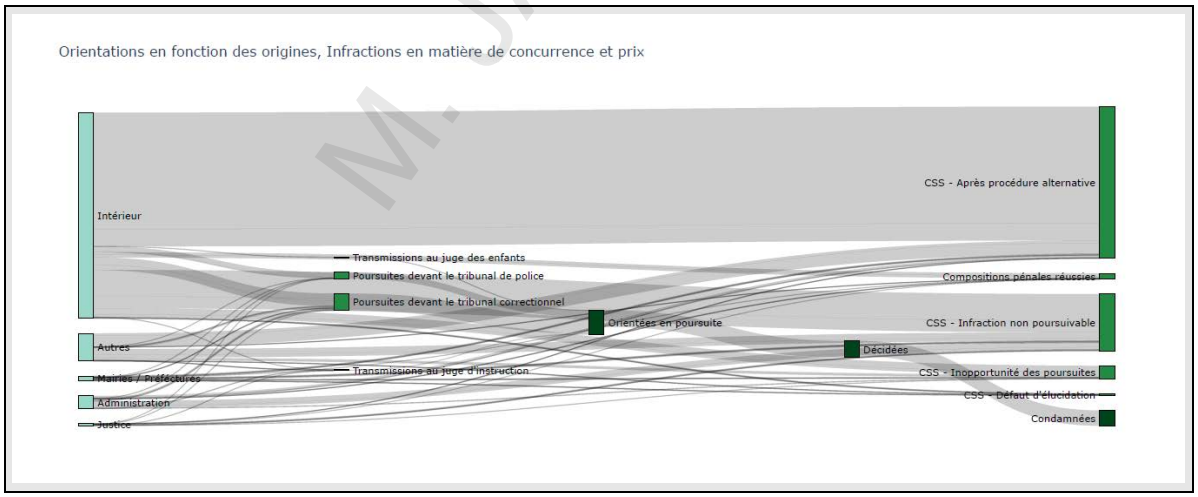
Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

Encadré 18 : Processus décisionnel des infractions douanières pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

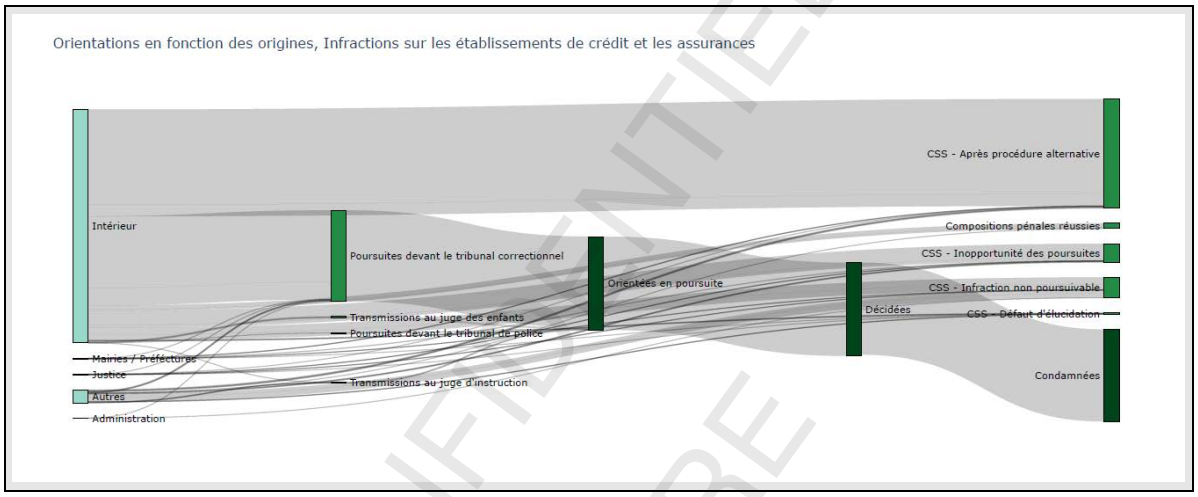
Encadré 19 : Processus décisionnel des infractions en matière de concurrence et prix pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

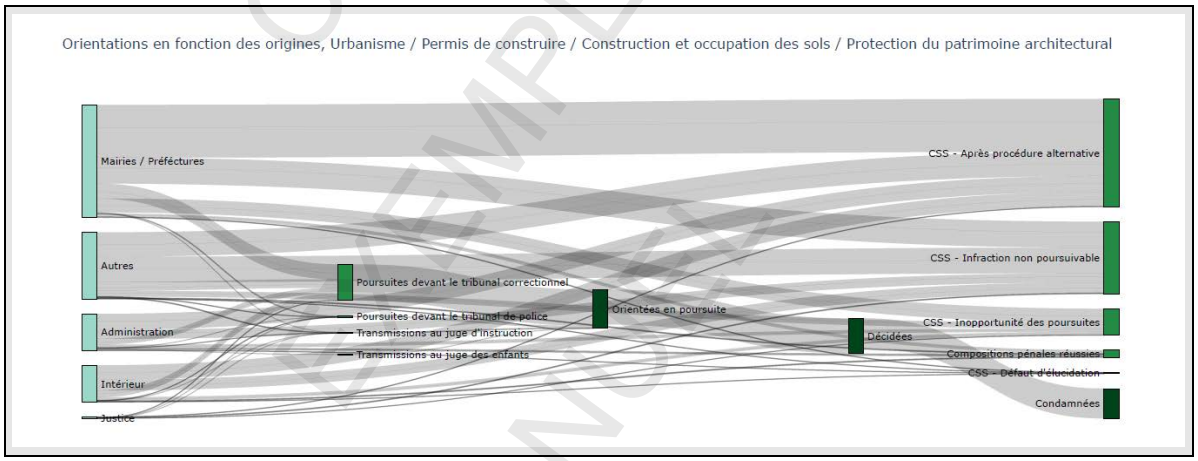
CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANJUEB

Encadré 20 : Processus décisionnel des infractions sur les établissements de crédit pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

Encadré 21 : Processus décisionnel des infractions en matière d'urbanisme pour les personne-affaires orientées en France en 2014 et 2016 et pour lesquels une décision pénale est intervenue



Source : Pôle « Science des données » de l'IGF, d'après données du SDSE.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL M. JANUSZ

4. Affaires EIEF par tribunaux judiciaires

Tableau 2 : Affaires EIEF par tribunaux judiciaires et France, 2018

Tribunal judiciaire	Orientation						Décision	
	Nb affaires	Nb de personne-affaires	CSS	Transmissions au juge d'instruction	Poursuites devant le tribunal correctionnel	Nombre de personnes-affaires orientées en poursuites	Nb de personne-affaires décidées	Condamnations
France entière	218320	273706	215145	7548	36021	52365	39894	36197
TJ Agen	1109	1707	1419	29	156	262	155	138
TJ Aix-en-Provence	2554	3113	2399	69	402	686	448	400
TJ Ajaccio	573	678	428	10	164	190	156	128
TJ Albertville	684	890	659	34	152	213	154	148
TJ Albi	360	443	316	19	87	118	90	87
TJ Alençon	468	517	416	-	60	84	80	69
TJ Ales	361	422	317	16	69	95	70	64
TJ Amiens	1464	1731	1287	41	327	422	366	337
TJ Angers	2688	3528	2910	13	294	561	469	450
TJ Angoulême	893	1034	661	25	226	366	320	284
TJ Annecy	658	825	625	37	132	177	134	115
TJ Argentan	281	341	233	8	59	99	57	49
TJ Arras	721	880	624	2	214	237	231	214
TJ Auch	414	488	363	16	63	112	75	61
TJ Aurillac	336	391	306	7	54	76	45	42
TJ Auxerre	501	662	505	19	86	136	118	113
TJ Avesnes-sur-Helpe	685	976	775	2	132	187	134	106
TJ Avignon	1636	1995	1671	35	207	258	216	198
TJ Bar Le Duc	253	340	221	27	75	115	95	87
TJ Basse Terre	514	657	480	2	120	131	117	114
TJ Bastia	1040	1200	916	45	179	247	198	178
TJ Bayonne	764	998	775	50	156	207	174	156
TJ Beauvais	1748	1958	1602	27	156	211	185	174

EXEMPLAIRE SOUMIS AU SECRET

Annexe VII

Tribunal judiciaire	Orientation						Décision	
	Nb affaires	Nb de personne-affaires	CSS	Transmissions au juge d'instruction	Poursuites devant le tribunal correctionnel	Nombre de personnes-affaires orientées en poursuites	Nb de personne-affaires décidées	Condamnations
TJ Belfort	352	432	337	1	80	94	85	79
TJ Bergerac	351	446	387	15	24	45	29	24
TJ Besançon	973	1113	735	19	183	286	220	199
TJ Béthune	1335	1622	1143	14	351	409	347	306
TJ Béziers	1315	1722	1373	41	257	322	240	209
TJ Blois	746	868	628	8	167	231	177	157
TJ Bobigny	13446	15788	14277	201	1207	1436	1121	991
TJ Bonneville	522	580	397	4	108	173	148	138
TJ Bordeaux	4032	5492	4390	269	571	993	770	701
TJ Boulogne-sur-Mer	1461	1812	1491	16	217	302	245	220
TJ Bourg-en-Bresse	1095	1389	960	70	277	402	298	237
TJ Bourges	795	913	643	17	198	244	229	210
TJ Bourgoin-Jallieu	379	470	370	-	90	93	79	76
TJ Brest	885	1049	875	11	113	147	104	93
TJ Brive-La-Gaillarde	449	512	368	-	74	131	132	122
TJ Caen	1448	1902	1599	18	206	237	214	202
TJ Cahors	316	367	219	2	111	120	112	106
TJ Cambrai	559	731	510	6	78	158	135	127
TJ Carcassonne	478	574	424	7	116	133	124	102
TJ Carpentras	596	696	533	25	112	152	126	112
TJ Castres	486	649	540	7	76	99	71	69
TJ Cayenne	1061	1230	989	35	173	212	203	180
TJ Chalon-sur-Saône	743	855	518	18	220	322	208	182
TJ Châlons-en-Champagne	801	1068	791	13	183	273	190	174
TJ Chambéry	1577	2508	2031	19	135	441	155	146
TJ Charleville-Mézières	669	790	623	4	109	148	112	102
TJ Chartres	1206	1529	1243	13	225	261	218	198
TJ Châteauroux	683	801	549	8	162	236	212	202
TJ Chaumont	491	580	347	1	158	221	141	131

EXEMPLAIRE SOUMIS A LA CONFIDENTIALITE

Annexe VII

Tribunal judiciaire	Orientation						Décision	
	Nb affaires	Nb de personne-affaires	CSS	Transmissions au juge d'instruction	Poursuites devant le tribunal correctionnel	Nombre de personnes-affaires orientées en poursuites	Nb de personne-affaires décidées	Condamnations
TJ Cherbourg-En-Cotentin	334	399	296	2	88	90	84	79
TJ Clermont-Ferrand	1561	1891	1379	19	317	455	419	396
TJ Colmar	784	945	712	1	160	223	160	136
TJ Compiègne	373	445	382	6	55	63	51	47
TJ Coutances	751	847	659	11	141	166	142	130
TJ Créteil	4718	5751	4462	207	741	1218	942	878
TJ Cusset	424	504	415	20	57	84	58	55
TJ Dax	645	857	660	3	144	190	168	149
TJ Dieppe	352	427	317	8	70	100	91	82
TJ Digne-les-Bains	449	513	337	2	65	138	127	119
TJ Dijon	1272	1680	1251	104	287	407	312	272
TJ Douai	485	551	432	7	89	101	89	85
TJ Draguignan	2135	2780	2216	54	322	398	341	302
TJ Dunkerque	873	1123	826	12	175	267	249	225
TJ Epinal	699	867	669	12	166	186	165	153
TJ Evreux	1563	1957	1522	51	298	402	337	311
TJ Evry	4784	5746	5144	52	405	493	428	376
TJ Foix	354	426	273	4	110	151	112	107
TJ Fontainebleau	341	419	314	5	74	86	72	57
TJ Fort-de-France	728	927	600	75	204	297	216	183
TJ Gap	466	562	446	5	93	116	102	97
TJ Grasse	2641	3814	3184	90	352	468	341	301
TJ Grenoble	1933	2325	2030	56	196	288	209	193
TJ Guéret	135	158	99	-	44	56	45	44
TJ La Roche-sur-Yon	777	884	647	13	127	167	125	111
TJ La Rochelle	946	1120	887	27	143	198	137	128
TJ Laon	534	656	535	3	101	107	101	91
TJ Laval	1166	1468	1182	3	118	258	246	233
TJ Le Havre	754	914	737	21	136	166	124	109

EXEMPLAIRE COMMERCIAL

Annexe VII

Tribunal judiciaire	Orientation						Décision	
	Nb affaires	Nb de personne-affaires	CSS	Transmissions au juge d'instruction	Poursuites devant le tribunal correctionnel	Nombre de personnes-affaires orientées en poursuites	Nb de personne-affaires décidées	Condamnations
TJ Le Mans	1970	2267	1829	-	265	416	266	235
TJ Le Puy-en-Velay	361	426	276	12	114	136	117	101
TJ Libourne	498	595	474	11	64	88	72	65
TJ Lille	3761	4648	3742	106	552	693	517	463
TJ Limoges	842	1025	682	7	244	287	241	217
TJ Lisieux	355	428	318	5	65	91	77	70
TJ Lons-le-Saunier	841	965	670	11	210	283	207	199
TJ Lorient	721	860	529	16	224	276	221	208
TJ Lyon	6962	8149	6503	361	906	1476	1049	957
TJ Macon	425	529	284	21	154	233	155	142
TJ Marseille	3771	4488	3605	243	471	806	565	511
TJ Meaux	2627	3087	2238	85	477	742	486	453
TJ Melun	1603	1885	1542	17	264	320	294	260
TJ Mende	156	188	117	8	47	67	52	47
TJ Metz	1617	1977	1377	161	269	580	351	310
TJ Mont-de-Marsan	488	666	522	7	86	138	119	114
TJ Montargis	685	895	726	41	105	168	144	134
TJ Montauban	811	965	681	28	166	264	201	192
TJ Montbéliard	416	488	383	4	86	102	88	83
TJ Montluçon	338	393	294	5	80	97	69	57
TJ Montpellier	3006	3812	2606	156	747	1027	728	647
TJ Moulins	181	241	196	9	24	39	26	24
TJ Mulhouse	958	1189	844	36	258	324	281	250
TJ Nancy	2233	2679	2043	63	387	634	408	376
TJ Nanterre	5009	6265	5108	415	543	1032	662	592
TJ Nantes	1923	2416	1945	40	328	409	346	318
TJ Narbonne	601	754	595	5	113	131	101	99
TJ Nevers	440	518	367	8	115	148	130	123
TJ Nice	3279	4207	3629	146	322	521	399	362

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL PROJET

Annexe VII

Tribunal judiciaire	Orientation						Décision	
	Nb affaires	Nb de personne-affaires	CSS	Transmissions au juge d'instruction	Poursuites devant le tribunal correctionnel	Nombre de personnes-affaires orientées en poursuites	Nb de personne-affaires décidées	Condamnations
TJ Nîmes	1954	2504	1952	80	385	529	401	368
TJ Niort	592	671	381	9	142	236	140	135
TJ Orléans	1721	2157	1683	23	368	444	411	376
TJ Paris	15133	20226	15378	1622	2284	4216	2551	2296
TJ Pau	877	1045	804	10	138	205	143	127
TJ Périgueux	638	798	647	10	106	122	106	103
TJ Perpignan	1806	2321	1777	60	414	537	418	369
TJ Pointe-À-Pitre	1109	1284	863	59	282	374	332	294
TJ Poitiers	1247	1448	827	38	384	584	460	434
TJ Pontoise	4767	5826	4906	105	617	858	674	630
TJ Privas	513	577	451	4	90	106	90	80
TJ Quimper	1035	1224	944	3	146	241	230	207
TJ Reims	811	1041	782	15	148	219	158	146
TJ Rennes	1823	2358	1788	89	334	547	494	461
TJ Roanne	392	471	341	28	96	127	91	80
TJ Rodez	647	752	450	7	193	302	195	176
TJ Rouen	1359	1684	1430	64	147	229	179	160
TJ Sables-D'Olonne	674	846	710	14	92	108	95	80
TJ Saintes	732	905	651	9	199	237	161	153
TJ Sarreguemines	823	975	553	37	204	417	220	203
TJ Saverne	1146	1191	1050	9	99	139	99	92
TJ Senlis	915	1157	898	10	223	239	209	178
TJ Sens	422	493	421	15	50	68	56	52
TJ Soissons	405	479	399	8	53	74	52	49
TJ Saint Brieuc	1206	1481	985	9	383	452	386	353
TJ Saint-Denis	982	1188	737	37	393	432	397	370
TJ Saint-Étienne	1438	1898	1540	41	214	314	236	202
TJ Saint-Malo	614	764	567	2	115	168	114	95
TJ Saint-Nazaire	698	879	746	16	83	106	94	85

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL

Annexe VII

Tribunal judiciaire	Orientation						Décision	
	Nb affaires	Nb de personne-affaires	CSS	Transmissions au juge d'instruction	Poursuites devant le tribunal correctionnel	Nombre de personnes-affaires orientées en poursuites	Nb de personne-affaires décidées	Condamnations
TJ Saint-Omer	463	558	380	4	105	135	119	110
TJ Saint-Pierre	643	774	597	19	158	177	163	152
TJ Saint-Quentin	699	898	824	9	60	73	61	58
TJ Strasbourg	2796	3538	2481	98	604	1041	866	789
TJ Saint-Gaudens	210	234	145	6	50	87	50	47
TJ Saumur	277	337	239	3	72	78	72	63
TJ Tarascon	733	983	761	34	134	193	148	136
TJ Tarbes	859	1002	759	29	150	220	154	137
TJ Thionville	492	625	420	27	142	184	149	126
TJ Thonon-Les-Bains	1077	1399	1161	22	150	214	206	186
TJ Toulon	2435	2873	2198	58	375	490	375	334
TJ Toulouse	7148	11429	10444	198	482	895	690	633
TJ Tours	1656	1971	1604	13	273	350	261	243
TJ Troyes	892	1113	807	31	208	276	245	229
TJ Tulle	204	235	161	5	51	71	49	46
TJ Val de Briey	345	395	294	14	67	98	70	61
TJ Valence	1476	1932	1630	15	206	270	210	185
TJ Valenciennes	1593	2432	1971	21	282	428	380	354
TJ Vannes	483	544	366	6	135	162	129	121
TJ Verdun	127	150	63	11	48	86	56	51
TJ Versailles	4933	6373	5094	147	753	1010	763	684
TJ Vesoul	567	704	536	20	103	148	108	92
TJ Vienne	827	1025	695	13	216	318	211	194
TJ Villefranche-sur-Saône	501	632	474	9	111	153	105	101
TJ Nouméa	595	684	444	8	189	200	165	146

Source : SDSE, mission.

EXEMPLAIRE PROJET COMMUNICABLE

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

ANNEXE VIII

Les administrations impliquées dans la lutte contre la délinquance économique et financière

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

SOMMAIRE

1. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES (DGFIP) 1

1.1. Les pouvoirs administratifs et judiciaires de la DGFiP 1
1.1.1. Les agents de la DGFiP sont autorisés à procéder à des auditions 1
1.1.2. Les pouvoirs des services de recherche 2

1.2. La loi n°2018-898 relative à la lutte contre la fraude impose à la DGFiP de transmettre au procureur de la République les dossiers de fraude fiscale dont le montant est supérieur à 100 000 € 3
1.2.1. Les transmissions des dossiers aux parquets 3
1.2.2. Le premier bilan fait lors du projet de loi de finances 2020 4

1.3. Le périmètre d'intervention du service 6
1.3.1. Les enquêtes réalisées 6
1.3.2. Les suites des enquêtes 6

1.4. Les effectifs mobilisés sur la lutte contre la délinquance économique et financière 6
1.4.1. Au niveau national 7
1.4.2. L'organisation des services de recherche 7

2. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS 8

2.1. Les pouvoirs des officiers de douane judiciaire 8

2.2. Le périmètre d'intervention de la DGDDI 10
2.2.1. Les enquêtes réalisées 10
2.2.2. Les délais des enquêtes 11
2.2.3. Les suites des enquêtes 11

2.3. Les effectifs mobilisés sur la lutte contre la délinquance économique et financière 12

3. TRACFIN 12

3.1. Les pouvoirs judiciaires de TRACFIN 12
3.1.1. TRACFIN peut s'opposer à une opération financière douteuse 12
3.1.2. TRACFIN peut communiquer auprès des professionnels impliqués dans la lutte anti-blanchiment 12
3.1.3. TRACFIN dispose d'un droit de communication auprès de la sphère publique 13
3.1.4. La coordination de TRACFIN avec ses interlocuteurs et ses prérogatives en matière d'échange d'informations 13

3.2. Le périmètre d'intervention du service 15
3.2.1. Les informations reçues par TRACFIN 15
3.2.2. Les analyses réalisées par TRACFIN 15

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL MANUEL

3.3. Les suites des analyses menées par TRACFIN 16
3.4. Les effectifs mobilisés sur la lutte contre la délinquance économique et financière 16

4. L'INSPECTION DU TRAVAIL 17

4.1. Les pouvoirs judiciaires des agents de contrôle de l'inspection du travail 17
4.1.1. Les agents de contrôle de l'inspection du travail sont chargés de veiller au respect des dispositions légales, réglementaires, conventionnelles et collectives relatives au droit du travail 17
4.1.2. Les agents de contrôle de l'inspection du travail peuvent se voir confier des missions qui ont trait au travail illégal 18
4.1.3. La coordination de l'inspection du travail et des officiers de police judiciaire 18
4.1.4. Les moyens spéciaux d'enquête susceptibles d'être utilisés en matière de lutte contre le travail illégal 20
4.1.5. Les liens entre l'autorité judiciaire et l'inspection du travail 21
4.1.6. Le groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC) 22
4.2. Le périmètre d'intervention du service 22
4.2.1. Les enquêtes réalisées 22
4.2.2. Les suites des enquêtes 22

5. L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS) 23

5.1. Les pouvoirs de l'ACOSS 23
5.1.1. L'ACOSS est un acteur de la lutte contre le travail dissimulé 23
5.1.2. Les actions de contrôle en matière de travail dissimulé 24
5.1.3. La coordination de l'ACOSS avec d'autres services publics 24
5.2. L'ACOSS est un acteur de la lutte contre la fraude au détachement 26
5.3. Le périmètre d'intervention de l'ACOSS 27
5.3.1. Les enquêtes réalisées 27
5.4. Les suites des enquêtes 27
5.5. Les effectifs mobilisés sur la lutte contre la délinquance économique et financière 28

6. LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF) 28

6.1. La stratégie de lutte contre la fraude de la CNAF 28
6.2. Le périmètre d'intervention de la CNAF 30
6.2.1. Les enquêtes réalisées 30
6.2.2. Les contrôles réalisés par les CAF 31
6.3. Les effectifs mobilisés sur la lutte contre la délinquance économique et financière 33

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

1. La direction générale des finances publiques (DGFiP)

1.1. Les pouvoirs administratifs et judiciaires de la DGFiP

1.1.1. Les agents de la DGFiP sont autorisés à procéder à des auditions

Encadré 1 : Pouvoirs d'enquête des services fiscaux

L'article L.16 B du livre des procédures fiscales accorde un droit de visite et de saisie à l'administration fiscale pour la recherche des infractions en matière d'impôts directs et de taxe sur la valeur ajoutée, mais cette prérogative est très circonscrite :

-L'autorisation d'effectuer la visite doit être accordée par le juge judiciaire (juge des libertés et de la détention).

-Un officier de police judiciaire doit assister à la visite domiciliaire.

-La procédure ne peut être utilisée que pour la recherche des infractions aux impôts directs et à la TVA. Elle ne s'applique donc pas pour la recherche des infractions en matière d'impôt sur la fortune ou sur les sociétés.

-Elle est limitée aux cas où le contribuable ou l'établissement se livre à des achats ou des ventes sans facture, utilise ou délivre des factures ou des documents ne se rapportant pas à des procédures réelles, ou omet sciemment de passer des écritures ou fait passer des écritures inexactes ou fictives dans des documents comptables.

-Les pièces et documents saisis doivent être restitués au contribuable à l'issue de leur analyse par les services fiscaux.

Les limites de cette procédure administrative pour la recherche des fraudes commises par les personnes physiques, notamment, ont conduit à la création en 2009[1] de la procédure d'enquête judiciaire fiscale. Initialement prévue pour lutter contre la fraude complexe résultant d'une falsification ou commise en lien avec des Etats n'ayant pas conclu d'accords permettant l'échange de renseignement de nature fiscale, son champ a été élargi :

- en 2012[2] aux présomptions de fraude résultant soit d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger soit de toute autre manœuvre destinée à égarer l'administration ;

- en 2013[3] en supprimant le critère tenant au caractère coopératif de l'Etat étranger en lien avec la fraude.

Dans le cadre des procédures judiciaires, les OFJ et OPJ peuvent recourir à des gardes à vue, à des perquisitions avec saisies conservatoires de documents et données informatiques, mais également, dès lors que la fraude fiscale est aggravée ou commise en bande organisée, à des mesures de surveillances, d'infiltrations, d'écoutes téléphoniques y compris au stade de l'enquête et de sonorisation.

Source : DGFiP, mission.

L'article 28-2 du code de procédure pénale dote les officiers fiscaux judiciaires (OFJ) de pouvoirs de police spéciale, depuis la loi du 3 juin 2016. Ces agents sont autorisés à procéder aux auditions des mis en cause conformément aux dispositions de l'article 61-1 du code de procédure pénale.

[1] Article 23 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009.

[2] Loi du 29 décembre 2012 de finances rectificatives pour 2012.

[3] Loi du 6 décembre 2013.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. CANUET

Article 28-2 du CPP (extraits)

« *I. - Des agents des services fiscaux de catégories A et B, spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, pris après avis conforme d'une commission dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par décret en Conseil d'Etat, peuvent être habilités à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. […]*

IV. - Lorsque, sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire d'un juge d'instruction, les agents des services fiscaux habilités dans les conditions prévues au II du présent article procèdent à des enquêtes judiciaires, ils disposent des mêmes prérogatives et obligations que celles attribuées aux officiers de police judiciaire, y compris lorsque ces prérogatives et obligations sont confiées à des services ou unités de police ou de gendarmerie spécialement désignés. […] »

Les OFJ sont affectés exclusivement à la brigade nationale pour la répression de la délinquance fiscale (BNRDF) [4] et au service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF)[5].

1.1.2. Les pouvoirs des services de recherche

Les services de recherche sont[6] :

- les groupes d'intervention régionaux (GIR) et la brigade nationale d'enquête économique (BNEE) au niveau interministériel ;
- la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) au niveau national ;
- les brigades de contrôle et de recherche (BCR) au niveau départemental.

Ils disposent principalement de quatre types de procédures de collecte d'informations strictement encadrées par la loi :

- le droit de communication : procédure qui permet l'obtention de documents auprès d'entreprises, d'administrations ou d'organismes divers et le relevé d'informations comptables ;
- le droit d'enquête : procédure de recherche dans les entreprises de manquements aux règles de facturation auxquelles sont soumis les assujettis à la TVA ;
- la procédure de visite et de saisie : sur autorisation du juge et en présence d'un OPJ. Cette procédure exceptionnelle est utilisée, beaucoup plus rarement, pour mettre en évidence des schémas de fraude élaborés ou de grande envergure. Elle est mise en œuvre uniquement par les agents de la DNEF dans environ 200 opérations par an ;
- la flagrance fiscale : procédure qui permet, en cas de contestation de certains faits frauduleux entraînant un risque en matière de recouvrement de la créance fiscale pour les contribuables se livrant à une activité professionnelle, de dresser un procès-verbal avec possibilité de mesures conservatoires.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL M. JANUEL

[4] Dépêche n° 2019 F 0081 FD1, création du service à compétence nationale dénommé SEJF, le 17 juillet 2019.

[5] Décret du 16 mai 2019 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service d'enquêtes judiciaires des finances ».

[6] Document de juin 2014 sur le site de la DGFiP.

1.2. La loi n°2018-898 relative à la lutte contre la fraude impose à la DGFiP de transmettre au procureur de la République les dossiers de fraude fiscale dont le montant est supérieur à 100 000 €

La direction générale des finances publiques a un objectif de lutte contre la fraude qui est renforcée par la loi n°2018-898 relative à la lutte contre la fraude. Elle prévoit :

- des règles nouvelles pour saisir le parquet des cas de fraude fiscale. Désormais les affaires les plus graves seront transmises automatiquement et obligatoirement par la DGFiP au parquet. L'article L. 228 du livre des procédures fiscales prévoit dorénavant que « *l'administration est tenue de dénoncer au procureur de la République les faits qui ont conduit à l'application, sur des droits dont le montant est supérieur à 100 000 €* ». Le procureur décidera ensuite de l'opportunité des poursuites.
- La mise en place de procédure de « *name and shame*[7] ». La loi permet à l'administration de rendre publiques les amendes et majorations qu'elle applique aux personnes morales pour sanctionner les fraudes qui n'entrent cependant pas le champ du signalement automatique du parquet et qui ne font pas l'objet de poursuites pénales, car la sanction administrative apparaît suffisante.

1.2.1. Les transmissions des dossiers aux parquets

Tableau 1 : Nombre de dossiers transmis aux parquets par service

Département	Nombres de dossiers de fraude fiscale transmis aux parquets			
	2016	2017	2018	2019 (dont dénonciations obligatoires)
Total DDFiP	597	541	517	1133
DVNI	3	0	0	0
DNVSF	14	12	12	11
DNEF	1	0	4	36
DGE	0	0	0	0
DINR	1	0	0	1
DIRCOFI IDF	130	147	135	194
DIRCOFI SUD-EST	34	30	33	44
DIRCOFI SUD-PYRENEES	17	23	17	37
DIRCOFI SUD-OUEST	24	21	22	28
DIRCOFI CENTRE OUEST	16	26	20	20
DIRCOFI EST	14	20	9	21
DIRCOFI NORD	24	43	21	48
DIRCOFI CENTRE EST	32	45	23	64
Total général	907	908	813	1637

Source : DGFiP.

Les dossiers ne relevant pas d'une dénonciation obligatoire au parquet peuvent faire l'objet d'un dépôt de plainte pour fraude fiscale par la DGFiP, après avis conforme de la commission des infractions fiscales, lorsque les manquements fiscaux sont considérés comme graves au regard du montant des droits fraudés, de la nature des agissements du contribuable ou des circonstances de leur intervention, et ce conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel 24 juin 2016, QPC 2016-545 et QPC 2016-546).

[7] Publication des sanctions prononcées en matière fiscale.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

1.2.2. Le premier bilan fait lors du projet de loi de finances 2020

Depuis la loi du 6 décembre 2013, l'administration fiscale doit porter à la connaissance du ministère public, à la demande expresse de ce dernier ou dans les six mois suivant la communication d'informations, l'état d'avancement des recherches de nature fiscale auxquelles elle a procédé sur la base desdites informations. Le résultat définitif du traitement de ces dossiers par l'administration fiscale doit également faire l'objet d'une communication au ministère public.

Suite à la loi relative à la lutte contre la fraude de 2018, la garde des Sceaux, ministre de la justice, et le ministre de l'action et des comptes publics ont cosigné une circulaire relative à la réforme de la procédure de poursuite pénale de la fraude fiscale et au renforcement de la coopération entre l'administration fiscale et la justice en matière de lutte contre la fraude fiscale. Datée du 7 mars 2019, elle précise et prévoit notamment :

- la levée du secret fiscal à l'égard du procureur de la République indépendamment de l'existence d'une plainte ou d'une dénonciation déposée en application de l'article L. 228 du LPF (nouvel article L. 142 A du livre des procédures fiscales - LPF) ;
- la systématisation de la transmission d'informations à l'administration fiscale en application des articles L. 82 C et L. 101 du LPF ;
- l'instauration d'un comité de suivi des échanges qui aura pour objet, entre autres, d'évoquer les suites données par l'administration fiscale aux transmissions du parquet sur le fondement des articles L. 82 C et L. 101 du LPF ;
- la mise en place d'un suivi commun des échanges entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire des plaintes, dénonciations et autres. Ce tableau permet ainsi à chaque partie de renseigner les évolutions de sa procédure.

Ces nouvelles mesures confirment l'importance et la pertinence de la coopération en matière de lutte contre la fraude.

1.2.2.1. Le volume des transmissions

En 2018, l'autorité judiciaire a transmis, spontanément ou sur demande, 1 599 dossiers aux services de la DGFiP (-8,8 % par rapport à 2017). Malgré une baisse relative, le nombre de transmissions demeure à un niveau légèrement plus élevé qu'en 2015 (1 565 dossiers transmis).

L'essentiel des dossiers transmis est à destination des directions régionales/départementales des finances publiques (81,4 %). Seulement 5,5 % et dossiers sont de la compétence des directions nationales et 13,1 % de celle des directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI).

En outre, l'Île-de-France est destinataire, à elle seule, d'un peu plus du quart des informations provenant de l'autorité judiciaire (26,3 %).

Sur l'ensemble des informations transmises en 2018, seules 10,2 % d'entre elles restent à examiner au 31 décembre, soit 163 dossiers. Ce faible taux témoigne de l'intérêt des services de la DGFiP pour que ce type d'information soit exploité rapidement.

1.2.2.2. Le traitement des informations par la DGFiP

Les éléments communiqués par l'autorité judiciaire sont, dès leur réception, confiés aux services de la DGFiP en charge de la recherche et/ou de la programmation du contrôle fiscal. Ces structures ont notamment pour mission d'étudier, de corroborer et de fiscaliser les informations transmises. Elles peuvent, à cette fin, mettre en œuvre un certain nombre de procédures fiscales spécifiques.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

Si les signalements ne présentent pas d'intérêt fiscal, ils sont classés « sans suite ». À l'inverse, lorsque l'information présente un enjeu fiscal, elle est enrichie par les services et fait l'objet d'une fiche de programmation à destination d'un service de contrôle dans la perspective de la réalisation d'un contrôle fiscal externe (CFE) ou, plus rarement, d'un contrôle sur pièces (CSP).

1.2.2.3. Le résultat des dossiers faisant l'objet d'une taxation

En 2018, les services de la DGFiP ont achevé le traitement de 1 592 dossiers concernant des personnes physiques et morales. Sur ces dossiers, 834 ont fait l'objet d'une taxation, dont près des deux tiers (67,3 %) ont abouti à l'application de pénalités à caractère répressif. En 2017, 898 dossiers avaient abouti à une taxation, dont 668 avec application de pénalités répressives (74,4 %).

Par conséquent, lorsque des enjeux fiscaux sont identifiés, les contrôles diligentés portent, dans les deux tiers des cas, sur des fraudes graves. Cela démontre l'intérêt et la qualité de la coopération avec l'autorité judiciaire.

Les contrôles achevés en 2018, ayant pour origine des informations transmises par l'autorité judiciaire, ont permis d'effectuer des rehaussements à hauteur de 527 M€ en droits et pénalités, tous impôts confondus, soit une augmentation de 40 % par rapport à 2017. La fluctuation des rehaussements d'une année sur l'autre résulte du caractère aléatoire des conséquences fiscales des dossiers transmis.

En 2018, l'impôt sur le revenu (IR) concentre près de 38 % des enjeux financiers (199,8 M€ de droits et pénalités) des contrôles conduits suite à signalement judiciaire, mettant en exergue le caractère patrimonial de ce type d'affaires.

Par ailleurs, 14 dossiers ont fait l'objet d'un dépôt devant la commission des infractions fiscales (CIF) en 2018 contre 24 dossiers en 2017. Depuis l'adoption de la loi[8] relative à la lutte contre la fraude, les dossiers remplissant les conditions strictement énumérées par la loi font l'objet d'une transmission automatique à l'autorité judiciaire.

Indépendamment de ces transmissions automatiques, l'administration fiscale conserve l'initiative de déposer devant la CIF des dossiers ne remplissant pas lesdites conditions.

Malgré une légère baisse du nombre de transmissions judiciaires, les résultats des contrôles fiscaux menés suite à leur exploitation se sont améliorés démontrant la qualité avérée de cette coopération. La constance de cette coopération œuvre en faveur de l'amélioration de la lutte contre la fraude.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANDEL

[8] Dossiers comportant un minimum de 100 000 € de droits notifiés avec application de pénalités de 100 %, 80% ou 40% avec récidive (article L. 228 modifié du livre des procédures fiscales).

1.3. Le périmètre d'intervention du service

1.3.1. Les enquêtes réalisées

Tableau 2 : Contrôle des fraudes les plus graves

	2016	2017	2018
Montant des droits et des pénalités des opérations sur place répressives[9]	4 923 M€	6 454 M€	4 061 M€
Part des opérations répressives par rapport au total du contrôle sur place	31,1 %	29,6 %	28,3 %
Nombre de perquisitions fiscales	204	215	201

Source : Rapport d'activité 2018 de la DGFiP.

1.3.2. Les suites des enquêtes

Tableau 3 : Dossiers transmis à l'autorité judiciaire

Type de dossier	2016	2017	2018
Plaintes pour fraude fiscale	862	879	806
Dossiers transmis à la « police fiscale »	81	44	10
Plaintes pour escroquerie	133	141	119
Procédures d'opposition à fonction	40	31	21
Total	**1 116**	**1 095**	**956**

Source : Rapport d'activité 2018 de la DGFiP.

1.4. Les effectifs mobilisés sur la lutte contre la délinquance économique et financière

Concernant les effectifs judiciaires, au 31 décembre 2019, la BNRDF dispose de 23 emplois mis à disposition par la DGFiP (dont 21 OFJ) et le SEJF dispose de 27 agents (dont 25 OFJ). Quatorze sont en formation à Tourcoing.

[9] Application des pénalités de 40 % ou plus.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

1.4.1. Au niveau national

1.4.1.1. La direction des vérifications nationales et internationales

Chargée du contrôle des entreprises, dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152,4 M€ pour les ventes et à 76,2 M€ pour les prestations de service, elle est composée d'une trentaine de brigades spécialisées par secteur d'activité économique et de neuf brigades spécialisées dans l'expertise des systèmes comptables informatisés, soit environ 350 inspecteurs des finances publiques au total sur le terrain.

1.4.1.2. La direction des grandes entreprises

Elle gère les dossiers fiscaux des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 400 M€, et participe également, outre sa mission de gestion, à des opérations ponctuelles de contrôle sur place.

1.4.1.3. La direction nationale des vérifications et situations fiscales (DNVSF)

Elle a pour mission de contrôler dans le cadre d'un contrôle sur place, pour l'ensemble du territoire national, les dossiers des personnes physiques, les plus significatifs, tant en termes d'enjeux que de notoriété.

De manière plus récente, elle exerce une nouvelle mission consistant à assurer la couverture d'un portefeuille dédié de dossiers à très forts enjeux (DTFE). Dans ce cadre, elle assure un contrôle sur pièces corrélé revenus/patrimoine de ces dossiers en mettant en œuvre les procédures les mieux adaptées : contrôle du bureau, vérification de comptabilité, et si besoin examen contradictoire de la situation fiscale personnelle (ESFP).

Elle comprend quinze brigades (dix brigades de contrôle sur place et cinq brigades de contrôle patrimonial).

1.4.2. L'organisation des services de recherche

1.4.2.1. Au niveau interministériel

La DGFiP participe activement d'une part, à l'action des groupes d'intervention régionaux (GIR), dont l'activité est orientée sur la lutte contre l'économie souterraine et le travail illégal et d'autre part, à la coopération avec la police et la gendarmerie dans la lutte contre les trafics illicites. Par ailleurs, la brigade nationale d'enquête économique (BNEE) intervient sur les enquêtes conduites par la police judiciaire ayant principalement pour objet des crimes et des délits ayant une incidence financière. Les agents disposent à ce titre d'une compétence nationale.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

1.4.2.2. Au niveau national : la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)

La direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) est l'échelon national d'action et de coordination du dispositif de recherche du renseignement fiscal. Une partie des services de la DNEF a pour mission la détection des mécanismes frauduleux et la conduite d'opérations de recherches et d'enquêtes en vue de propositions de contrôles et de production documentaire. Les services de la DNEF procèdent à la mise en œuvre de la procédure de visite et de saisie prévue à l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales (LPF). Enfin, cette direction nationale réalise des contrôles fiscaux externes dans les secteurs économiques à risques, plus spécifiquement dans le domaine de la TVA intracommunautaire et des carrousels de TVA.

1.4.2.3. Au niveau départemental : les brigades de contrôle et de recherche (BCR)

Présentes dans chaque direction départementale des services fiscaux, les BCR sont composées, en moyenne, d'une dizaine d'agents encadrés par un chef de brigade.

Elles ont en charge la collecte et le traitement des informations, notamment celles transmises par les autres administrations dans le cadre du droit de communication.

2. La direction générale des douanes et des droits indirects

2.1. Les pouvoirs des officiers de douane judiciaire

L'officier de douane judiciaire est habilité à effectuer, sur l'ensemble du territoire, des enquêtes judiciaires (secteur douanier, économique ou financier) pour constater des infractions, rechercher les auteurs et réunir des preuves permettant de les déférer à l'autorité judiciaire.

Il met en œuvre des pouvoirs d'officier de police judiciaire dans les domaines définis par le code pénal et agit sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction.

L'article 28 du CPP relatif aux agents de pouvoirs de police spéciale prévoit, depuis la loi du 3 juin 2016, que ces agents sont autorisés à procéder aux auditions des mis en cause conformément aux dispositions de l'article 61-1 du CPP.

« *Les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois.*

Lorsque la loi prévoit que ces fonctionnaires et agents peuvent être requis par commission rogatoire du juge d'instruction, ils exercent, dans les limites de la commission rogatoire, les pouvoirs qui leur sont conférés par les lois spéciales mentionnées au premier alinéa du présent article.

D'office ou sur instructions du procureur de la République, ces fonctionnaires et agents peuvent concourir à la réalisation d'une même enquête avec des officiers et agents de police judiciaire. Ces fonctionnaires et agents peuvent, sur instruction du procureur de la République, procéder à la mise en œuvre des mesures prévues à l'article 41-1.

Lorsque ces fonctionnaires et agents sont autorisés à procéder à des auditions, l'article 61-1 est applicable dès lors qu'il existe à l'égard de la personne entendue des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction.

Nonobstant toute disposition contraire, lorsque les fonctionnaires et agents relevant du présent article doivent prêter serment avant d'exercer leur fonction, ce serment n'a pas à être renouvelé en cas de changement d'affectation. »

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
N° JAUNE

La loi du 23 juin 1999 relative au renforcement de l'efficacité de la procédure pénale a inséré dans le CPP un article 28-1 attribuant des prérogatives judiciaires à l'administration des douanes.

La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité facilite le mode de saisine de la douane judiciaire en permettant au procureur de la République de confier une enquête judiciaire au service national de douane judiciaire (SNDJ) à la suite d'une constatation d'un service douanier. Le SNDJ est un service chargé de missions de police judiciaire. Les ODJ sont habilités à effectuer des enquêtes judiciaires (secteur douanier, économique ou financier) sur l'ensemble du territoire. Leur objectif est de constater des infractions, de rechercher les auteurs et réunir des preuves permettant de les déférer à l'autorité judiciaire.

La loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude renforce les capacités de la douane à agir contre les trafics de tabac.

Enfin, l'article 343-2 du code des douanes, disposition de droit spécial, a pour objet de confier à l'administration des douanes l'exercice à titre principal d'une action publique, dénommée action fiscale, dont le champ d'application a cependant été limité aux seules « sanctions douanières », soit les amendes et confiscations douanières. Elle appartient à l'administration des douanes, en application de l'article 343-2 du code des douanes. Cette action a le caractère d'une action publique (Crim. 8 janv. 1998, pourvoi n° 97-84.996 ; Com. 22 oct. 2002, pourvoi n° 00-10.715). Elle ne saurait être assimilée à l'action civile instituée par l'article 2 du code de procédure pénale ni confondue avec elle (Crim. 11 mai 1995, pourvoi n° 94-84.639 3).

L'action pour l'application des peines est exercée par le ministère public et tend à faire prononcer les « peines » prévues par le code des douanes (peine d'emprisonnement, peines privatives et restrictives de droits, etc.).

Dans le cadre de l'action fiscale, l'administration des douanes peut demander au juge répressif de se prononcer sur le paiement des droits et taxes fraudés (article 377 bis 1er alinéa CD). Le tribunal ne peut dispenser le redevable du paiement des droits et taxes fraudés, même s'il ne prononce aucune condamnation (articles 369, 4. et 377 bis dernier alinéa CD).

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

2.2. Le périmètre d'intervention de la DGDDI

2.2.1. Les enquêtes réalisées

Tableau 4 : Enquêtes réalisées par le service

	2016	2017	2018	2019 (à date)
Enquêtes totales	917	839	955	787
Enquêtes avec des suites administratives[10]	534	471	434	412
Enquêtes transmises à des services administratifs (TRACFIN …)	0	5	7	10
Enquêtes transmises au parquet	17	24	37	22
Dont article 40 CPP	12	19	30	12

Source : DGDDI, mission.

Tableau 5 : Enquêtes réalisées par les services de la DNRED

	2016	2017	2018	2019 (à date)
Enquêtes totales	650	604	681	508
Enquêtes avec des suites administratives1	Donnée non disponible	Donnée non disponible	Donnée non disponible	Donnée non disponible
Enquêtes transmises à des services administratifs (TRACFIN …)	Donnée non disponible	Donnée non disponible	Donnée non disponible	Donnée non disponible
Enquêtes transmises au parquet	49	31	16	23
Dont article 40 CPP	12	15	9	10

Source : DGDDI, mission.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

[10] Hors suites judiciaires.

2.2.2. Les délais des enquêtes

Tableau 6 : Délais d'enquêtes de la DGDDI sur 2016-2019

Année	2016	2017	2018	2019 (à date)
Délais enquêtes totales (jours)	6 332	9 117,5	10 636,5	9 076
Délais des enquêtes avec suites administratives (jours)	4 457	7 337	6 539	6 526
Délais enquêtes transmises au parquet (jours)	223,5	317,5	470,5	71,5
Délais enquêtes transmises à des services administratifs (Tracfin) (mois)	/	15	28	9

Source : DGDDI, mission.

Le délai est exprimé en nombre de mois, délai borné par la date du 1er PV d'intervention et la date du PV de notification d'infraction.

2.2.3. Les suites des enquêtes

Tableau 7 : Enquêtes avec suite administratives

Redressement	2016	2017	2018	2019 (à date)
Nombre d'amendes	349	339	297	240
Amendes en Euros	1 966 769	2 441 629	2 453 312	1 364 615
Autres mesures (*)	170	93	134	124

Source : DGDDI, mission.

(*) Passer-outre (absence d'amende) ou en cours de règlement.

Tableau 8 : Enquêtes avec suite administratives

Redressement	2016	2017	2018	2019 (à date)
Nombre d'amendes	244	133	116	34
Amendes en Euros	14 568 965 € *	2 456 795 €	2 682 729 €	1 717 104 €
Autres mesures	Confiscation des moyens de transport, des marchandises de fraude	Confiscation des moyens de transport, des marchandises de fraude	Confiscation des moyens de transport, des marchandises de fraude	Confiscation des moyens de transport, des marchandises de fraude

Source : DGDDI, mission.

** ce montant comprend un dossier exceptionnel judiciarisé pour lequel une amende de 10 millions d'euros a été infligée (21 tonnes de tabac à narguilé et 121 kg de cigarettes).*

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

2.3. Les effectifs mobilisés sur la lutte contre la délinquance économique et financière

Tableau 9 : Nombre d'ETP alloués aux affaires économiques et financières avec pouvoir judiciaire (article 28 du CPP)

Catégorie	Nombre d'enquêteurs totaux en 2016	Estimation (%) du temps consacré à l'écofi en 2016	Nombre d'enquêteurs totaux en 2017	Estimation (%) du temps consacré à l'écofi en 2017	Nombre d'enquêteurs totaux en 2018	Estimation (%) du temps consacré à l'écofi en 2018	Nombre d'enquêteurs totaux en 2019	Estimation (%) du temps consacré à l'écofi en 2019
Cat A+	29,7	73,3 %	33,9	74,7 %	34,4	77,5 %	32,9	78,2 %
Cat A	121,5	90,5 %	124,3	88,7 %	116	93,3 %	118,1	90,3 %
Cat B	43,6	95,6 %	50,9	81,9 %	48,7	80 %	52	77,8 %
Cat C	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : DGDDI, mission.

3. TRACFIN

3.1. Les pouvoirs judiciaires de TRACFIN

3.1.1. TRACFIN peut s'opposer à une opération financière douteuse

Lorsqu'une opération financière n'est pas encore réalisée, sur le fondement de toute déclaration de soupçon ou d'information reçue des déclarants, des administrations et même sans déclaration de soupçon préalable du professionnel en charge de l'opération, TRACFIN peut s'opposer à la réalisation de cette opération. Le service met alors en œuvre son droit d'opposition prévu à l'article L. 561-24 du code monétaire et financier (CMF).

À compter du jour de l'émission de cette notification, l'opposition peut durer dix jours ouvrables.

Ce délai peut être prorogé par le président du tribunal judiciaire de Paris sur requête de TRACFIN ou du procureur de la République.

3.1.2. TRACFIN peut communiquer auprès des professionnels impliqués dans la lutte anti-blanchiment

Dans le but de reconstituer l'ensemble des transactions faites par une personne ou une société ayant fait l'objet d'un signalement, TRACFIN peut demander aux professionnels concernés par le dispositif anti-blanchiment de lui communiquer les pièces (relevés de comptes, factures, etc.) utiles à son enquête. TRACFIN exerce alors son droit de communication prévu à l'article L. 561-26 du CMF auprès des professions déclarantes.

Ces pièces sont transmises à TRACFIN, quel que soit le support utilisé pour leur conservation.

TRACFIN peut également fixer au professionnel un délai pour la transmission de ces éléments.

En ce qui concerne les organismes financiers, TRACFIN peut également exercer cette prérogative en se rendant sur place selon les dispositions de l'article L. 561-25 du CMF.

Les avocats bénéficient d'un régime dérogatoire. TRACFIN ne peut pas exercer directement auprès de ces derniers son droit de communication. La cellule anti-blanchiment doit envoyer sa demande au bâtonnier de l'ordre auprès duquel l'avocat est inscrit.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE N° JANUEL

3.1.3. TRACFIN dispose d'un droit de communication auprès de la sphère publique

TRACFIN dispose également d'un droit de communication auprès des administrations d'État, des collectivités territoriales et des établissements publics.

TRACFIN peut également demander des éléments auprès de toute personne chargée d'une mission de service public.

Cette prérogative est prévue par l'article L. 561-27 du CMF.

3.1.4. La coordination de TRACFIN avec ses interlocuteurs et ses prérogatives en matière d'échange d'informations

3.1.4.1. TRACFIN communique avec les professionnels concernés par le dispositif anti-blanchiment

Les professions définies à l'article L. 561-2 du CMF doivent faire parvenir à TRACFIN des informations signalant des informations financières atypiques.

Au sein de TRACFIN, le département de l'analyse, du renseignement et de l'information (DARI) est en charge des relations avec les professionnels.

3.1.4.2. TRACFIN communique avec les autorités de contrôle des professionnels concernés par le dispositif anti-blanchiment

Dans le cadre de sa mission, TRACFIN échange avec les autorités de contrôle toute information utile.

Parallèlement, lorsque, dans l'accomplissement de leur mission, les autorités de contrôle et les ordres professionnels découvrent des faits susceptibles d'être liés au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme, ils en informent TRACFIN sans délai comme le dispose l'article L561-30 du CMF.

Par dérogation, le conseil de l'ordre des avocats, le président du Conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation en informent le procureur général près de la cour d'appel qui transmet cette information sans délai à TRACFIN.

3.1.4.3. TRACFIN communique avec l'autorité judiciaire

L'article L. 561-30-1 du CMF dispose que le procureur de la République territorialement compétent est le destinataire des notes d'informations de TRACFIN relatives à des faits susceptibles de relever :

- du blanchiment du produit d'une infraction punie d'une peine privative de liberté supérieure à un an ;
- du financement du terrorisme.

L'autorité judiciaire doit informer TRACFIN des suites données que sont :

- l'engagement d'une procédure ;
- le classement sans suite ;
- une décision des juridictions répressives.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MAJEUR

TRACFIN peut également procéder à la transmission spontanée de renseignements à tout magistrat lorsque les informations détenues par le service ne permettent pas de démontrer l'existence d'une infraction pénale, mais que les renseignements peuvent néanmoins être utiles à l'autorité judiciaire. Il faut que ces informations soient en lien avec les faites visés au I de l'article L561-31 du CMF et avec les missions du magistrat destinataire.

3.1.4.4. TRACFIN communique avec l'administration fiscale

L'ordonnance du 30 janvier 2009 transposant la 3ème directive européenne dite « directive anti-blanchiment » a élargi le champ de la déclaration de soupçon à toute infraction punie d'une peine privative de liberté supérieure. TRACFIN peut désormais transmettre à la DGFiP sur des faits susceptibles de relever de l'infraction définie à l'article 1741 du code général des impôts ou du blanchiment du produit de cette infraction.

3.1.4.5. TRACFIN communique avec la douane

TRACFIN est autorisé à communiquer à la douane des informations qu'il détient dans le cadre de sa mission de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Les informations transmises à la DGDDI s'adressent à la fois à des services d'enquête administratifs et judiciaires que sont :

- le SNDJ qui peut obtenir de TRACFIN des renseignements essentiels à ses investigations ;
- la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) qui reçoit des informations de TRACFIN sur demande.

Sur le fondement de l'article L. 561-27 du CMF, la DGDDI transmet également à TRACFIN des informations essentielles à ses missions, portant notamment les flux transfrontaliers de marchandises, qui sont un pendant essentiel aux flux financiers sur lesquels TRACFIN investigue.

Enfin, TRACFIN et la DGDDI travaillent en étroite collaboration dans le domaine des marchands d'art et d'antiquité, opérateurs tenus à l'obligation déclarative envers TRACFIN depuis le 1er décembre 2016. Ce service a ainsi apporté une contribution déterminante à la rédaction des lignes directrices encadrant la profession, soumise désormais au contrôle de la DGDDI et de la DGCCRF.

3.1.4.6. TRACFIN communique avec les organismes de protection sociale

L'article L. 561-31 du CMF permet désormais à TRACFIN de communiquer des informations aux organismes de protection sociale. Ce sont :

- Pôle emploi ;
- les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de la sécurité sociale ;
- les caisses assurant le service des congés payés.

3.1.4.7. TRACFIN communique avec les services de police judiciaire

TRACFIN peut également communiquer aux services de police judiciaire les informations dont il dispose dans le cadre de sa mission de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

3.2. Le périmètre d'intervention du service

3.2.1. Les informations reçues par TRACFIN

Tableau 10 : Types d'informations reçues par TRACFIN de 2016 à 2018

Type d'informations reçues par TRACFIN	2016	2017	2018
Déclarations de soupçons	62 259	68 661	76 316
Demandes entrantes en provenance des cellules de renseignement financier (CRF) étrangères et des réquisitions judiciaires	1 451	1 398	1 924
Informations administratives	1 105	1 011	1 136
Total	**64 815**	**71 070**	**79 376**

Source : Rapports d'activité de TRACFIN 2016, 2017, 2018.

3.2.2. Les analyses réalisées par TRACFIN

Tableau 61 : Analyses réalisées par TRACFIN de 2016 à 2018

Analyses	2016	2017	2018
Enquêtes[11]	13 592	12 518	14 554
Actes d'investigation	57 706	61 128	72 265
Dont droits de communication	*30 785*	*29 194*	*26 275*
Dont requêtes adressées aux homologues étrangers	*1 454*	*1 762*	*2 255*
Dont recherches (consultation de fichiers et de bases ouvertes, interrogations de services institutionnels)	*25 467*	*30 172*	*43 735*

Source : Rapports d'activité de TRACFIN 2016, 2017 et 2018.

[11] Ces enquêtes sont issues d'informations reçues la même année ou antérieurement.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

Tableau 72 : Enquêtes réalisées par le service

Année	2016	2017	2018
Enquêtes transmises à des services administratifs	1 441	1 725	2 334

Source : Rapports d'activité de TRACFIN 2016, 2017 et 2018.

3.3. Les suites des analyses menées par TRACFIN

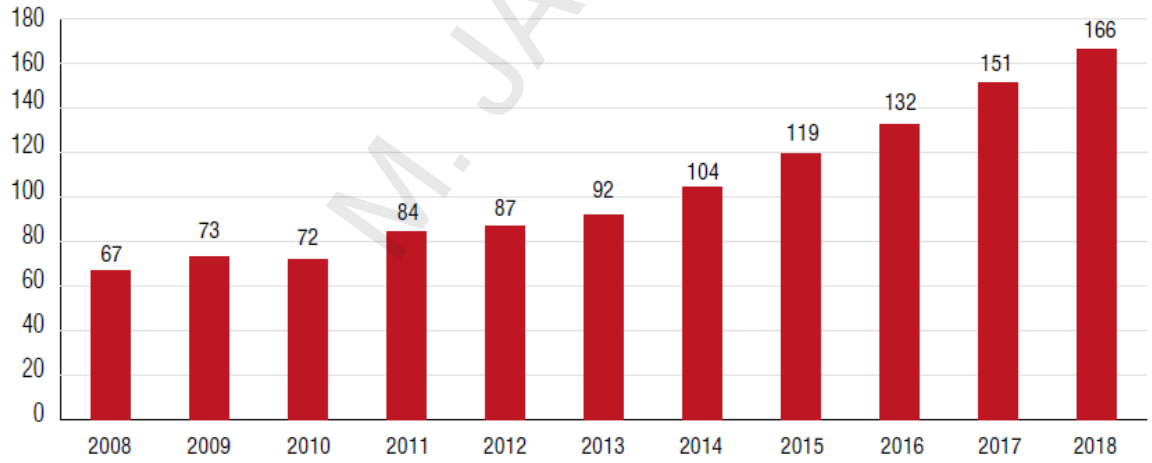
Tableau 83 : Suites des analyses menées par TRACFIN de 2016 à 2018

Suites des enquêtes	2016	2017	2018
Transmissions judiciaires	448	891	948
Dont transmissions portant sut une présomption d'une ou plusieurs infractions pénales	-	468	469
Dont autres transmissions à l'autorité judiciaire, aux services de police, de gendarmerie et de douane judiciaire	-	423	479
Transmissions administratives	1 441	1 725	2 334
Total	**1 889**	**2 616**	**3 282**

Source : Rapports d'activité de TRACFIN 2016, 2017 et 2018.

3.4. Les effectifs mobilisés sur la lutte contre la délinquance économique et financière

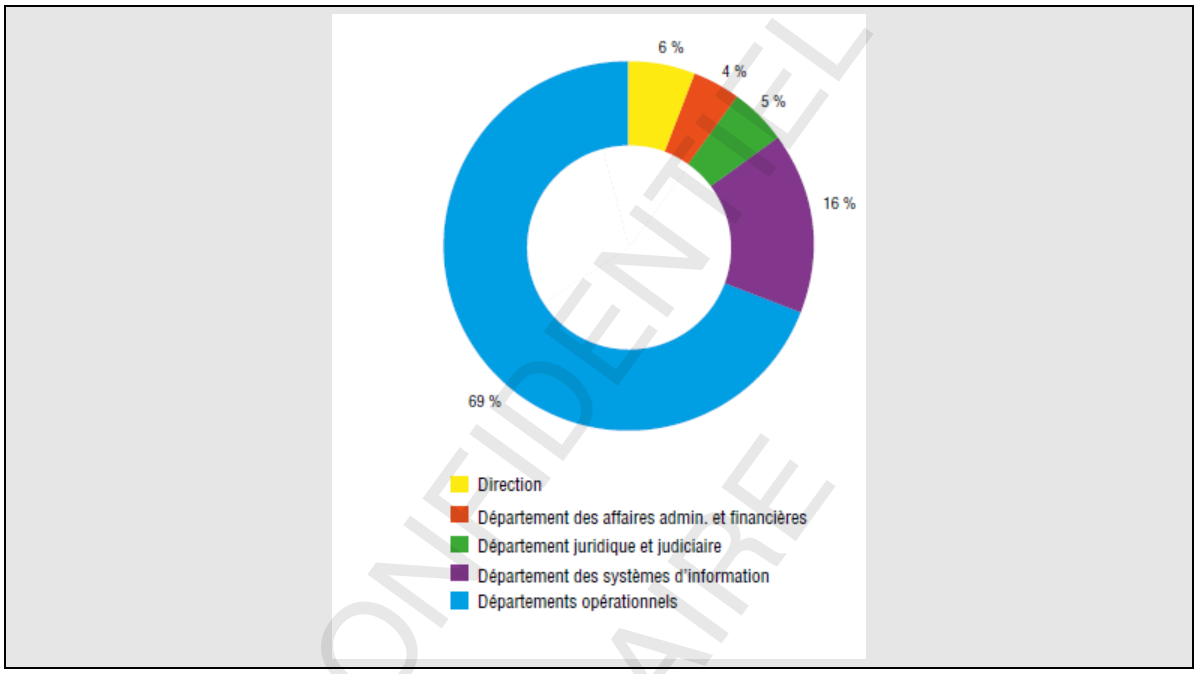
Graphique 1 : Évolution des effectifs de TRACFIN



Source : Rapport d'activité 2018 de TRACFIN.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JAFFUEL

Encadré 2 : Répartition des effectifs de TRACFIN



Source : Rapport d'activité 2018 de TRACFIN.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

4. L'inspection du travail

4.1. Les pouvoirs judiciaires des agents de contrôle de l'inspection du travail

4.1.1. Les agents de contrôle de l'inspection du travail sont chargés de veiller au respect des dispositions légales, réglementaires, conventionnelles et collectives relatives au droit du travail

L'article L. 8112-1 du code du travail dispose que les agents de contrôle de l'inspection du travail :

- « *sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des autres dispositions légales relatives au régime du travail, ainsi qu'aux stipulations des conventions et accords collectifs de travail répondant aux conditions fixées au livre II de la deuxième partie* » ;
- « *sont chargés concurremment avec les officiers et agents de police judiciaire, de constater les infractions à ces dispositions et stipulations* ».

L'article L. 8112-1 alinéa 2 du code du travail articule les pouvoirs des officiers et agents de police judiciaire et pose le principe d'une compétence commune de ces acteurs pour constater des infractions à la réglementation du travail.

4.1.2. Les agents de contrôle de l'inspection du travail peuvent se voir confier des missions qui ont trait au travail illégal

L'article L. 8271-1-2 du code du travail dispose que les agents de contrôle de l'inspection du travail peuvent se voir confier des missions qui ont trait au travail illégal.

L'article L. 8271-6-1 du code du travail dispose que les agents de contrôle de l'inspection du travail sont « *habilités à entendre, en quelque lieu que ce soit et avec son consentement, tout employeur ou son représentant et toute personne rémunérée, ayant été rémunérée ou présumée être ou avoir été rémunérée par l'employeur ou par un travailleur indépendant, afin de connaître la nature des activités de cette personne, ses conditions d'emploi et le montant des rémunérations s'y rapportant, y compris les avantages en nature. De même, ils peuvent entendre toute personne susceptible de fournir des informations utiles à l'accomplissement de leur mission de lutte contre le travail illégal.* ».

4.1.3. La coordination de l'inspection du travail et des officiers de police judiciaire

4.1.3.1. Le rôle de l'inspection du travail

L'agent de contrôle dresse un procès-verbal qui est ensuite transmis au parquet compétent au titre du lieu de constatation.

Il signale au procureur de la République toutes les procédures connexes au procès-verbal en cours de rédaction ou clos dont ils ont la connaissance.

4.1.3.2. Le rôle du parquet

Face à un procès-verbal susceptible de concerner plusieurs ressorts territoriaux dans le cadre d'une fraude d'ampleur nationale ou régionale, il appartient aux parquets de rechercher les procédures connexes enregistrées sur le logiciel Cassiopée concernant les mêmes personnes physiques ou morales et de prendre attache avec le parquet concerné de tout dessaisissement.

Pour les procédures portant sur l'une des infractions visées à l'article 706-73-1 du CPP lorsqu'elle est commise en bande organisée, la saisine d'une juridiction interrégionale spécialisée est possible. À ce titre, la circulaire du 30 septembre 2014 précise que le regroupement des procédures notamment en matière de travail illégal en bande organisée est susceptible de constituer l'un des critères de saisine de la JIRS. Les procédures portant sur des faits de fraude au détachement de salariés et qui présentent une importance régionale ou nationale sont tout particulièrement susceptibles de relever de la compétence des JIRS.

4.1.3.3. Les pouvoirs des inspecteurs du travail lors d'un contrôle coordonné avec les services de police ou de gendarmerie en matière de travail illégal

En vertu de l'article L. 8271-1-2 du code du travail, les services de police, de gendarmerie et de l'inspection du travail peuvent réaliser des contrôles coordonnés dans le cadre de la lutte contre le travail illégal.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. UNIQUE

L'article 78-2-1 du CPP permet, sur autorisation du procureur de la République, aux officiers et agents de police judiciaire et adjoints d'entrer dans les lieux à usage professionnel. À cette occasion, ils peuvent :

- se faire présenter le registre unique du personnel et les documents attestant que les déclarations préalables à l'embauche ont été effectuées ;
- contrôler l'identité des personnes occupées dans le but de vérifier qu'elles figurent sur le registre unique du personnel ou qu'elles ont été déclarées.

Les services de l'inspection du travail interviennent alors en vertu de leurs pouvoirs propres qui sont :

- l'entrée sur les lieux de travail (article L. 8113-1 du code du travail) ;
- la justification d'identité (article L. 8113-2 du code du travail) ;
- l'entrée dans les lieux d'hébergement (article L. 8113-3 du code du travail).

Les inspecteurs du travail ne peuvent pas être :

- requis au sens de l'article 77-1 du CPP dans le cadre des contrôles de l'article 78-2-1 qui ne prévoit pas cette possibilité ;
- mentionnés dans la réquisition prise en application de l'article 78-2-1 du CPP qui ne concerne que les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints.

4.1.3.4. Les pouvoirs des officiers de police judiciaire lorsqu'ils assistent des agents de contrôle de l'inspection du travail

La situation des contrôles coordonnés (détaillée au 4.1.3.3) doit être distinguée de l'intervention des services de police et de gendarmerie en assistance des agents de l'inspection du travail comme agents de la force publique, au titre de leurs pouvoirs de police administrative. Ils perdent donc leurs pouvoirs judiciaires propres dans le cadre de cette procédure, ce qui lui interdit notamment de pouvoir contrôler l'identité des personnes présentes.

En revanche, il peut, en présence d'une infraction flagrante, constater cette infraction et faire usage des pouvoirs de police judiciaire afférents.

4.1.3.5. Les pouvoirs des agents de contrôle de l'inspection du travail lorsqu'ils interviennent sur réquisition d'un officier de police judiciaire

Un officier de police judiciaire peut, en application des articles 60 et 77-1 du CPP requérir toute personne qualifiée et donc, *in fine*, un agent de l'inspection du travail.

La réquisition a pour conséquence de faire perdre à l'agent de contrôle :

- ses pouvoirs propres ainsi que les attributions liées à son statut comme :
  - le droit d'entrer dans les établissements ;
  - le droit d'interroger les salariés et les employeurs ;
  - le droit de procéder à des auditions pénales ;
  - le droit de demander à l'employeur la vérification d'un équipement par un organisme accrédité ;
  - le droit de décider d'un arrêt des travaux ;
  - le pouvoir de constater les infractions et de dresser procès-verbal ;
  - le pouvoir de décider d'une sanction administrative ;
- sa possibilité de réaliser des constats concernant la même entreprise dont il aura eu connaissance à l'occasion de la réquisition.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Les apports de l'agent de contrôle lors d'une réquisition sont ses connaissances techniques.

En considération des modes d'organisation interne à l'inspection du travail, l'autorité émettrice d'une réquisition désigne de préférence le responsable de l'unité départementale de la DIRRECTE comme destinataire pour les agents en unité de contrôle, plutôt qu'un agent nominativement identifié.

4.1.3.6. Les agents de contrôle de l'inspection du travail et les officiers de police judiciaire peuvent se communiquer des éléments de procédure lorsqu'il s'agit de contentieux et de lutte contre le travail illégal

Conformément à l'article 11 du CPP, la procédure au cours d'une enquête ou d'une instruction est secrète. Donc les procédures judiciaires ne peuvent être communiquées par les agents de l'inspection du travail à d'autres services.

Il existe deux exceptions :

- les contentieux, mais l'autorisation du procureur de la République doit être mentionnée en procédure ;
- la lutte contre le travail illégal. L'article L. 8271-2 du code du travail prévoit que les agents de contrôle mentionné à l'article L. 8271-1-2 du code du travail se communiquent réciproquement tous renseignements et tous documents utiles. Le secret professionnel est alors levé entre eux. Ce droit s'exerce directement, sans avoir à solliciter l'autorisation du procureur de la République. Concernant la transmission à un autre service des procès-verbaux de l'inspection du travail, l'article L. 8113-7 du code du travail fait obligation à l'inspection du travail de les transmettre à clôture au seul procureur de la République. Le parquet ne peut donc pas demander à l'inspection du travail de transmettre un procès-verbal original directement à un service d'enquête. Il peut en revanche autoriser l'envoi d'une copie si les nécessités de l'enquête le justifient.

4.1.4. Les moyens spéciaux d'enquête susceptibles d'être utilisés en matière de lutte contre le travail illégal

L'article 706-73-1 du CPP soumet aux règles de procédure applicables à la criminalité organisée les infractions suivantes lorsqu'elles sont commises en bande organisée :

- dissimulation d'activités ou de salariés ;
- recours aux services d'une personne exerçant un travail dissimulé ;
- marchandage de main-d'œuvre ;
- prêt illicite de main-d'œuvre ;
- emploi d'étranger sans titre de travail ;
- blanchiment et recel des infractions ci-dessus.

Ainsi, peuvent être autorisées par le juge des libertés et de la détention (JLD), sur requête du procureur de la République, des techniques spéciales d'enquête telles que :

- la surveillance sur l'ensemble du territoire national des biens et des personnes ;
- l'infiltration ;
- l'enquête sous pseudonyme ;
- la perquisition ;
- les visites domiciliaires et les saisies de pièces à conviction hors des heures légales et dans les lieux d'habitation ;
- les interceptions de correspondances émises par voie de communication électronique ;

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

- le recueil des données techniques de connexion ;
- la sonorisation et la fixation d'images dans certains lieux ou véhicules ;
- la captation de données informatiques ;
- l'inscription de sûretés civiles (hypothèque, gage) sur certains biens aux fins de mesure conservatoires.

Indépendamment de la notion de bande organisée, la loi du 6 août 2015 a prévu explicitement la possibilité pour la juridiction de prononcer une peine de confiscation dans les conditions du régime général de l'article 131-21 du code pénal pour :

- le prêt illicite de main d'œuvre (article L. 8243-1 du code du travail) ;
- l'emploi étranger sans titre (articles L. 8256-2 et L. 8256-3 du code du travail) ;
- le travail dissimulé défini à l'article L. 8221-1 du code du travail (articles L. 8224-1 et L. 8224-3 du code du travail) ;
- le délit de marchandage (article L. 8234-1 du code du travail).

4.1.5. Les liens entre l'autorité judiciaire et l'inspection du travail

4.1.5.1. Le parquet peut solliciter l'avis de l'inspection du travail dans certains cas

Si l'inspection du travail est l'auteur du procès-verbal, la demande d'avis s'envisage principalement en fin de procédure. Elle peut être préconisée lorsque les investigations suscitent une question technique ou lorsque des vérifications sur une éventuelle régularisation apparaissent nécessaires.

Lorsque la procédure n'est pas initiée par l'inspection du travail, la demande d'avis doit être réservée à des situations exceptionnelles.

4.1.5.2. Le parquet peut désigner un agent de contrôle de l'inspection du travail comme expert dans le cadre d'une information judiciaire

Dans le cadre d'une information judiciaire, le juge d'instruction souhaitant bénéficier de la connaissance technique de l'inspection du travail peut désigner un agent inspecteur du travail comme expert en application des articles 156 et suivants du CPP. Le juge d'instruction devra alors motiver son choix et justifier de cette saisine.

En raison de la nécessaire indépendance attachée au statut de l'expert, l'agent de contrôle de l'inspection du travail ne doit pas être intervenu dans l'enquête préliminaire ni avoir dressé de procès-verbal.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. UANUEL

4.1.6. Le groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC)

Le GNVAC intervient avec les services territoriaux de l'inspection du travail sur les affaires nécessitant une expertise, une impulsion ou un accompagnement particuliers. C'est une unité d'intervention nationale de l'inspection du travail créée en 2015. Elle comporte dix agents.

Il travaille principalement sur :

- les fraudes au détachement ;
- les infractions complexes de travail illégal ;
- le contrôle des structures complexes et des entreprises en réseau.

Outre l'appui quotidien aux services territoriaux de 2016 à 2018, le GNVAC s'est mobilisé sur une trentaine d'enquêtes :

- fraudes massives au détachement ;
- fraudes à l'établissement ;
- travail dissimulé et prêt illicite de main d'œuvre ;
- faux travail indépendant et exercice illégal d'activité de travail temporaire parmi des plateformes numériques de mise en relation, notamment dans le secteur de la restauration ;
- usage abusif du statut d'intermittent et travail dissimulé dans le secteur du spectacle.

4.2. Le périmètre d'intervention du service

4.2.1. Les enquêtes réalisées

Tableau 94 : Interventions de l'inspection du travail en 2018

Type d'intervention	Nombre	Évolution 2017/2018
Total interventions	**274 544**	**+ 4,6 %**
Dont amiante	11 515	
Dont chutes de hauteur	26 709	+ 57 %
Dont égalité professionnelle	4 502	+ 154 %
Dont détachement international de salariés	20 366	+ 135 %
Dont TPE-PME	9 457	+ 145 %
Dont travail illégal	33 691	+ 69 %

Source : Rapport d'activité 2018 de la direction générale du travail.

4.2.2. Les suites des enquêtes

Tableau 15 : Suites des interventions de l'inspection du travail en 2018

Type de suite	Nombre	Évolution 2017/2018
Total suites des interventions	**239 332**	**+ 5 %**
Dont lettres d'observation	169 504	+ 5,07 %
Dont mises en demeure	4 805	+ 842,16 %
Dont procès-verbal	4 964	+ 13,49 %
Dont référés	29	-38,3 %
Dont arrêts de travail	5 752	- 5,24 %
Dont enquêtes	53 323	- 0,49 %
Dont sanctions administratives	1 641	+ 118,8 %

Source : Rapport d'activité 2018 de la direction générale du travail.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Tableau 106 : Nombre d'affaires transmises aux parquets

Tableau 6 : nombre d'affaires transmises au Parquet					
Sujet	**Type**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Prêt illicite de main d'œuvre (article L8241-1)	Procès - verbaux	73	53	50	26
	Signalement au parquet	4	1	2	2
Total	NA	77	54	52	28
Emploi d'étrangers sans titre de travail (article L8251-1 CT)	Procès - verbaux	103	86	160	139
	Signalement au parquet	2	3	2	5
Total	NA	105	89	162	144
Marchandage (article L8231-1 CT)	Procès - verbaux	39	24	22	15
	Signalement au parquet	2	0	2	0
Total	NA	41	24	24	15
Travail illégal (articles L8221-1, L8221-3, L8221-5 CT)	Procès - verbaux	858	687	726	579
	Signalement au parquet	33	43	28	24
Total	NA	891	730	754	603

Source : Direction générale du travail, mission.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

5. L'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

L'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) est la caisse nationale des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

5.1. Les pouvoirs de l'ACOSS

5.1.1. L'ACOSS est un acteur de la lutte contre le travail dissimulé

Plusieurs corps de contrôle sont compétents en matière de travail dissimulé. Les URSSAF constituent un acteur central de la lutte contre le travail dissimulé par le biais de ses agents assermentés. Les actions poursuivent deux objectifs :

- lutter contre l'absence de déclaration ;
- s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations déclarées.

5.1.2. Les actions de contrôle en matière de travail dissimulé

5.1.2.1. Les actions de contrôle ciblées

Celles-ci sont fondées sur la sélection d'entreprises présentant un profil de risque de dissimulation d'activité/déclaration d'emploi et susceptibles de déboucher sur des redressements. Certaines de ces actions sont issues de l'exploitation des procès-verbaux de partenaires (inspection du travail, services de police et de gendarmerie, etc.) : les URSSAF peuvent en effet procéder au redressement des cotisations et contributions sociales éludées à partir des constats portés aux procès-verbaux des autres services publics.

5.1.2.2. Les actions de contrôle aléatoires

Les contrôles aléatoires dont la vocation est d'évaluer la fraude en portant un éclairage sur des pratiques frauduleuses initiées dans certains secteurs d'activité.

5.1.2.3. Les actions de prévention

Elles sont destinées à sensibiliser le plus grand nombre aux enjeux et objectifs de la lutte contre le travail dissimulé et aux règles en vigueur. Elles sont utilement complétées par des démarches d'informations conduites auprès des organisateurs de grandes manifestations culturelles et sportives.

Une sensibilisation des donneurs d'ordre privés et publics sur leurs obligations dans le cadre du recours à la sous-traitance constitue également un axe fort de la politique de prévention des URSSAF.

5.1.3. La coordination de l'ACOSS avec d'autres services publics

En matière de lutte contre le travail dissimulé, l'efficacité des actions prend appui sur des relations partenariales développées entre les différents services publics impliqués. Le renforcement des synergies partenariales permet de mieux détecter et traiter l'émergence de systèmes élaborés de fraude.

Les comités opérationnels départementaux antifraude (CODAF) constituent un important vecteur d'échanges d'information et de mutualisation des contrôles sur le terrain.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

Encadré 3 : Les comités opérationnels départementaux antifraude (CODAF)

Les comités opérationnels départementaux antifraude réunissent sous la co-présidence du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département :

- les services de l'Etat (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) ;
- les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, caisses d'allocations familiales (caf), d'assurance maladie et de retraite, le régime social des indépendants (RSI), la MSA).

Leur but est d'apporter une réponse globale et concertée aux phénomènes de fraude qui ont trait aux prélèvements obligatoires ou aux prestations sociales.

Leur mission est d'améliorer la connaissance réciproque entre les services, d'organiser des opérations conjointes et des échanges de renseignements, de proposer des formations et de partager les expériences afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre toutes les fraudes.

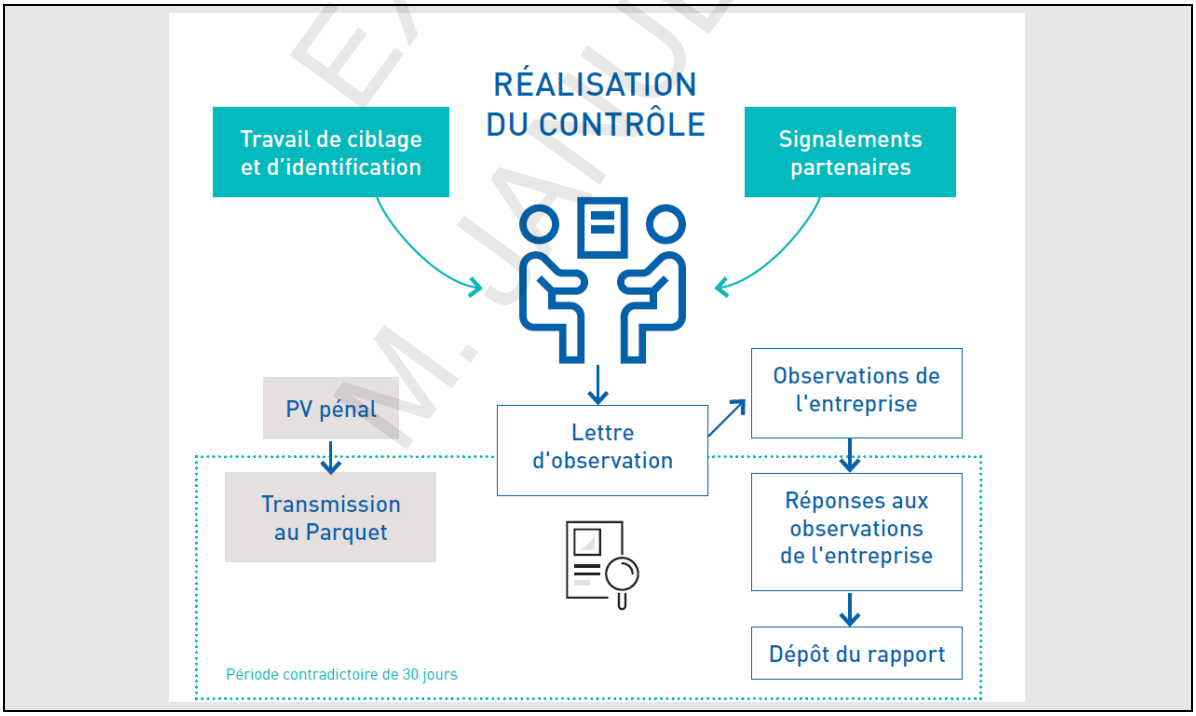
Source : Ministère de l'économie, mission.

Les URSSAF participent activement à ce dispositif. Elles ont également développé des coopérations avec TRACFIN et l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) en mettant ses compétences à disposition de ces organismes pour exploiter des informations opérationnelles dans le cadre de contrôles à forts enjeux.

Depuis avril 2016, sous le pilotage de la direction générale du travail, un groupe opérationnel de coordination permet un partage de connaissances sur de grands dossiers identifiés comme « stratégiques », pour lesquels des mesures de sanctions (judiciaires, administratives, financières) seront conjointement formalisées. Les situations de fraude aux détachements constituent à cet égard un thème prioritaire. Les contrôles peuvent également avoir des suites judiciaires.

Les infractions sont constatées au moyen de procès-verbaux transmis, aux fins de poursuites pénales, au procureur de la République. La procédure pénale et le redressement des cotisations et contributions sociales éludées se déroulent parallèlement.

Encadré 4 : Schéma de la procédure du contrôle concernant la lutte contre le travail dissimulé



Source : ACOSS.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JAUJEL

5.2. L'ACOSS est un acteur de la lutte contre la fraude au détachement

Dans le cadre d'un contrôle, l'inspecteur du réseau URSSAF doit engager des investigations et des procédures à deux niveaux :

- s'assurer des conditions du détachement, de la délivrance d'un certificat A1, des modalités d'exercice de l'activité professionnelle ;
- engager dans les situations de faux détachement une procédure de retrait des formulaires A1 auprès de l'autorité étrangère compétente.

Les inspecteurs sont seuls compétents pour solliciter le retrait des certificats de détachement. En pratique, le contrôle par l'URSSAF du certificat de détachement commence par une phase de dialogue avec les autorités étrangères. En cas d'échec, une procédure de conciliation s'engage.

Les autorités compétentes des États concernés peuvent saisir la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale au sein de l'Union européenne. La commission administrative s'efforce de concilier les points de vue dans les six mois qui suivent la saisine.

Il existe deux suites à une procédure de retrait :

- la demande de retrait formulée est suivie d'effet en faveur de l'URSSAF requérante : le certificat est retiré, l'affiliation des travailleurs auprès de la sécurité sociale française peut être réalisée et les cotisations/contributions sociales exigées ;
- la demande de retrait formulée est refusée ou aucune réponse n'est apportée dans les délais : le certificat n'est pas retiré et l'assujettissement des travailleurs à la législation française demeure impossible. Aucune cotisation/contribution sociale ne peut être recouvrée.

La lutte contre la fraude en matière de prestation de services internationale fait intervenir la direction générale du travail et le réseau des DIRECCTE, au titre de la déclaration préalable de détachement et des contrôles réalisés par l'inspection du travail dans le cadre de la Directive travail.

Afin de mieux appréhender l'évolution du phénomène du détachement en France et d'optimiser la gestion des détachements « entrants » (soit des travailleurs détachés en France par une entreprise établie à l'étranger), de nouvelles modalités d'échanges d'informations entre les partenaires sont envisagées.

Un travail d'audit commun est déjà engagé tant sur la nature des données que sur les systèmes d'information. L'objectif final de cette démarche est d'élaborer un portail commun, permettant notamment de :

- recueillir l'expression de besoins de chacun des partenaires impliqués au regard de leurs enjeux et objectifs ;
- définir les modalités d'accès aux informations utiles aux contrôles (ex. : accès ponctuel, accès pour traitements de masse) ;
- déterminer une cible fonctionnelle et technique partagée.

Depuis mai 2019, les inspecteurs des URSSAF peuvent accéder aux données de la base SIPSI[12]. Cette base, gérée par la direction générale de travail, permet aux entreprises concernées de transmettre leurs déclarations préalables de détachement directement depuis une plateforme sécurisée.

[12] SIPSI : système d'information sur les prestations de service internationales.

Les enjeux et perspectives de la branche, contractualisés dans la convention d'objectif et de gestion 2018/2022, devront également s'inscrire dans les plans interministériels de lutte contre la fraude. Ainsi, en 2019 sont en cours de définition :

- le plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) sous l'égide de la direction générale du travail et porté par le ministère du travail ;
- le plan national de lutte contre la fraude (PNLF) conduit sous l'autorité du ministère de l'action et des comptes publics.

5.3. Le périmètre d'intervention de l'ACOSS

5.3.1. Les enquêtes réalisées

Tableau 117 : Enquêtes réalisées par le service

	2016	2017	2018	2019
Nb d'actions ciblées	6 960	6 195	5 535	5 678
Nb d'actions ciblées avec redressement	6 193	5 385	4 873	5 117
Nb de signalements transmis aux partenaires*	5 101	2 151	2 448	Non disponible

Source : Acoss- Disep- Sidéral- TdB Contrôle (données 2019 provisoires) + Enquête nationale annuelle

** Sont seulement comptabilisés à ce titre les signalements transmis aux organismes de sécurité sociale*

5.4. Les suites des enquêtes

Tableau 128 : Enquêtes avec suite administratives

Année	2016	2017	2018	2019 (à date)
Montant de redressements	554 519 830 €	540 573 785 €	640 755 735 €	694 114 727 €

Source : Acoss- Disep- Sidéral- TdB Contrôle (données 2019 provisoires)

**Il s'agit des montants globaux de redressement, y compris les sanctions financières*

Tableau 139 : Sanctions financières

Année	2016	2017	2018	2019 (à date)
Nombre d'annulations d'exonérations de cotisations et contributions sociales	2 294	1 900	1 813	1 931
Montant d'annulation d'exonérations de cotisations et contributions sociales	42 460 940 €	27 436 616 €	26 706 506 €	85 117 436 €
Nombre de majorations complémentaires de redressement	4 505	4 184	3 933	4 305
Montant de majorations complémentaires de redressement	101 654 598 €	116 263 408 €	163 381 792 €	161 041 067 €

Source – Acoss- Disep- Sidéral- TdB Contrôle (données 2019 provisoires)

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

Tableau 2014 : Nombre d'affaires transmises aux parquets

Parquet de (lieu)	2016	2017	2018
Nb de PV transmis aux Parquets	2 425	2 414	2 252

Source – Acoss- Disep- Sidéral

5.5. Les effectifs mobilisés sur la lutte contre la délinquance économique et financière

Tableau 151 : Nombre d'ETP alloués aux affaires économiques et financières avec pouvoir judiciaire (article 28 du CPP)

ETP en Nombre- Données nationales			
Métier + encadrement	**2016**	**2017**	**2018**
Inspecteurs généralistes (contrôle comptable d'assiette)	1 194,07	1 161,03	1 134,77
Contrôleurs sur pièces (non habilités à la lutte contre le travail dissimulé)	178,62	185,13	195,95
Inspecteurs dédiés à la lutte contre le travail dissimulé	268,38	275,68	284,85
Total	1 641,07	1 621,84	1 615,57
ETP en %- Données nationales			
Métier + encadrement	**2016**	**2017**	**2018**
Inspecteurs généralistes (contrôle comptable d'assiette)	72,8%	71,6%	70,2%
Contrôleurs sur pièces (non habilités à la lutte contre le travail dissimulé)	10,9%	11,4%	12,1%
Inspecteurs dédiés à la lutte contre le travail dissimulé	16,4%	17,0%	17,6%

Source : Acoss- DGRM, mission.

6. La caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

6.1. La stratégie de lutte contre la fraude de la CNAF

Il existe trois typologies de fraudes :

- les omissions intentionnelles dans les déclarations qui représentent 73,1 % des cas de fraude ;
- la fraude à l'isolement pour bénéficier d'une allocation majorée qui représente 18,5 % des cas de fraude ;
- les faux, usage de faux et escroquerie qui représentent 8,5 % des cas de fraude.

Sur la branche Famille, la délinquance économique et financière n'est pas importante, il s'agit plutôt de la fraude à la subsistance autour de trois allocations majeures :

- le RSA qui représente 58 % des cas de fraude en 2018 ;
- les aides au logement qui représentent 19,7 % des cas de fraude en 2018 ;
- la prime d'activité qui représente 7,7 % des cas de fraude en 2018.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Tableau 162 : Les prestations les plus sujettes à la fraude

Prestations	Part du total de la fraude en nombre	Part du total de la fraude en masse financière
Revenu de solidarité active (RSA)	47,2 % (54,3 % en 2017)	57,9 % (61,5 % en 2017)
Prime d'activité	16,9 % (11,5 % en 2017)	7,7 % (4,3 % en 2017)
Allocation adulte handicapé (AAH)	1,3 % (1,5 % en 2017)	2,8 % (4,3 % en 2017)
Aides au logement	19,1 % (19,8 % en 2017)	19,7 % (21,1 % en 2017)
Prestations familiales et primes diverses	11,4 % (8,4 % en 2017)	8,3 % (5,9 % en 2017)
Action sociale	0,01 % Comme en 2017	Non significatif

Source : CNAF, mission.

La CNAF réalise trois types de contrôle :

- les contrôles automatiques en vérifiant l'adéquation entre les déclarations des allocataires et les documents qu'ont sur eux Pôle emploi et la DGFiP. Pôle emploi et les CAF ont réalisé 27 822 763 échanges en 2018 ;
- les contrôles sur place ;
- les contrôles sur pièces.

Le périmètre de la détection des dossiers frauduleux s'est élargi, il ne concerne plus uniquement les contrôles sur place. Les autres canaux de détection sont :

- la comparaison des ressources déclarées à la Caf et celles transmises par la direction générale des finances publiques (DGFiP) ;
- l'examen approfondi des dossiers pour lesquels l'allocataire fait une demande de remise de dette à la CAF ;
- l'analyse des indus supérieurs à un certain montant dont la responsabilité incombe à l'allocataire.

Les outils de sanction pour la CNAF sont :

- les avertissements ;
- les pénalités ;
- le dépôt de plainte lorsque la fraude dépasse 15 000 €.

L'article L. 553-1 du code de la sécurité sociale permet aux CAF de récupérer les sommes indues.

L'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale permet aux CAF d'utiliser des avertissements et des pénalités.

Les CAF ont l'obligation de saisir le parquet. Pour le civil, il y a une prescription de 2 ans alors qu'elle est comprise entre 6 et 12 ans pour le pénal.

Le volet prévention de la fraude a également été renforcé :

- information dans les accueils via des articles de presse des condamnations intervenues sur le département ;
- incitation via des campagnes de communication à déclarer tout changement de situation ;
- envoi de courriers de rappel des obligations déclaratives aux allocataires lorsque des indus sont générés suite à des omissions ou erreurs de déclaration des allocataires (pour des indus inférieurs à un certain montant).

Les caisses d'allocations familiales participent aux comités départementaux antifraude (CODAF).

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

6.2. Le périmètre d'intervention de la CNAF

6.2.1. Les enquêtes réalisées

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Tableau 173 : Éléments statistiques sur les fraudes répertoriées par la CNAF de 2016 à novembre 2019

	Objectifs	Nombre total de cas de fraudes	Taux d'atteinte de l'objectif	Nb total d'avertissements	Nb total de pénalités	Montant des pénalités	Pénalité moyenne	Nombre total de poursuites pénales	Taux de sanction	Montant de fraudes	Préjudice moyen
2016	43 888	42 959	98%	12 387	26 846	16 792 381 €	626 €	1 878	96%	275 448 221 €	6 412 €
2017	43 417	45 100	104%	10 799	27 463	16 842 770 €	613 €	1 917	98%	291 142 511 €	6 455 €
2018	43 534	44 897	103%	11 548	27 926	19 352 243 €	693 €	1 853	100%	304 621 515 €	6 785 €
2019 (novembre)	45 331	41981	92%	10 731	26 164	17 541 342 €	670 €	1 587	101%	284 002 857 €	6 765 €

Source : CNAF, mission.

M. JANICOT EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL

6.2.2. Les contrôles réalisés par les CAF

Tableau 184 : Éléments statistiques sur les contrôles liés aux incohérences entre la situation professionnelle et les ressources (contrôles Rac) en 2018

Nature du contrôle	Nombre de contrôles	Nombre d'indus	Taux d'indus	Montant d'indus (€)	Nombre de rappels	Taux de rappels	Montant de rappels (€)	Taux d'impact financier	Montant financier global (€)	Impact financier moyen (€)
Rac annuels	496 860	194 739	39%	199 904 601	118 852	24%	61 503 328	63%	261 407 929	526
Rac trimestriels RSA	467 556	96 017	21%	62 291 587	50 766	11%	31 334 273	31%	93 625 860	200
Rac trimestriels Aah	40 662	7 182	18%	3 779 544	2 477	6%	1 444 230	24%	5 223 774	128
Rac trimestriels Prime d'activité	926 893	198 464	21%	53 249 230	47 291	5%	14 570 635	27%	67 819 865	73
Total Rac trimestriels	1 435 111	301 663	21%	119 320 362	100 534	7%	47 349 138	28%	166 669 500	116

Source : CNAF, mission.

Tableau 195 : Éléments statistiques sur les contrôles ciblés

Origine contrôle	Nombre de contrôles	Indus			Rappels			Taux d'impact financier	Impact financier moyen (€)
		Nombre	Taux	Montant (€)	Nombre	Taux	Montant (€)		
Sur pièces 2018	286 117	65998	23%	77 441 527	55941	20 %	43 339 140	43 %	422

Source : CNAF, mission.

Tableau 206 : Éléments statistiques sur les contrôles sur place

Cibles	Contrôles clos	Indus	Taux d'indus	Montant d'indus (€)	Rappels	Taux de rappels	Montant de rappels (€)	Montant d'impact financier (€)	Taux d'impact financier	Impact financier moyen (€)
Sur Place 2018	169 539	89 751	53 %	268 953 694	69 003	41%	74 850 385	343 804 079	94 %	2 028

Source : CNAF, mission.

Tableau 217 : Éléments statistiques sur les fraudes répertoriées par la CNAF de 2016 à novembre 2019

Année	Nombre total de cas de fraudes	Nb total d'avertissements	Nb total de pénalités	Montant des pénalités	Nombre total de poursuites pénales	Montant de fraudes
2016	42 959	12 387	26 846	16 792 381 €	1 878	275 448 221 €
2017	45 100	10 799	27 463	16 842 770 €	1 917	291 142 511 €
2018	44 897	11 548	27 926	19 352 243 €	1 853	304 621 515 €
Novembre 2019	41 981	10 731	26 164	17 541 342 €	1 587	284 002 857 €

Source : CNAF, mission.

EXEMPLAIRE CONFIDENTIEL M. JANUEL

6.3. Les effectifs mobilisés sur la lutte contre la délinquance économique et financière

Il y a 600 contrôleurs sur tout le territoire qui sont rattachés à des CAF.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

ANNEXE IX

Analyse du questionnaire adressé aux procureurs de la République

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

SOMMAIRE

1. UNE ORGANISATION DES JURIDICTIONS DÉPENDANTE DE LEUR TAILLE AVEC UNE SPÉCIALISATION DES MAGISTRATS EN CHARGE DES DOSSIERS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS QUI SE LIMITE LE PLUS SOUVENT AU PARQUET 1

1.1. Une spécialisation du parquet limitée pour l'essentiel aux procédures transmises par courrier 1

1.1.1. Des magistrats du parquet très majoritairement spécialisés pour le traitement du courrier. 1

1.1.2. Les appels téléphoniques des services enquêteurs gérés majoritairement par la permanence générale 2

1.2. Des magistrats du siège non spécialisés 2

1.2.1. Très peu de juges d'instructions spécialisés 2

1.2.2. Des dossiers jugés majoritairement par des formations non spécialisées 3

1.3. Une spécialisation de l'enquête au jugement résiduelle 4

2. UN CONSTAT UNANIME DE MANQUE D'ENQUÊTEURS SPÉCIALISÉS À LA MATIÈRE ÉCONOMIQUE DE MOYENNE INTENSITÉ 4

2.1. Des services de sécurité publique qui disposent de peu d'enquêteurs spécialisés 4

2.2. Une situation contrastée pour la gendarmerie avec des brigades territoriales qui disposent de très peu d'enquêteurs spécialisés mais des brigades de recherche mieux dotées. 6

2.2.1. Des brigades territoriales sans enquêteurs spécialisés 6

2.2.2. La moitié des brigades de recherche disposent d'enquêteurs spécialisés. 8

2.2.3. Un tiers des procureurs n'ont à leur disposition aucun service enquêteur à qui confier les enquêtes économiques et financières de moyenne intensité. 9

2.3. La présence de dossiers complexes dans presque la totalité des juridictions. ... 11

2.4. Des dossiers très complexes gérés par des juridictions de taille modeste. 12

3. DES DÉLAIS DE TRAITEMENT ENTRE L'ENQUÊTE ET LE JUGEMENT PARTICULIÈREMENT LONGS 14

3.1. Un constat unanime, tous services d'enquêtes confondus, de délais d'enquêtes excessifs néanmoins mieux maitrisés en zone gendarmerie. 14

3.2. Un traitement judiciaire également long 15

3.2.1. Des informations judiciaires particulièrement longues. 15

3.2.2. Des retards d'audiencement dans certaines juridictions non spécifiques aux dossiers économiques et financiers. 15

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

La mission a adressé à l'ensemble des procureurs de la République un questionnaire par voie électronique portant sur la délinquance économique et financière. Il comprenait 20 questions et des champs d'observations libres. Pour les juridictions siège de JIRS, il a été demandé aux procureurs de ne répondre que pour l'activité classique de leur juridiction.

Les réponses ont été apportées entre le 6 novembre et le 19 décembre 2019.

137 procureurs de la République y ont répondu, de façon non anonyme, correspondant un taux de répondant de 82,5 % se répartissant comme suit[1] : 69 % des juridictions du groupe 1[2], 87 % des juridictions de groupe 2[3], 86 % des juridictions du groupe 3[4] et 81 % des juridictions du groupe 4[5], ce qui montre la préoccupation et l'intérêt des procureurs de la République pour le sujet.

Si les réponses apportées sont déclaratives et nécessairement pour partie subjectives, le taux de répondant permet de considérer que l'étude donne une vision réaliste du traitement de ce contentieux du point de vue des juridictions. Il faut relever en outre que près d'un procureur sur deux a assorti sa réponse d'observations libres permettant de contextualiser les difficultés rencontrées.

1. Une organisation des juridictions dépendante de leur taille avec une spécialisation des magistrats en charge des dossiers économiques et financiers qui se limite le plus souvent au parquet.

1.1. Une spécialisation du parquet limitée pour l'essentiel aux procédures transmises par courrier

1.1.1. Des magistrats du parquet très majoritairement spécialisés pour le traitement du courrier.

Dans la très grande majorité des juridictions (84,4 %), un magistrat du parquet est en charge spécifiquement du contentieux économique et financier. Cela permet aux services enquêteurs d'avoir un interlocuteur identifié. Cette spécialisation ne signifie toutefois pas pour autant que ce magistrat est formé à ce contentieux ni qu'il y consacre l'essentiel de son temps.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. VANGELI

[1] Les 166 juridictions sont classées par la DSJ en quatre groupes en fonction de leur activité qui se calcule selon la formule suivante : Les affaires civiles nouvelles (coefficient à 0,6), les affaires pénales poursuivables (coefficient à 0,5), la population du ressort (coefficient à 0,2), les décisions civiles au fond (coefficient à 0,1), l'activité du tribunal correctionnel (coefficient à 0,1), les mesures de détention provisoire (coefficient à 0,1), la population de détenus hébergés ajoutée à la population suivie par le SPIP en milieu ouvert (coefficient à 0,05).

[2] Groupe1 : Paris, Bobigny, Lyon, Marseille, Nanterre, Créteil, Lille, Bordeaux, Versailles, Evry, Pontoise et Toulouse

[3] Groupe 2 : Montpellier, Meaux, Nantes, Nice, Strasbourg, Aix, Grasse, Toulon, Rouen, Nîmes, Grenoble, Rennes, Perpignan, Amiens, Draguignan, Angers, Nancy, Evreux, Béthune, Saint-Etienne, Metz, Le Mans, Boulogne-sur-Mer, Saint-Denis, Melun, Dijon, Clermont-Ferrand, Caen, Tours, Valence.

[4] Groupe 3 : Bourg-en-Bresse, Fort-de-France, Avignon, Mulhouse, Valenciennes, Cayenne, Saint-Brieuc, Brest, Orléans, Chartres, Le Havre, Poitiers, Beauvais, Béziers, Pau, Pointe-à-Pitre, La Rochelle, Limoges, Dunkerque, Reims, Lorient, Epinal, Bayonne, Arras, Angoulême, Quimper, Troyes, Besançon, Agen, Saint-Nazaire, Senlis, Colmar, Chalon-sur-Saône, Saint-Pierre, Thonon-les-Bains, Chambéry, La Roche-sur-Yon, Blois, Bourges, Charleville-Mézières et Privas.

[5] Groupe 4 : Niort, Avesnes-sur-Helpe, Sarreguemines, Annecy, Vannes , Douai, Coutances, Saint-Malo, Châlons-en-Champagne, Tarascon, Montauban, Thionville, Lons-le-Saulnier, Périgueux, Laval, Vienne, Brive-la-Gaillarde, Rodez, Tarbes, Carpentras, Laon, Vesoul, Saintes, Bastia, Nevers, Albertville

Châteauroux, Carcassonne, Auxerre, Narbonne, Cambrai, Dieppe, Macon, Chaumont, Fontainebleau, Basse-Terre, Dax, Bonneville, Cherbourg, Montargis, Les Sables-d'Olonne, Montbéliard, Albi, Villefranche-sur-Saône, Mont-de-Marsan, Castres, Ajaccio, Compiègne, Le Puy, Digne-les-Bains, Sens, Bergerac, Briey, Saint-Quentin, Libourne, Bourgoin-Jallieu, Soissons, Lisieux, Auch, Foix, Gap, Alès, Alençon, Saint-Omer, Belfort, Argentan, Saverne, Cahors, Cusset, Roanne, Montluçon, Aurillac, Bar-le-Duc, Moulins, Verdun, Guéret, Mende

Il faut toutefois relever que 21 juridictions sur les 137 répondantes ont indiqué ne pas avoir désigné de magistrat référent pour ce contentieux qui est donc traité à tour de rôle par les différents membres du parquet. Ce mode de traitement dégradé n'est pas l'apanage des plus petites juridictions puisque deux juridictions du groupe 2 sont dans cette situation. Des contraintes d'effectifs justifient ce choix.

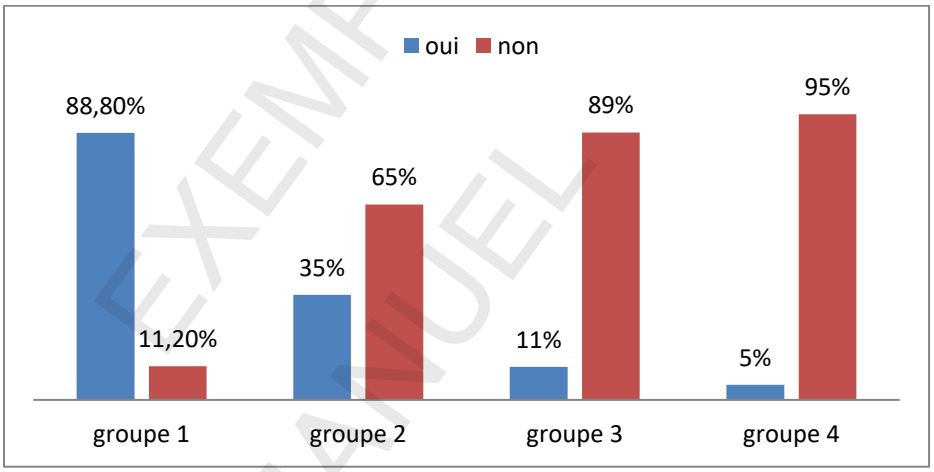
1.1.2. Les appels téléphoniques des services enquêteurs gérés majoritairement par la permanence générale

La spécialisation d'un ou plusieurs membres du parquet se limite dans la majorité des juridictions au traitement des procédures reçues par courrier puisque seules 17,7 % des juridictions disposent d'une permanence téléphonique dédiée à ce contentieux.

Les services enquêteurs, en cas de situation urgente justifiant un appel téléphonique (demandes de réquisitions, compte-rendu de garde à vue…), sont donc amenés, dans la très grande majorité des juridictions, à prendre attache avec le service de la permanence générale où des magistrats non formé à ce contentieux leur répondent. Beaucoup de juridictions indiquent toutefois qu'à défaut de permanence téléphonique, une permanence électronique (par courriel) est mise en place.

Assez logiquement, plus la juridiction est importante et plus la probabilité de disposer d'une permanence dédiée croie.

Encadré 1 : Permanence téléphonique dédiée au contentieux économique et financier



Source : Questionnaire, mission.

1.2. Des magistrats du siège non spécialisés

1.2.1. Très peu de juges d'instructions spécialisés

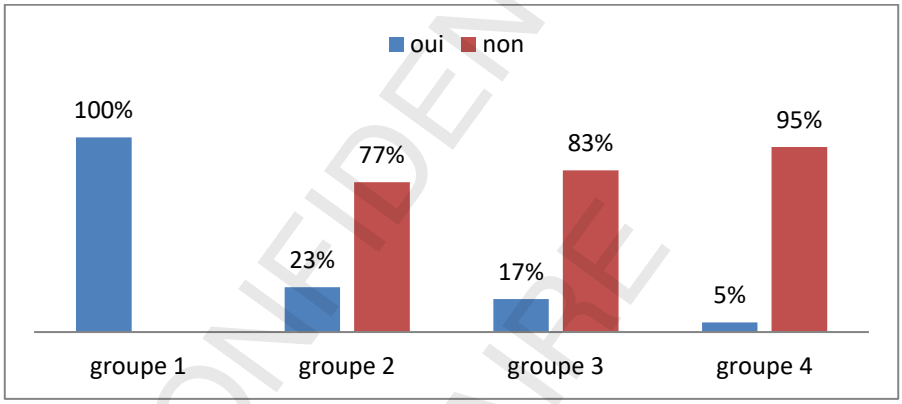
Seules 17 % des juridictions répondantes (24 tribunaux judiciaires) ont un juge d'instruction en charge spécifiquement des dossiers économiques et financiers.

Comme pour le parquet, cette spécialisation, quand elle existe, ne signifie pas que le juge d'instruction est formé au contentieux ni qu'il y consacre la majorité de son temps mais uniquement qu'il est désigné par le président de la juridiction pour instruire ces dossiers.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

L'analyse des chiffres par taille de juridiction montre que presque seules les juridictions du groupe 1 ont spécialisé un juge d'instruction à la matière économique et financière. Pour les plus petits tribunaux, cette situation s'explique souvent structurellement par le fait qu'un seul poste de juge d'instruction y est localisé. Pour les autres, c'est un choix d'organisation souvent lié à l'absence de volontaire parmi les magistrats.

Encadré 2 : Juge d'instruction spécialisé dans les dossiers de délinquance économique et financier



Source : Questionnaire, mission.

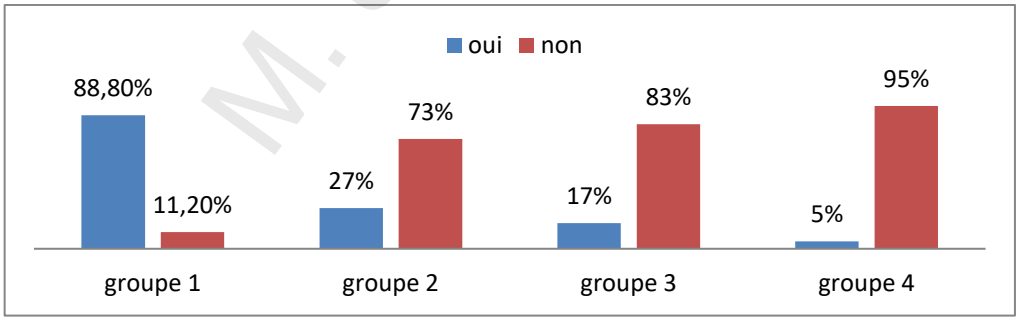
1.2.2. Des dossiers jugés majoritairement par des formations non spécialisées

Les tribunaux judiciaires ne disposent pas dans leur immense majorité (83 % des juridictions) de formation de jugement spécialisée. Les dossiers économiques et financiers sont donc jugés par des formations correctionnelles généralistes qui ne maitrisent pas nécessairement la technicité du contentieux.

La taille de la juridiction influe nécessairement sur les choix d'organisation puisque les plus petites juridictions ne disposent que d'une seule chambre correctionnelle. Pour autant, même des juridictions de tailles importantes, qui disposent de plusieurs chambres correctionnelles, n'ont pas de formation de jugement dédiée. Beaucoup de procureurs indiquent néanmoins regrouper aux mêmes audiences les dossiers économiques et financiers qui demeurent néanmoins jugés par la formation de jugement habituelle.

Un procureur relève que « *l'absence de spécialisation de la juridiction de jugement induit des relaxes non fondées et de la frilosité sur les mesures de confiscation patrimoniale* ».

Encadré 3 : Formation correctionnelle spécialisée



Source : Questionnaire, mission.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANVIER

1.3. Une spécialisation de l'enquête au jugement résiduelle

Alors que dans leurs observations libres les procureurs ont mis en exergue la complexité du contentieux économique et financier, il est patent de constater que seules de très rares juridictions assurent un traitement de ces dossiers, de l'enquête au jugement, par des magistrats spécialisés.

Ce constat est d'autant plus sévère que cette absence de spécialisation concerne aussi bien les dossiers de basse intensité que ceux plus complexes qui, sans relever de la compétence des JIRS, ont été traité par des services d'enquêtes spécialisés. (cf. 2.4)

Les procureurs notent la difficulté à trouver des magistrats ayant du gout pour la matière indiquant que le manque d'enquêteur est « *de nature à décourager les magistrats du parquet en charge de ce contentieux et à dissuader les autres de s'investir et de se former dans ce domaine technique*. »

Seules 12 juridictions sur les 137 ayant répondu, soit 8,7 %, assurent un traitement des dossiers économiques et financier par des magistrats spécialisés sur l'ensemble de la chaine pénale. Dans 17 tribunaux judiciaires soit 12,4 % des juridictions, les dossiers sont traités de l'enquête aux jugements par des magistrats non spécialisés

2. Un constat unanime de manque d'enquêteurs spécialisés à la matière économique de moyenne intensité

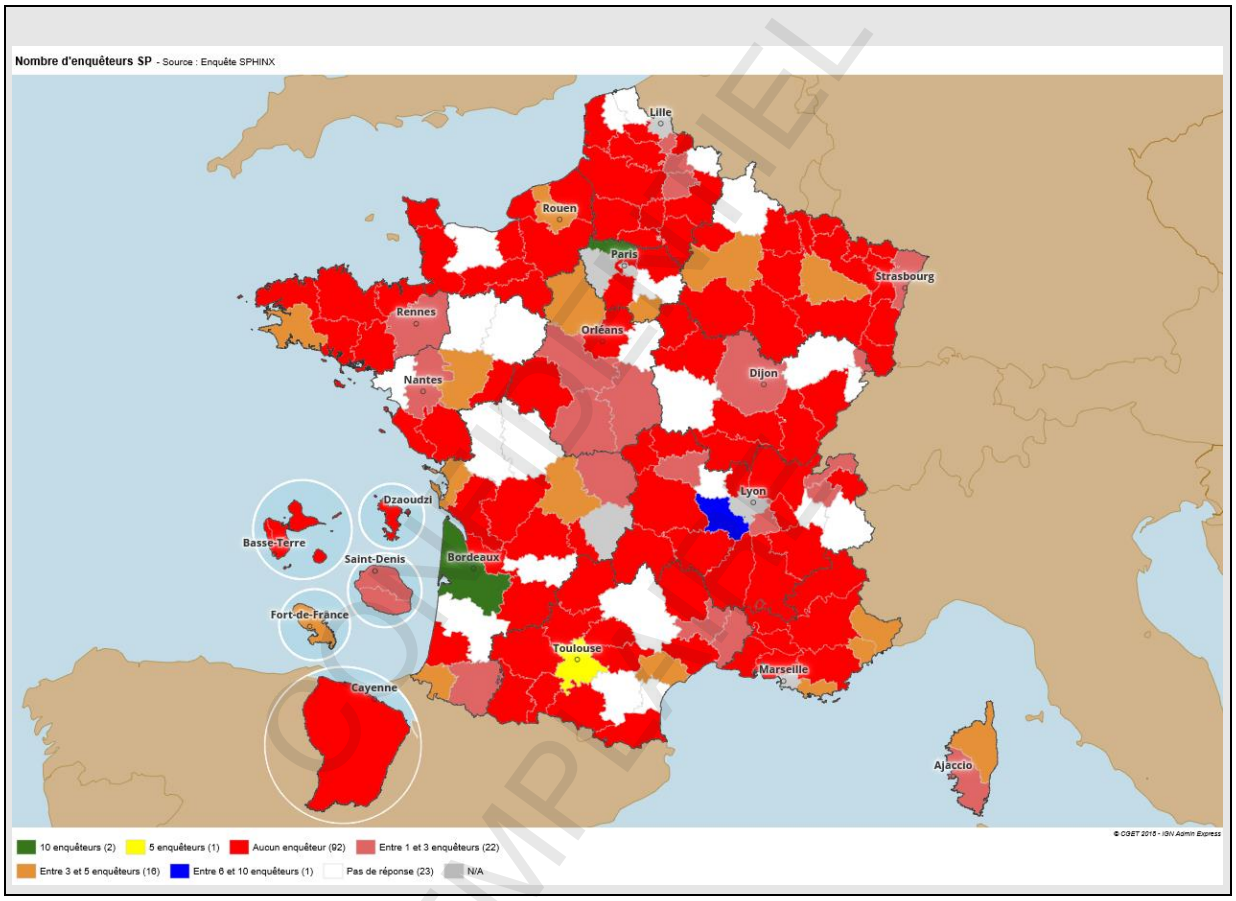
2.1. Des services de sécurité publique qui disposent de peu d'enquêteurs spécialisés

66 % des juridictions indiquent ne pas disposer en sécurité publique d'enquêteurs spécialisés dans la délinquance économique et financière. Les dossiers adressés par les parquets sont donc majoritairement traités par des enquêteurs généralistes. Un procureur note que dans son ressort : « *La DDSP ne peut compter que sur un OPJ et un APJ ».* Il ajoute que le groupe économique et financier *« avait même été dissous de fait entre 2017 et 2018 et il a été nécessaire que le parquet insiste pour qu'il soit recréé en mai 2018* ».

Là encore, comme pour le parquet, la spécialisation des services enquêteurs ne signifie pas nécessairement que ceux-ci ont reçu une formation particulière.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JAUNE

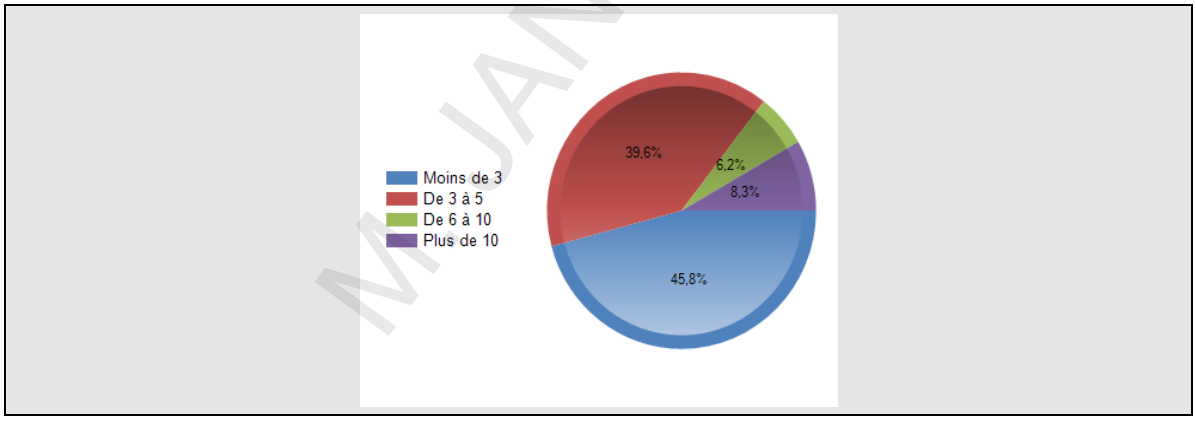
Encadré 4 : Evaluation du nombre d'enquêteurs en sécurité publique



Source : Questionnaire, mission.

Lorsqu'elles disposent d'enquêteurs, ils sont en outre peu nombreux, moins de trois dans 45,8 % des cas. Un procureur indique ainsi ne disposer que de 4 enquêteurs spécialisés *« pour un ressort de 500.000 habitants, 119 communes et un littoral économiquement très prospère »*.

Encadré 5 : Evaluation du nombre d'enquêteurs en sécurité publique



Source : Questionnaire, mission.

La présence ou de noms d'enquêteurs spécialisés est moins liée à la taille du ressort qu'à des territoires en difficulté avec des situations paradoxales : dans trois juridictions franciliennes du groupe 1, les dossiers économiques et financiers sont entièrement examinés par des magistrats spécialisés mais les enquêtes sont réalisées par des enquêteurs non formés.

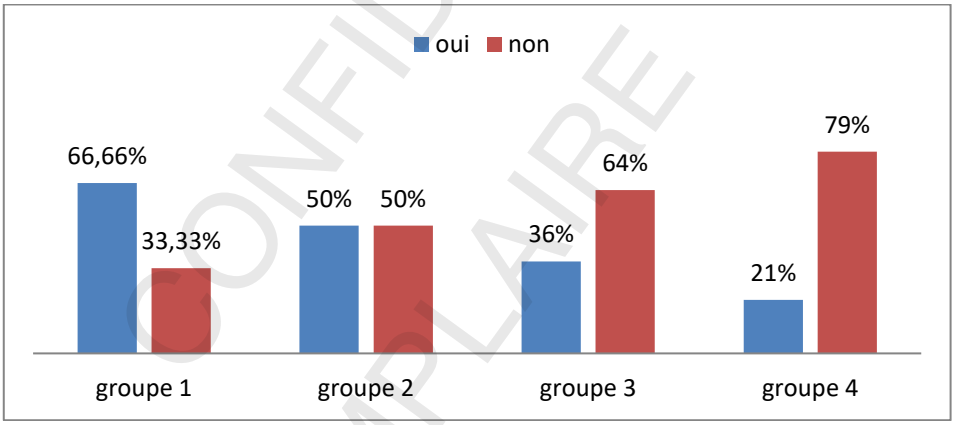
EXEMPLAIRE MANUEL

Les procureurs relèvent dans leurs observations que l'absence d'enquêteurs spécialisées est souvent la conséquence d'un manque d'OPJ dans les commissariats, liés à des vacances de poste. Ils relèvent également le manque d'appétence et de formation des enquêteurs qui privilégient, avec le soutien de leur hiérarchie, le traitement de la délinquance du quotidien et la faible qualité des enquêtes réalisées.

Les parquets qui en ont les capacités pallient ces carences par un suivi des enquêtes plus rapproché et donc plus chronophage ou des actions de formation.

Il faut relever que les réponses aux questionnaires correspondent au ressenti des procureurs et à la situation qu'ils rencontraient à un instant donné[6] et pas nécessairement à l'organisation réelle des services de sécurité publique.

Encadré 6 : Enquêteurs spécialisés en sécurité publique



Source : Questionnaire, mission.

2.2. Une situation contrastée pour la gendarmerie avec des brigades territoriales qui disposent de très peu d'enquêteurs spécialisés mais des brigades de recherche mieux dotées.

2.2.1. Des brigades territoriales sans enquêteurs spécialisés

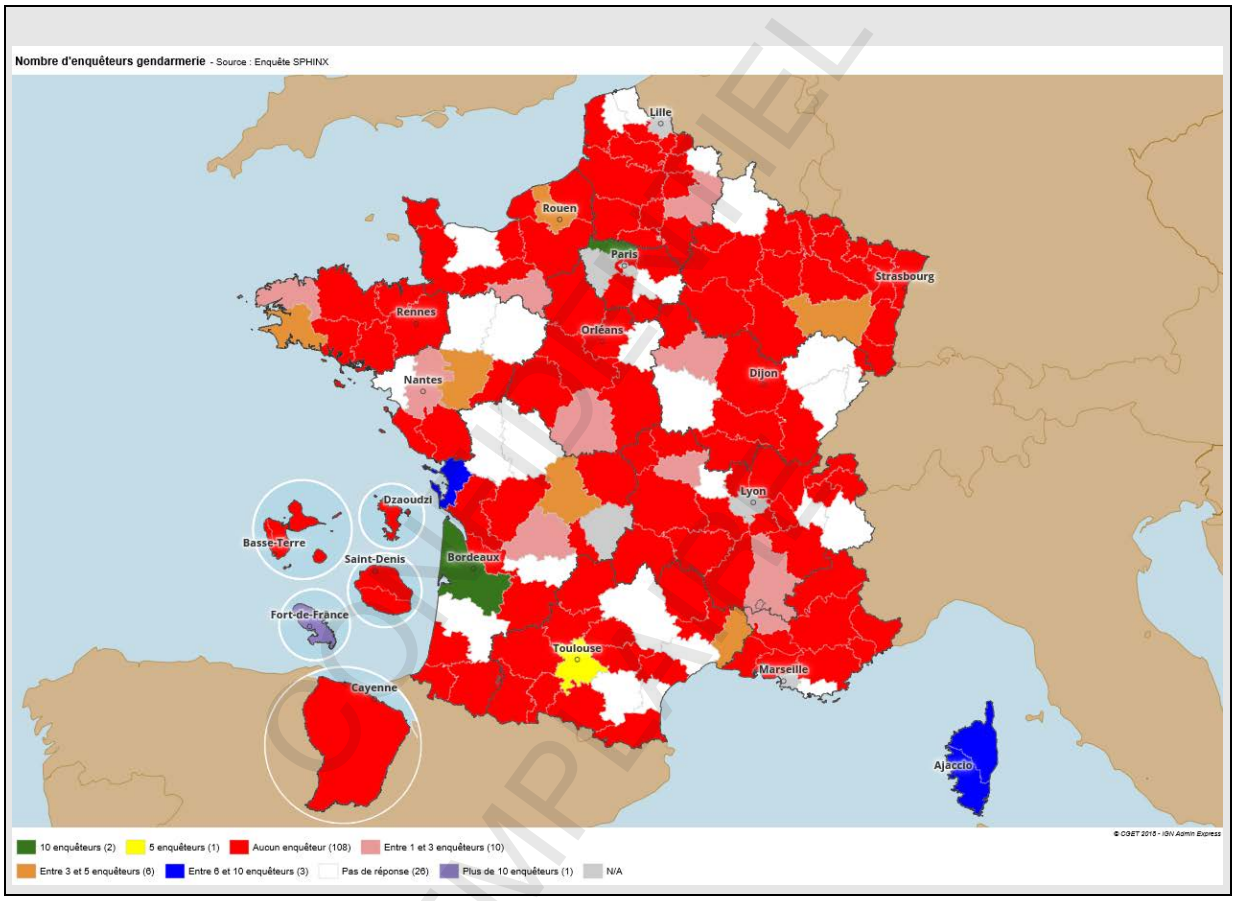
La capacité des brigades territoriales de la gendarmerie à enquêter en matière économique et financière est encore moindre que dans les commissariats de police puisque seuls 18,4 % des procureurs indiquent y disposer d'enquêteurs spécialisés (contre 34 % en zone police).

Les résultats sont uniformes quelle que soit la taille de la juridiction. Il faut relever que ces chiffres sont potentiellement majorés par le fait que le ressort de certaines juridictions se situe exclusivement ou quasi exclusivement en zone police notamment dans les départements très urbains.

[6] Les réponses ont été apportées entre le 6 novembre et le 19 décembre 2019.

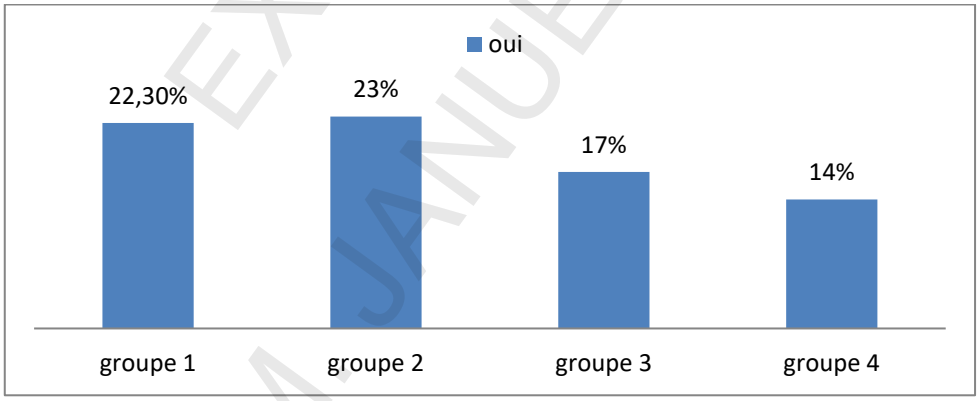
CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Encadré 7 : Evaluation du nombre d'enquêteurs gendarmerie



Source : Questionnaire, mission.

Graphique 1 : Enquêteurs spécialisés en brigade territoriale

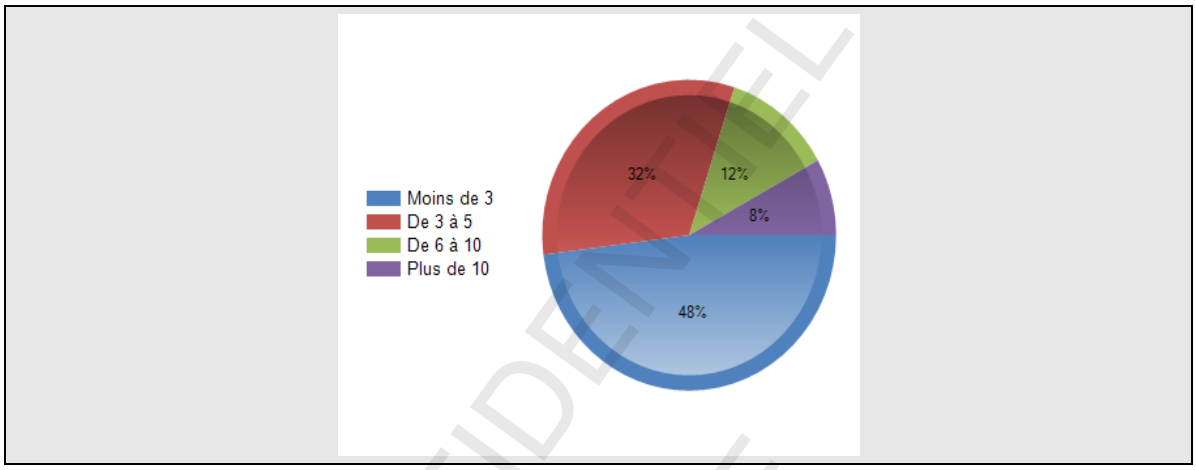


Source : Questionnaire, mission.

Là encore, lorsque des gendarmes spécialisés dans la matière sont présents, ils sont peu nombreux, moins de trois dans 48 % des cas.

EXEMPLAIRE MANUEL

Graphique 2 : Evaluation du nombre d'enquêteurs en gendarmerie

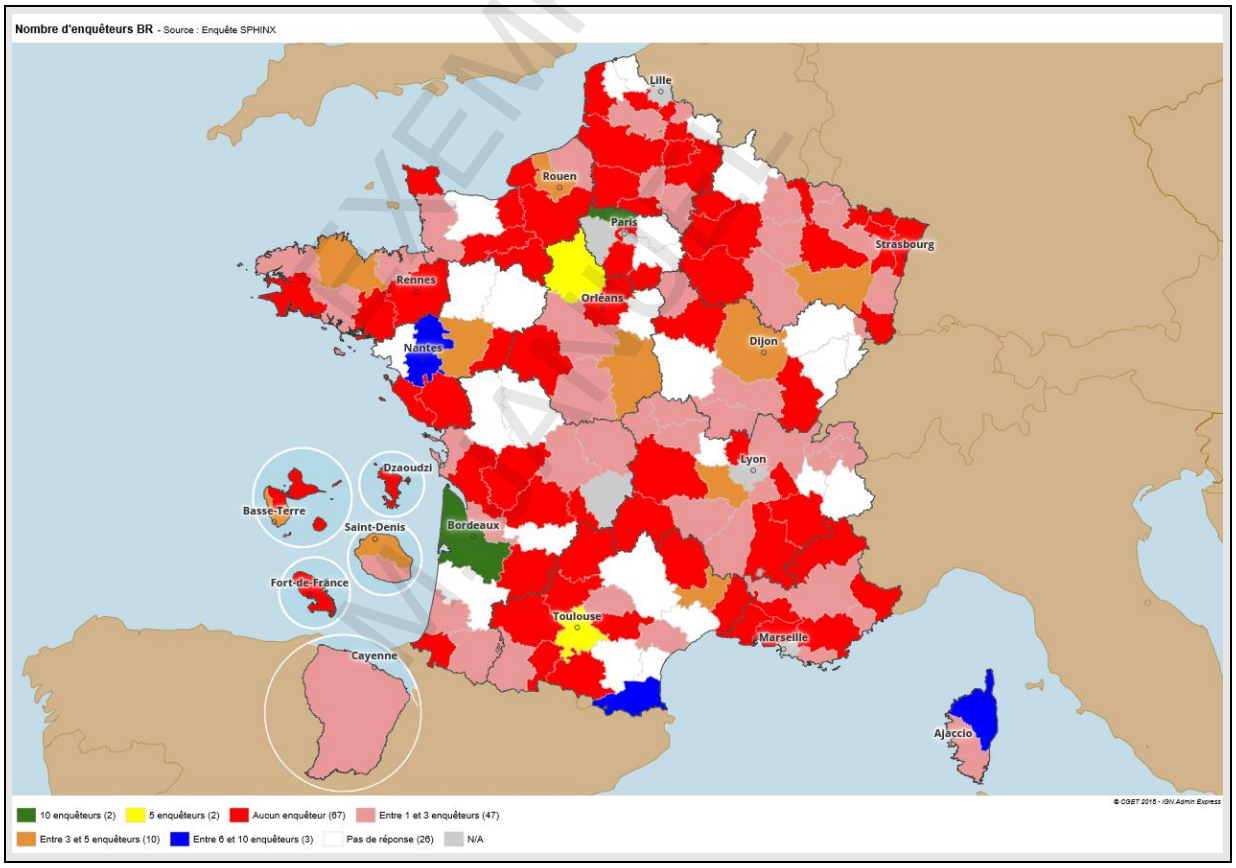


Source : Questionnaire, mission.

2.2.2. La moitié des brigades de recherche disposent d'enquêteurs spécialisés.

Avec les réserves évoquées *supra* sur l'absence dans certains ressorts de zone de compétence de la gendarmerie, un procureur sur deux indique disposer d'enquêteurs spécialisés en brigade de recherche dans le contentieux économique et financier.

Encadré 8 : Evaluation du nombre d'enquêteurs brigades de recherche

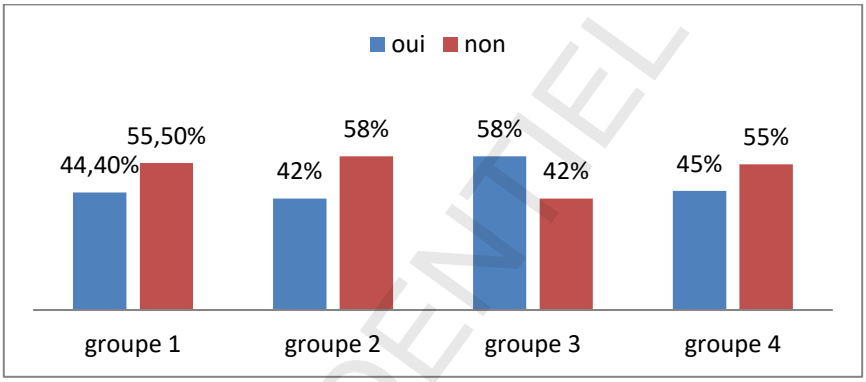


Source : Questionnaire, mission.

Ces résultats sont uniformes quelle que soit la taille de la juridiction.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MINISTERE

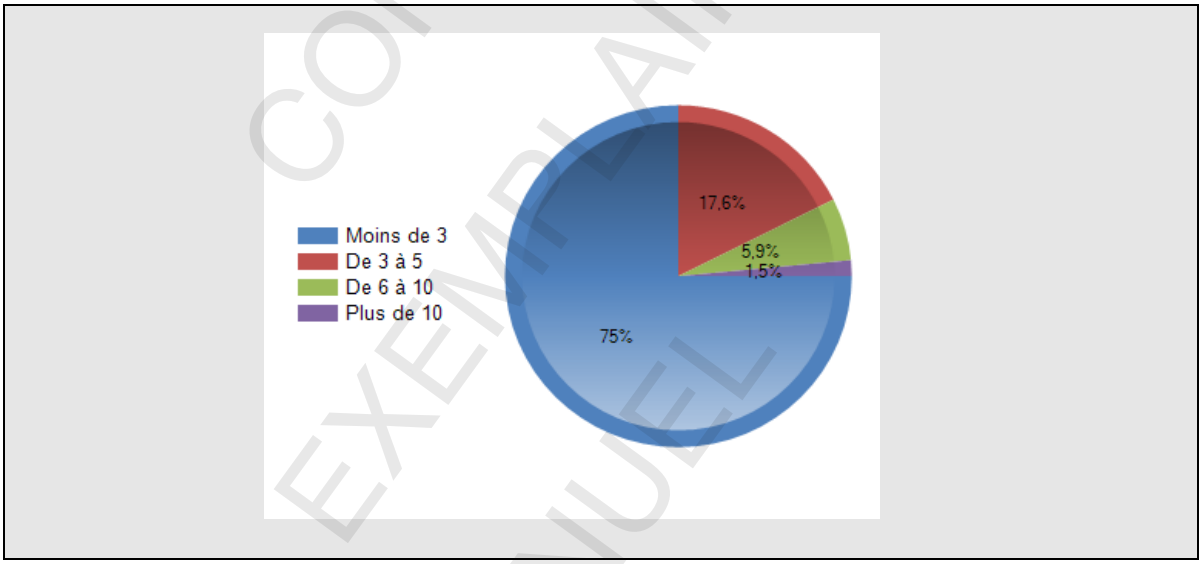
Graphique 3 : Enquêteurs spécialisés en brigade de recherche



Source : Questionnaire, mission.

Quand ils sont présents leur nombre est une nouvelle fois très faible, moins de trois dans 75 % des cas.

Encadré 9 : Evaluation du nombre d'enquêteurs brigades de recherche



Source : Questionnaire, mission.

Un procureur indique ainsi qu' « *un seul enquêteur gendarme est actuellement formé dans le département et aucun policier* »

2.2.3. Un tiers des procureurs n'ont à leur disposition aucun service enquêteur à qui confier les enquêtes économiques et financières de moyenne intensité

49 juridictions, soit 35,7 % des répondants, ont indiqué ne disposer sur leur ressort d'aucun d'enquêteur spécialisé dans la délinquance économique et financière.

Ces dossiers sont donc traité par des services généralistes ne disposant ni de l'expertise ni d'expérience dans ce domaine.

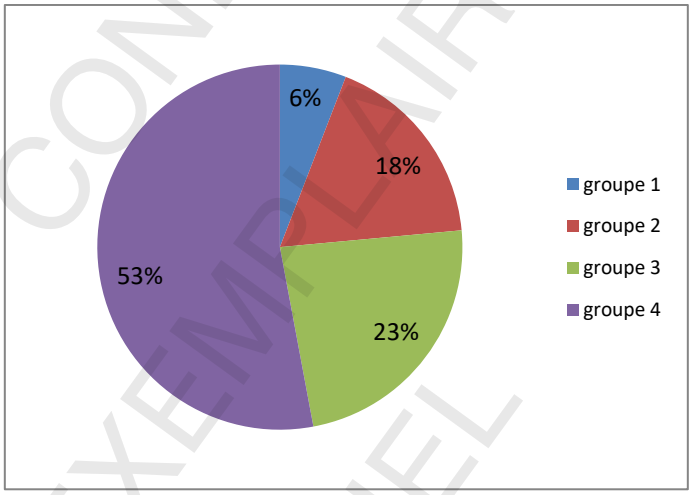
CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

Certaines zones géographique telle la Picardie concentrent les difficultés .Ainsi dans l'Aisne, Le procureur de Laon indique ainsi : que « *Le département ne bénéficie d'aucun policier spécialisé en cette matière et un seul gendarme l'est pour tout le département. Le délai moyen de prise en compte (et non de traitement) d'un dossier économique au SRPJ local est de 18 mois.* ». La situation décrite par les procureurs de Compiègne et Senlis est identique. Le procureur d'Amiens ajoute que « *dans le ressort de la cour d'appel d'Amiens qui regroupe 7 TGI la section de recherche de la gendarmerie en matière économique et financière est de 4 enquêteurs (voir 3 après détachement de l'un deux)* »

Cette situation ne concerne pas uniquement les petites juridictions puisque neufs tribunaux du groupe 2 se trouvent dans ce cas.

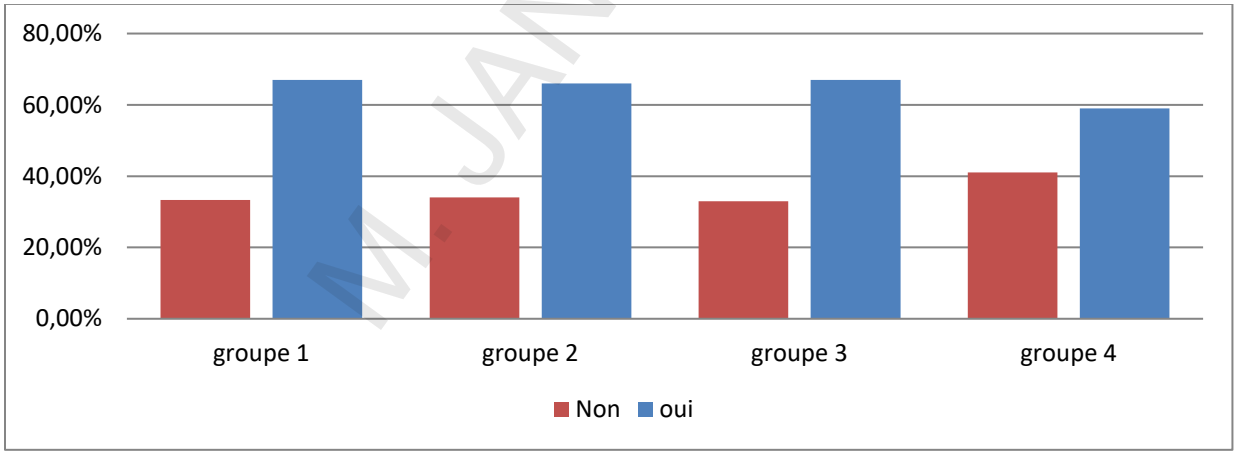
S'agissant des juridictions de la petite couronne parisienne[7], il faut relever qu'elles peuvent toutefois confier des enquêtes aux services spécialisés de la préfecture de police, point non abordé dans le questionnaire.

Graphique 4 : Répartition par groupe des juridictions ne disposant d'aucun service enquêteur spécialisé



Source : Questionnaire, mission.

Graphique 5 : Ressort d'enquêteurs spécialisés



Source : Questionnaire, mission.

[7] Deux juridictions du groupe 1 qui ont précisé ne pas disposer de service enquêteurs spécialisés sont dans la zone de compétence de la préfecture de police de Paris.

Beaucoup de procureurs s'inquiètent de la quasi impunité des délinquants en « cols blancs » découlant de cette situation, l'un d'entre eux indique que « *la situation s'avère hautement préoccupante, les infractions financières risquant de ne plus pouvoir être sanctionnées faute d'OPJ en capacité de procéder aux enquêtes* ».

Un autre, décrivant la situation de son ressort départementale, pourtant important[8] un seul enquêteur en PJ compétent pour deux départements, un délai de 18 mois annoncé par la SR avant un premier acte d'enquête, un GIR qui n'intervient que très peu dans le département et des « *enquêteurs dit financiers à la SD n'ont aucune formation financière* »- en conclue que « *La délinquance économique et financière n'est est tout simplement pas traitée dans le département* »

2.3. La présence de dossiers complexes dans presque la totalité des juridictions.

90 % des juridictions avaient au moment où le questionnaire a été rempli un dossier économique et financier en cours à la PJ et 85 % un dossier en cours dans une section de recherche de la gendarmerie (SR).

Un des critères unanimement reconnu de saisine des services de PJ et des SR étant celui de la complexité, il en ressort que presque l'ensemble des tribunaux judiciaires sont amenés à suivre au niveau de l'enquête puis à juger des dossiers complexes.

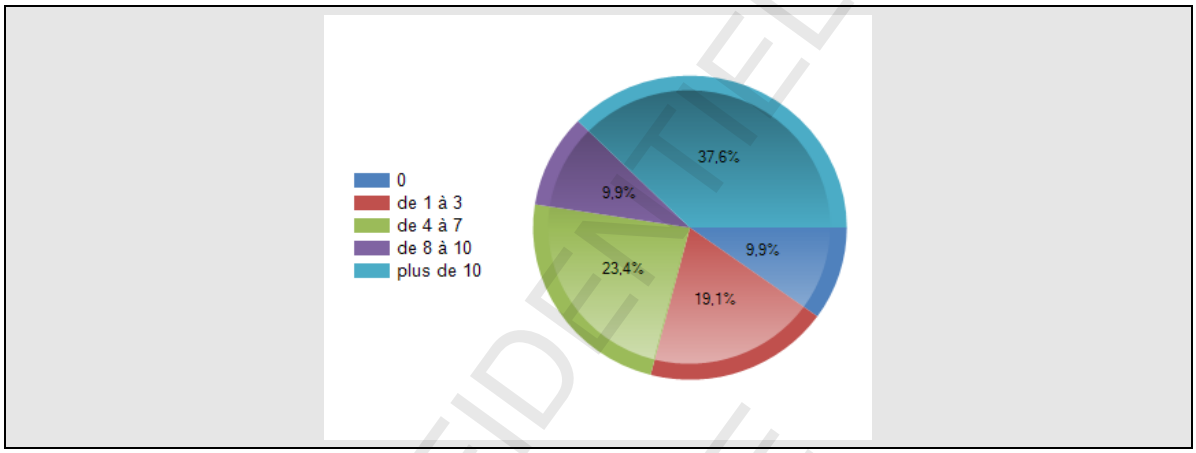
Les procureurs notent en outre les difficultés qu'ils rencontrent pour faire accepter par ses services spécialisés leurs dossiers, précisant que ces derniers sont souvent mobilisés par les dossiers JIRS et que plus la juridiction est éloignée du siège de la PJ plus leur saisine est difficile.

Un procureur relève ainsi que : « *Si la JIRS possède la compétence ECOFI, sa politique de saisine réserve aux dossiers très complexes son intervention, ce qui ne correspond pas au niveau moyen des dossiers traités localement et que nous peinons néanmoins à traiter correctement et avec diligence faute d'un panel d'enquêteurs formés et disponibles en nombre adapté.* » Un autre relève que : « *Dans les TGI du groupe 4, et pour notre part dans un ressort de 223 000 habitants, la principale difficulté rencontrée tient au traitement des affaires d'envergure, pour lesquelles ni la juridiction (taille du parquet, instruction, tribunal correctionnel), ni les services locaux d'enquête ne sont suffisamment dimensionnés pour une gestion au long cours. Le recours au pôle de l'instruction ne paraît pas toujours suffisant, la compétence des juges d'instructions n'étant pas nécessairement supérieure à celle des juges d'instruction des TGI infra-pôle. Dans le même temps, les critères de saisine de la JIRS (notamment celle de Marseille très sollicitée) sont de plus en plus exigeants, rendant la marche à franchir souvent insurmontable* ».

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANVIER

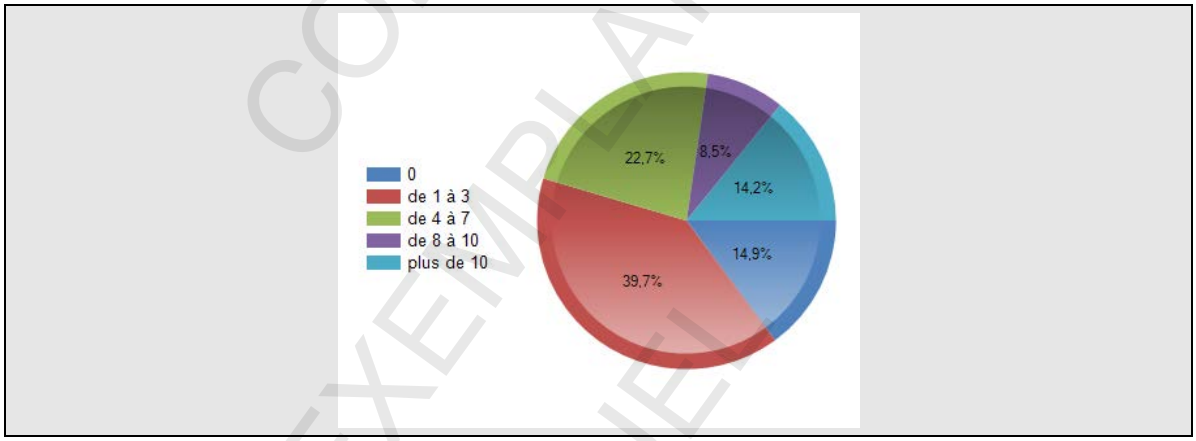
[8] Juridiction de groupe 2

Encadré 10 : Nombre d'enquêtes concernant des infractions économiques et financières dont sont saisis les services de la PJ



Source : Questionnaire, mission.

Encadré 11 : Nombre d'enquêtes concernant des infractions économiques et financières dont sont saisis les services de sections de recherches



Source : Questionnaire, mission.

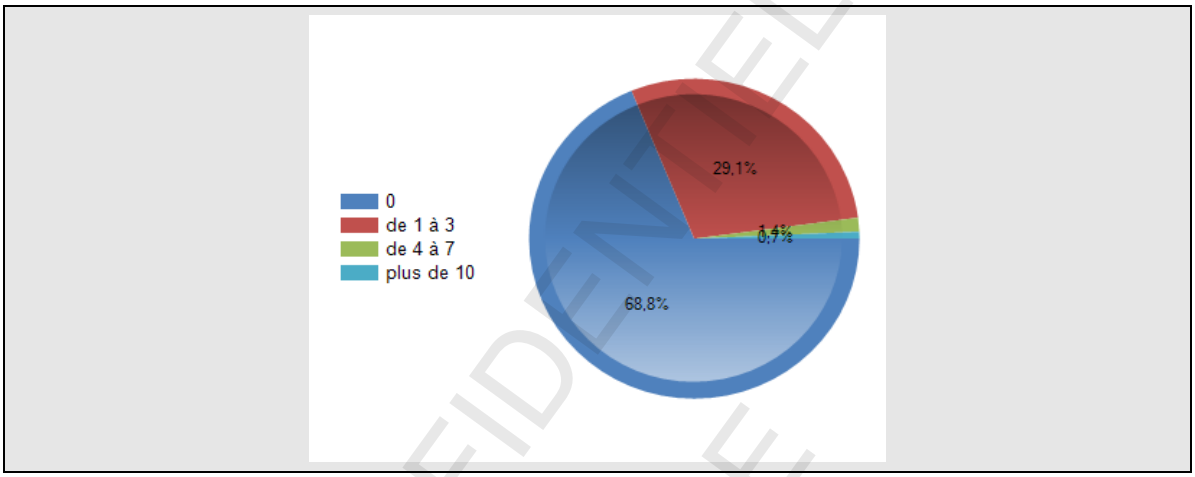
2.4. Des dossiers très complexes gérés par des juridictions de taille modeste.

Les offices centraux spécialisés dans la délinquance économique et financière sont usuellement en charge des dossiers très complexes relevant majoritairement de la compétence du PNF et/ou des JIRS.

Or, à la lecture des réponses au questionnaire près de 30 % des juridictions, de tailles diverses ont actuellement un dossier en cours dans un office central.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MAJ JANVIER

Encadré 12 : Nombre de dossiers concernant des infractions économiques et financières dont sont saisis les offices centraux spécialisés

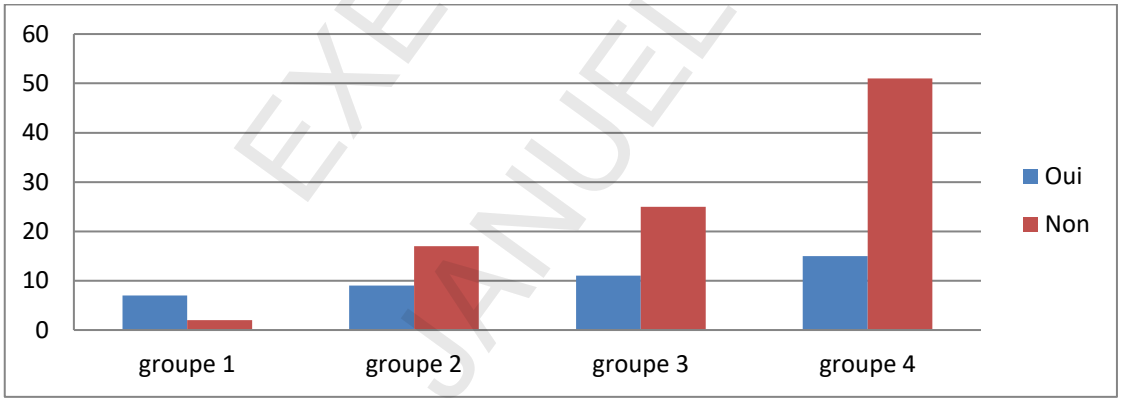


Source : Questionnaire, mission.

Si en volume les juridictions du groupe 1 ont logiquement plus d'enquêtes en cours dans les offices centraux, l'ensemble des juridictions sont confrontés à des dossiers de grande complexité : Quinze juridictions du groupe 4 et onze du groupe 3 ont indiqué ainsi avoir actuellement un dossier en cours dans un office central spécialisé. Ce constat pose la question (cf. *supra 1*) de leur capacité à apporter une réponse judiciaire adaptée à ces dossiers très complexes.

Il faut relever que le questionnaire ne portait pas sur le service des douanes judiciaires (SNDJ).

Graphique 6 : Dossiers en cours dans un office central spécialisé dans la délinquance économique et financière



Source : Questionnaire, mission.

Un procureur note ainsi que « *les juridictions de groupe 4 peuvent être amenées à connaître de lourds dossiers de délinquance économique et financière sans que les magistrats bénéficient d'appui conséquent nécessaire (pas de greffe dédié aux magistrats du parquet), et sans que les juridictions spécialisées -JIRS- ne se saisissent, ce qui tend à rendre complexe et très chronophage la gestion de ces dossiers perdus dans la masse de l'ensemble des procédures de droit commun.* »

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

3. Des délais de traitement entre l'enquête et le jugement particulièrement longs

3.1. Un constat unanime, tous services d'enquêtes confondus, de délais d'enquêtes excessifs néanmoins mieux maitrisés en zone gendarmerie.

Dans 71 % des ressorts, les procureurs indiquent qu'ils existent des enquêtes toujours en cours en sécurité publique depuis plus de deux pour des dossiers économiques et financiers. Ce chiffre est de 56 % pour les brigades de gendarmerie et de 54 % pour les brigades de recherche.

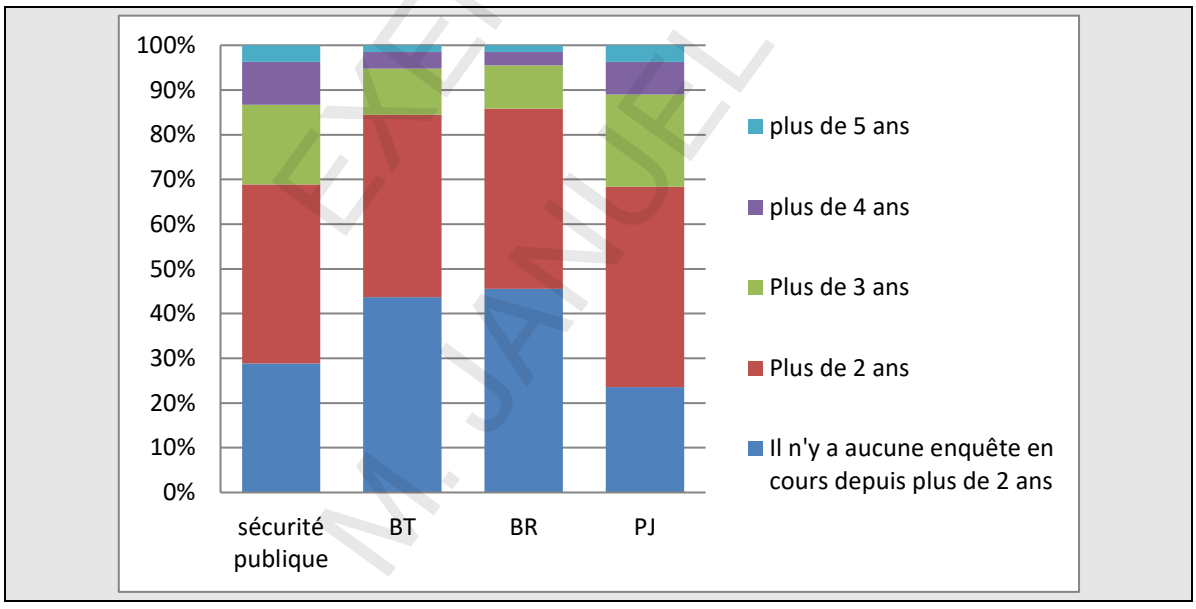
Dans 76 % des ressorts, les services de PJ ont des enquêtes économiques et financières en cours depuis plus de deux ans.

Le délai est calculé entre la saisine du service et la transmission au parquet ou le retour de la commission rogatoire. Les explications à cette situation peuvent être multiples et extérieures aux services enquêteurs.

Pour autant il faut constater que le constat décrit par les procureurs est particulièrement alarmant pour les services de police.

Un procureur de la République explique les délais locaux d'enquête de la PJ par le « *démantèlement des SEF SRPJ : effectif actuel de trois enquêteurs pour le ressort de la cour d'appel qui compte 1,2 million d'habitants dans une zone en perpétuelle croissance économique et démographique avec des investissements en provenance de tous pays (Golfe, pays de l'est, Asie...)* »

Graphique 7 : Date des enquêtes en cours les plus anciennes réparties par services enquêteurs



Source : Questionnaire, mission.

Un procureur résume la situation en une phrase : « *Les délais sont aussi longs que les effectifs dédiés sont peu nombreux pour les traiter.* », un autre note qu'il « *y a une relation directe entre l'insuffisance des effectifs d'enquête spécialisés, l'insuffisance de formation de certains magistrats instructeurs et la durée de traitement des procédures.* »

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE M. JANUEL

Un procureur explique avoir été contraint d'adapter sa politique pénale au manque d'enquêteurs exposant que la BR et la SD « *se sont totalement désengagées de la lutte contre la délinquance économique et financière si bien que le bas et le milieu du spectre ne sont plus traités. Le parquet fait le choix de ne pas saisir de ces faits de gravité moyenne la PJ et la SR afin de ne pas les emboliser et leur permettre de continuer à traiter dans des délais raisonnables les dossiers qui leur sont confiés* ». Il note des « *délais inacceptables en sécurité publique qui flirtent régulièrement avec les délais de prescription.* »

3.2. Un traitement judiciaire également long

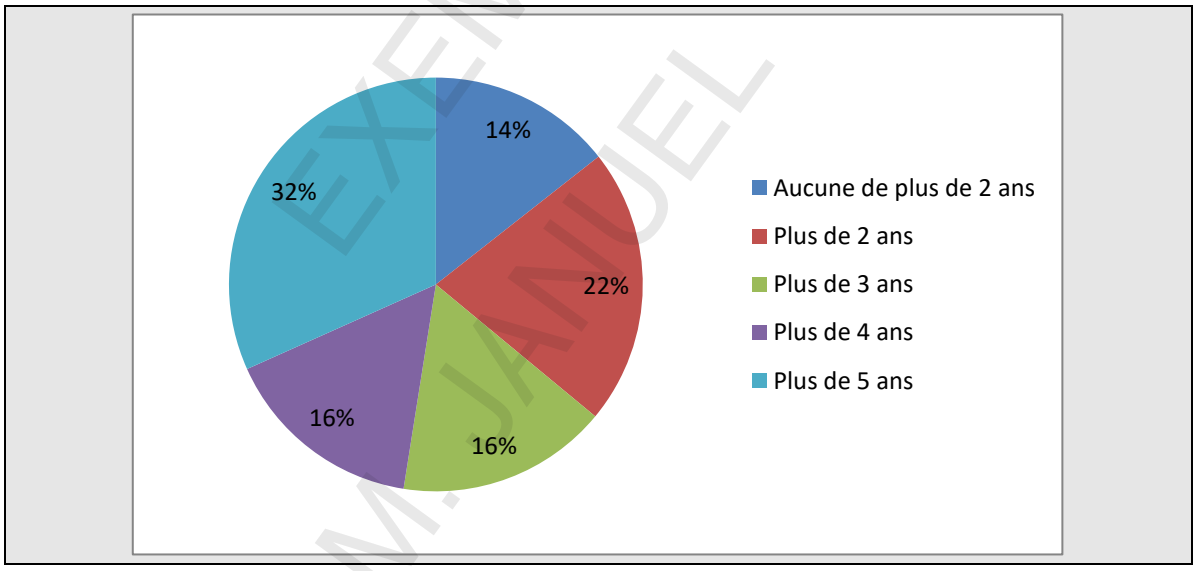
3.2.1. Des informations judiciaires particulièrement longues.

Dans plus d'un tiers des juridictions (32 %), des informations judiciaires sont en cours depuis plus de cinq ans pour des dossiers économiques et financiers et dans près d'une sur deux (48 %) depuis plus de quatre ans.

La durée des instructions n'est pas exclusivement liées à la lenteur des services enquêteurs mais trouvent plusieurs sources (demandes d'actes et recours des avocats, demandes d'entraide internationales, expertises judiciaires, changement de juge d'instruction ou vacance temporaire du poste…). Le délai est calculé entre l'ouverture d'information et sa clôture.

Ces résultats sont à mettre en perspective avec la très faible spécialisation des juges d'instruction en matière économique et financière (cf. *supra 1.2.1*).

Encadré 13 : Ancienneté des informations judiciaires en cours les plus anciennes portant sur des infractions économiques et financières



Source : Questionnaire, mission.

3.2.2. Des retards d'audiencement dans certaines juridictions non spécifiques aux dossiers économiques et financiers.

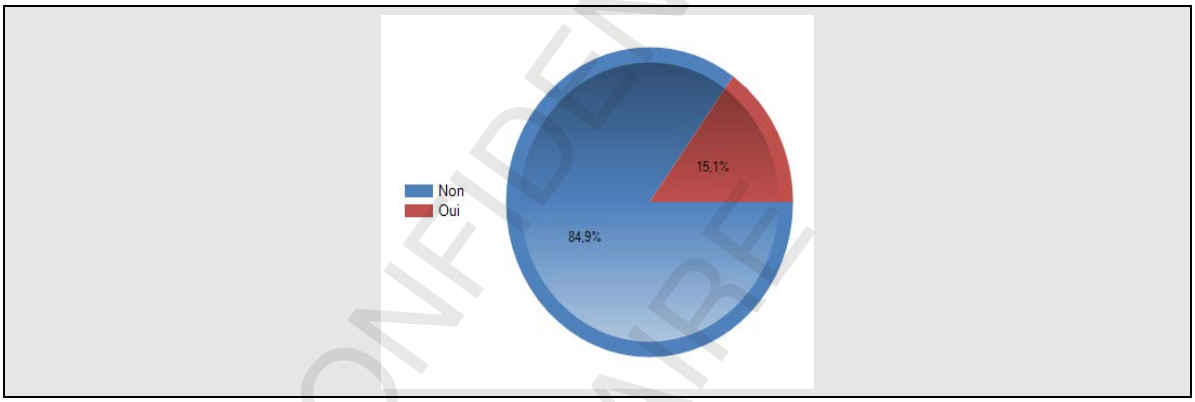
Alors que les délais d'audiencement sont régulièrement cités comme étant une des explications aux délais de jugements excessifs des infractions économiques et financières, les réponses apportées par les procureurs tempèrent cet *a priori*.

CONFIDENTIEL EXEMPLAIRE MANUEL

Seules 21 juridictions indiquent avoir actuellement des dossiers dont la date d'audiencement est supérieure à 18 mois (délai entre la saisine de la juridiction -ORTC ou date de la citation directe- et la date d'audience).

Le contentieux économique et financier ne représente qu'une faible part de ce stock, sauf dans deux juridictions, ce qui signifie qu'il n'existe pas de singularité dans le traitement de ce contentieux mais qu'il s'agit de juridictions globalement en difficulté.

Encadré 14 : Présence de dossiers en attente d'audiencement depuis plus de 18 mois



Source : Questionnaire, mission.

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

ANNEXE X

Glossaire

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
M. JANUEL

Annexe X

ACOSS	agence centrale des organismes de sécurité sociale
AFA	agence française anticorruption
AGRASC	agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
AJMJ	administrateurs de justice et mandataires judiciaires
ALFA	agence de lutte contre la fraude à l'assurance
API	application programming interface ou interface de programmation
BF	brigade financière de la préfecture de police de Paris
BFMP	brigade des fraudes aux moyens de paiement de la préfecture de police de Paris
BMR	brigades mobiles de recherche de la police aux frontières
BNDP	base nationale des données patrimoniales
BNEE	brigade nationale des enquêtes économiques
BNLCCF	brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière
BNRDF	brigade nationale de répression de la délinquance financière
BNRDF	brigade nationale de répression de la délinquance fiscale
BRDA	brigade de répression de la délinquance astucieuse de la préfecture de police de Paris
BRDE	brigade de répression de la délinquance économique de la préfecture de police de Paris
BRDP	brigade de répression de la délinquance contre la personne de la préfecture de police de Paris
BRIF	brigade de recherches et d'investigations financières de la préfecture de police de Paris
C3N	centre de lutte contre les criminalités numériques
CDBF	cour de discipline budgétaire et financière
CEA	corps d'encadrement et d'application
CeNAC	cellule nationale des avoirs criminels de la gendarmerie
CGI	code général des impôts
CIF	commission des infractions fiscales
CJIP	convention judiciaire d'intérêt public
CLEISS	centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale
CNAF	caisse nationale des allocations familiales
CODAF	comités opérationnels départementaux antifraude
COLB	conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme
CPP	code de procédure pénale
CRPC	comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
CSM	conseil supérieur de la magistrature
CSP	circonscriptions de sécurité publique
DACG	direction des affaires criminelle et des grâces
DCI	direction de la coopération internationale du ministère de l'intérieur
DCPAF	direction centrale de la police aux frontières
DCPJ	direction centrale de la police judiciaire
DCSP	direction centrale de la sécurité publique
DDEFN	divisions délinquance économique, financière et numérique
DDSP	directions départementales de la sécurité publique
DEF	divisions économiques et financières des services de police judiciaire
DGCCRF	direction générale de la consommation, de la concurrence et la répression des fraudes
DGDDI	direction générale des douanes et des droits indirects
DGFIP	direction générale des finances publiques
DGGN	direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	direction générale de la police nationale
DGT	direction générale du travail

CONFIDENTIEL
MANUEL

DIPJ	directions interrégionales de la police judiciaire
DNLF	délégation nationale à la lutte contre la fraude
DO	dénonciation obligatoire
DOE	direction des opérations et de l'emploi
DPUP	direction de la police urbaine de proximité
DRCPN	direction des ressources et des compétences de la police nationale
DRPJ	directions régionales de la police judiciaire
DSJ	direction des services judiciaires
DSN	déclaration sociale nominative
DSP2	directive européenne sur les services de paiement
DSPAP	direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
DSS	direction de la sécurité sociale
DTPN	direction territoriale de la police nationale
DTSP	direction territoriale de sécurité de proximité
EIEF	escroqueries et infractions économiques et financières
ENM	école nationale de la magistrature
ETP	équivalent temps plein
FBF	fédération bancaire française
FCDDV	fichier central des dispositions de dernières volontés
FICOBA	fichier national des comptes bancaires
FICOVIE	fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie
FNIG	fichier national des interdits de gérance
FVA	fichier des véhicules assurés
GAFI	groupe d'action financière
GAJ	groupes d'affaires générales
GGD	groupements de gendarmerie départementale
GIR	groupes d'interventions régionaux
GRECO	groupe d'Etats contre la corruption
IMEF	investigateur en matière économique et financière
JIRS	juridiction interrégionale spécialisée
JIRS	juridictions interrégionales spécialisées
JLD	juge de la liberté et de la détention
JRS	juridictions spécialisées en matière économique et financière
JUNALCO	juridiction nationale pour la criminalité organisée
LION	laboratoire d'investigations opérationnelles du numérique
OCLCIFF	office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
OCLCTIC	office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication
OCLTI	office central de lutte contre le travail illégal
OCRGDF	office central pour la répression de la grande délinquance financière
OCRIEST	office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre
ODJ	officiers de douane judiciaire
OFJ	officiers fiscaux judiciaires
PEBA	plateforme d'échange banque – administration
PEF	pôles économiques et financiers
PERCEV@L	plateforme électronique de recueil de coordonnées bancaires et de leurs conditions d'emploi rapportées par les victimes d'achats frauduleux en ligne

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL

PHAROS	plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements
PHT	prime de « haute technicité » de la gendarmerie
PIAC	plateforme d'identification des avoirs criminels
PJ	police judiciaire
PNF	parquet national financier
PP	préfecture de police de Paris
PPN	procédure pénale numérique
PRF	procureur financier
RNCPS	répertoire national commun de la protection sociale
ROC	fichier recherche orientée des capitaux
SAIP	services d'accueil et d'investigation de proximité
SCCJ	service central des courses et jeux
SD	sûretés départementales
SDAEF	sous-direction des affaires économiques et financières
SDLC	sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité
SDLCF	sous-direction de la lutte contre la criminalité financière
SDLCO	sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée
SDPJ	sous-direction de la police judiciaire
SDSE	sous-direction de la statistique et des études du ministère de la justice
SEF	section économique et financière
SEJF	service d'enquête judicaire fiscale
SID	système d'information décisionnel issu de l'applicatif Cassiopée
SIRDAR	système informatisé de recherche des détachements autorisés et réguliers
SNDJ	service national de douane judiciaire
SR	sections de recherches
SRPJ	services régionaux de police judiciaire
SSM-SI	service statistique ministériel de la sécurité intérieure
STSI2	service des technologies et des systèmes d'information de la Sécurité intérieure
THESEE	traitement harmonisé des enquêtes et des signalements des e-escroqueries
TJ	tribunal judiciaire
TRACFIN	traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins
UEJEA	unités des enquêtes judiciaires et des enquêtes administratives
ULSES	unités de lutte contre les stupéfiants et contre l'économie souterraine
URSSAF	unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
ZGN	zone gendarmerie nationale
ZPN	zone police nationale

CONFIDENTIEL
EXEMPLAIRE
MANUEL