

## Projet de loi Parquet Européen

### Remarques de Transparency International France sur l'article 7bis (alinéas 5 et 3)

La commission des Lois a adopté un [article 7bis au projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée](#), qui vise à étendre la Convention Judiciaire d'Intérêt Public.

→ Nous proposons de retirer cet article 7bis, introduit en commission des Lois, et de procéder à une évaluation générale de la CJIP afin d'identifier les points sur lesquels il est nécessaire de la consolider, plutôt que de légiférer dans la précipitation et sans concertation.

#### → Inquiétudes sur l'alinéa 5, dont nous proposons la suppression :

---

Ce nouvel article prévoit notamment, dans son alinéa 5, de supprimer la condition préalable de reconnaissance des faits et de la qualification pénale par l'entreprise pour qu'un juge d'instruction puisse transmettre au Procureur (ou à sa demande) une proposition de CJIP, en cours d'instruction. Bien que Transparency soit favorable au principe de la CJIP, dispositif qui a fait les preuves de son efficacité ces dernières années, cette disposition est problématique et ne saurait se résumer [à un simple enjeu d'harmonisation procédurale](#).

- **L'efficacité du recouvrement des amendes ne saurait être le seul et unique argument en faveur de la CJIP. La CJIP a également permis de renforcer le poids de la justice française, qui est désormais en position d'imposer un rapport de force** aux entreprises poursuivies pour des faits de corruption ou de fraude fiscale. C'est un paramètre essentiel du succès de la CJIP. **Renoncer à la condition de reconnaissance des faits enverra un mauvais signal et constituerait un aveu de faiblesse du Parquet, susceptible d'affaiblir ce rapport de force.** On constate d'ailleurs que la puissante justice américaine impose clairement une reconnaissance des faits dans le cadre des procédures de DPA (*Deferred Prosecution Agreement*)<sup>1</sup>, dont la CJIP s'inspire.
- **La condition de reconnaissance des faits est centrale dans l'équilibre général de la CJIP :** c'est l'une des contreparties, avec l'obligation de coopération, exigée pour échapper au procès pénal. Si l'on admet que cette reconnaissance des faits ne puisse qu'être implicite pour les CJIP conclues dans le cadre d'une enquête préliminaire, puisque l'action publique n'a pas encore été mise en mouvement, rien ne peut le justifier lorsqu'un juge d'instruction a déjà été nommé et qu'une mise en examen a été prononcée<sup>2</sup>. Dans le cadre de l'enquête préliminaire, le Parquet obtient en effet une reconnaissance implicite des faits, avant même toute mise en mouvement de l'action publique contre l'entreprise, tandis que dans le cadre de l'instruction, la contrepartie pour le Parquet de l'abandon des poursuites réside justement dans la reconnaissance des faits et de leur qualification pénale ; dans l'article 7bis, cette contrepartie est supprimée, à la défaveur du Parquet.

---

<sup>1</sup> Pour en savoir plus : « [Le deferred prosecution agreement américain, une forme inédite de justice négociée. Punir, surveiller, prévenir?](#) », La semaine Juridique, 25 mars 2013. ; « [Le Deferred prosecution agreement américain. Un instrument de lutte efficace contre la délinquance économique internationale](#) », La semaine juridique, 16 septembre 2013

<sup>2</sup> Voir en annexe le détail sur le cadre juridique général des deux voies possibles pour conclure une CJIP.

- **La reconnaissance des faits favorise en outre l'indemnisation des victimes, la CJIP n'ayant pas autorité de la chose jugée à leur encontre.** En l'absence de reconnaissance explicite des faits, les victimes devront en effet démontrer à tout le moins une faute lors des audiences civiles si la reconnaissance des faits n'est pas actée dans le corps de la CJIP.
- Enfin il convient de relever plus globalement qu'en l'absence d'exigence de reconnaissance des faits, on voit mal comment l'entreprise pourrait accepter le récit nécessaire qui en est fait par le Parquet dans le corps de la CJIP et s'interroger à terme sur la disparition de l'exposé des faits dans le corps de la CJIP, seul élément permettant d'acter des comportements répréhensibles reprochés à l'entité par les poursuites.
- Au-delà de ces arguments de fond, le calendrier de cette réforme ne peut que nous interroger : **ne serait-il pas préférable de prendre le temps d'en débattre et d'en évaluer les effets avant de légiférer dans la précipitation ?** Ce travail pourrait être l'occasion de faire un bilan général de la CJIP, quatre ans après la loi Sapin 2. Ce travail d'évaluation de la CJIP mériterait de se faire dans un cadre ouvert, avec des auditions publiques, ce qui ne saurait se réduire à des rapports de l'inspection générale des finances ou de l'inspection générale de la justice.

→ **Interrogations sur l'alinéa 3, qui mériteraient d'être clarifiées lors des débats parlementaires :**

---

Elargir par amendement la CJIP à l'infraction de blanchiment de corruption ne risquerait-il pas d'affaiblir *in fine* le dispositif français de lutte anti-blanchiment ? A quelques semaines de l'évaluation de la France par le GAFI, et un an après le rapport de Laurent Saint-Martin et Jean-Luc Warsmann, cette question mérite d'être posée.

En signant une CJIP, **les personnes morales échappent en effet aux peines complémentaires encourues devant le tribunal correctionnel à savoir, entre autres, la confiscation du produit ou de l'objet de l'infraction. Le montant en valeur des biens confisqués pourrait être supérieur au montant de l'amende d'intérêt public. Or, la confiscation est un pilier de la lutte anti blanchiment et l'une des manières de s'assurer que « nul ne tire profit de son délit »,** comme l'a rappelé récemment la [Commission européenne](#). En effet, l'intégration d'une dimension patrimoniale à la peine pénale rend celle-ci dissuasive, de sorte que « le crime ne paie plus »

Blanchiment et confiscation :

- Recommandation n° 4 du Groupe d'Action Financière (GAFI) : **Les pays devraient adopter des mesures afin de permettre à leurs autorités compétentes de geler ou saisir et de confisquer, sans préjudice des droits des tiers de bonne foi : (a) les biens blanchis ; (b) le produit de, ou les instruments utilisés pour le, ou destinés à être utilisés en vue du blanchiment de capitaux ou d'infractions sous-jacentes ; (c) les biens qui constituent le produit du, sont utilisés pour le, ou destinés à être utilisés en vue du ou affectés au financement du terrorisme, des actes terroristes ou des organisations terroristes ; et (d) des biens d'une valeur correspondante.**

De telles mesures devraient comprendre le pouvoir : (a) d'identifier, de dépister et d'estimer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation ; (b) de mettre en œuvre des mesures provisoires, telles que le gel et la saisie, afin de faire obstacle à toute opération sur ou tout transfert ou disposition de ces biens ; (c) de prendre des mesures pour empêcher ou annuler

les actions qui compromettent la faculté du pays de geler, saisir ou recouvrer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation ; et (d) de prendre toutes les mesures d'enquête appropriées.

Sur le périmètre de la peine complémentaire de confiscation : selon l'article [131-21 du CPP](#) la peine complémentaire de confiscation est encourue dans les cas prévus par la loi ou le règlement. Elle est également encourue de plein droit pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse.

La confiscation peut porter :

- Sur les tous les **biens ayant servi à commettre l'infraction** ou qui étaient destinés à la commettre (al.2)
- Sur tous les biens qui sont l'objet **ou le produit direct ou indirect de l'infraction**, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime (al.3)
- Sur tout bien meuble ou immeuble défini par la loi ou le règlement qui réprime l'infraction (al.4)
- Pour les crimes ou délits punis d'au moins 5 ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit direct ou indirect, sur les **biens appartenant au condamné ou dont il a la libre disposition lorsqu'il n'est pas en mesure d'en justifier l'origine** (al.5)

Sur les lacunes soulignées du dispositif français de saisies et de confiscation : Rapport « [Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner](#) » (novembre 2019) : La mission déplore l'absence de politique d'ensemble cohérente en matière d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminel qui résulte en des peines de confiscation encore insuffisamment prononcées :

- Même en cas de saisie d'un bien dans le cadre d'une procédure de moyenne envergure, sa confiscation est trop souvent aléatoire. Si la mission n'a pas été à même de quantifier le différentiel entre saisies opérées et confiscations prononcées, l'ensemble de ses interlocuteurs s'accordent à dire que nombres de saisies ne sont pas suivies de confiscation (p.27)
- Malgré une augmentation constante du nombre de confiscations, tous les acteurs auditionnés s'accordent à dire que cette peine est encore insuffisamment prononcée (p.48) [...] On peut résumer ainsi la situation : « *on saisit par centaines de millions, on confisque par dizaines* » (p.30)

\*\*\*\*\*

## Nos propositions d'amendements

**(date limite de dépôt : vendredi 4/12 à 17h) :**

### **1. Supprimer l'article 7bis**

*Suggestion d'exposé des motifs :*

Cet amendement a été suggéré par Transparency International France. Il vise à supprimer l'article 7bis, introduit en Commission des Lois, sans avoir fait l'objet d'une étude d'impact détaillée. Cet article génère des inquiétudes et des interrogations, jusque dans les rangs des acteurs habituellement favorables à la CJIP. L'alinéa 5, qui renonce à la condition de reconnaissance des faits pour pouvoir conclure une CJIP, est de nature à affaiblir la CJIP. Le succès de la CJIP ne saurait être réduit à l'efficacité du recouvrement des peines : c'est aussi un dispositif qui a permis de renforcer le rapport de force en faveur du Parquet financier. Concernant l'alinéa 3, élargir la CJIP à l'infraction de blanchiment de corruption ne risquerait-il pas d'affaiblir in fine le dispositif français de lutte anti blanchiment ?

## **2. (Repli) Suppression le cinquième alinéa de l'article 7bis**

### *Suggestion d'exposé des motifs :*

Cet amendement a été suggéré par Transparency International France. Il vise à supprimer le cinquième alinéa de l'article 7bis, introduit en Commission des Lois, sans avoir fait l'objet d'une étude d'impact détaillée. Cet alinéa génère des inquiétudes et incompréhensions y compris dans les rangs des acteurs favorables au principe de la CJIP. L'efficacité du recouvrement des amendes ne saurait être le seul et unique argument en faveur de la CJIP. La CJIP a également permis de renforcer le poids de la justice française, qui est désormais en position d'imposer un rapport de force aux entreprises poursuivies pour corruption ou de fraude fiscale. C'est un paramètre essentiel du succès de la CJIP. Renoncer à la condition de reconnaissance des faits enverra un mauvais signal et constituerait un aveu de faiblesse du Parquet, susceptible d'affaiblir ce rapport de force. On constate d'ailleurs que la puissante justice américaine impose clairement une reconnaissance des faits dans le cadre des procédures de DPA (*Deferred Prosecution Agreement*), dont la CJIP s'inspire. Plus généralement, la condition de reconnaissance des faits est centrale dans l'équilibre général de la CJIP : c'est l'une des contreparties, avec l'obligation de coopération, exigée pour échapper au procès pénal. Si l'on peut admettre que cette reconnaissance des faits ne soit qu'implicite dans le cadre des CJIP conclues dans le cadre d'une enquête préliminaire pour des raisons pratiques, puisque l'action publique n'a pas encore été mise en mouvement, rien ne le justifie lorsqu'un juge d'instruction a déjà été nommé et qu'une mise en examen a été prononcée. Enfin, la reconnaissance des faits favorise l'indemnisation des victimes. En l'absence de reconnaissance des faits, les victimes devront toujours démontrer la faute lors des audiences civiles.

## **3. (Repli) Supprimer le troisième alinéa de l'article 7bis**

### *Suggestion d'exposé des motifs :*

Cet amendement a été suggéré par Transparency International France. Il vise à supprimer le cinquième alinéa de l'article 7bis, introduit en Commission des Lois, sans avoir fait l'objet d'une étude d'impact détaillée. Cet alinéa génère des inquiétudes et incompréhensions y compris dans les rangs des acteurs favorables au principe de la CJIP. Malgré la connexité entre les infractions et leur blanchiment, élargir par amendement la CJIP à l'infraction de blanchiment de corruption ne risquerait-il pas d'affaiblir in fine le dispositif français de lutte anti blanchiment ? En signant une CJIP, les personnes morales échappent en effet aux peines complémentaires encourues devant le tribunal correctionnel à savoir, entre autres, la confiscation du produit ou de l'objet de l'infraction. Le montant en valeur des biens confisqués pourrait être supérieur au montant de l'amende d'intérêt public. Or, la confiscation est un pilier de la lutte anti blanchiment et l'une des manières de s'assurer que « nul ne tire profit de son délit ». En effet, l'intégration d'une dimension patrimoniale à la peine pénale rend celle-ci dissuasive, de sorte que « le crime ne paie plus »

**Annexe : point sur l'asymétrie procédurale entre les CJIP conclues dans le cadre d'une enquête préliminaire et les CJIP conclues dans le cadre d'une information judiciaire**

---

La CJIP peut être proposée dans **deux contextes procéduraux** de la procédure pénale :

**1- Durant la phase de l'enquête préliminaire, c'est-à-dire avant la mise en mouvement de l'action publique selon les termes de l'article 40-1 du code de procédure pénale :**

« I. – **Tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement**, le procureur de la République peut proposer à une personne morale mise en cause pour un ou plusieurs délits prévus aux articles [433-1](#), [433-2](#), [435-3](#), [435-4](#), [435-9](#), [435-10](#), [445-1](#), [445-1-1](#), [445-2](#) et [445-2-1](#), à l'avant-dernier alinéa de l'article [434-9](#) et au deuxième alinéa de l'article [434-9-1](#) du code pénal, pour les délits prévus aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts et leur blanchiment, ainsi que pour des infractions connexes, de conclure une convention judiciaire d'intérêt public imposant une ou plusieurs des obligations suivantes :

1° Verser une amende d'intérêt public au Trésor public. Le montant de cette amende est fixé de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements. Son versement peut être échelonné, selon un échéancier fixé par le procureur de la République, sur une période qui ne peut être supérieure à un an et qui est précisée par la convention ;

2° Se soumettre, pour une durée maximale de trois ans et sous le contrôle de l'Agence française anticorruption, à un programme de mise en conformité destiné à s'assurer de l'existence et de la mise en œuvre en son sein des mesures et procédures énumérées au II de l'article [131-39-2](#) du code pénal.

L'ordonnance de validation n'emporte pas déclaration de culpabilité et n'a ni la nature ni les effets d'un jugement de condamnation.

La convention judiciaire d'intérêt public n'est pas inscrite au bulletin n° 1 du casier judiciaire. Elle fait l'objet d'un communiqué de presse du procureur de la République.

L'ordonnance de validation, le montant de l'amende d'intérêt public et la convention sont publiés sur le site internet de l'Agence française anticorruption.

La victime peut, au vu de l'ordonnance de validation, demander le recouvrement des dommages et intérêts que la personne morale s'est engagée à lui verser suivant la procédure d'injonction de payer, conformément aux règles prévues par le code de procédure civile. »

Dans ce cadre, et parce que l'action publique n'est pas encore mise en mouvement, l'entreprise qui se voit proposer une CJIP n'a pas à reconnaître les faits, ni la qualification pénale retenue : cela se justifie puisque l'entreprise, si elle est effectivement mise en cause, n'est pas encore poursuivie au sens juridique, et le législateur ne peut donc techniquement lui imposer de reconnaître des faits pour lesquels elle ne fait l'objet d'aucune poursuite.

**2- En revanche, la CJIP peut aussi être proposée dans le cadre d'une instruction en cours, après que l'entreprise a fait l'objet d'une mise en examen, c'est-à-dire que l'action publique a été mise en mouvement et qu'il pèse sur l'entreprise des indices graves ou concordants d'avoir commis les faits tels que visés par le réquisitoire introductif et/ou supplétif.**

Dans ce cadre, et parce que l'action publique a été mise en mouvement, l'article 180-2 du code de procédure pénale dispose que la personne morale ne peut bénéficier d'une CJIP **que si elle reconnaît les faits et accepte la qualification pénale retenue :**

« Lorsque le juge d'instruction est saisi de faits qualifiés constituant un des délits mentionnés au I de l'article 41-1-2, **que la personne morale mise en examen reconnaît les faits et qu'elle accepte la qualification pénale**

*retenue, il peut, à la demande ou avec l'accord du procureur de la République, prononcer, par ordonnance, la transmission de la procédure au procureur de la République aux fins de mise en œuvre de la procédure prévue au même article 41-1-2. La demande ou l'accord du procureur de la République en vue de la mise en œuvre de la procédure prévue audit article 41-1-2 peut être exprimé ou recueilli au cours de l'information ou à l'occasion de la procédure de règlement prévue à l'article 175. Les représentants légaux de la personne morale mise en cause sont informés, dès la proposition du procureur de la République, qu'ils peuvent se faire assister d'un avocat avant de donner leur accord à la convention. .... » (art 180-2 du CPP).*

.....

### **La cohérence juridique traduit cette asymétrie procédurale.**

Dans un cas, celui de l'enquête préliminaire, l'entreprise ne fait l'objet d'aucune poursuite, et de fait, ne peut reconnaître des faits pour lesquels elle n'est pas encore poursuivie, alors que dans le cadre d'une instruction en cours, l'entreprise ne saurait pouvoir être éligible à la CJIP sans reconnaissance des faits pour lesquels elle est poursuivie et mise en examen.

### **Cette asymétrie traduit les fondements de la CJIP, mécanisme de transaction pénale favorable à l'entreprise poursuivie.**

La CJIP est un mécanisme d'équilibre qui implique que l'entreprise soit en mesure de reconnaître les faits pour lesquels elle fait l'objet de poursuites en contrepartie d'une dispense de reconnaissance de culpabilité et de casier judiciaire (et peines complémentaires). En reconnaissant les faits, objet des poursuites, elle concourt aussi à l'intérêt public. Quel est le fondement de l'amende d'intérêt public qu'elle accepte de payer si elle ne reconnaît pas les faits ? Une faute civile ? Comment le parquet pourrait-il renoncer aux poursuites engagées à l'encontre de l'entreprise sans lui imposer de reconnaître les faits dont il a lui-même saisi le juge d'instruction ?

### **Enfin, cette asymétrie se justifie parce que la CJIP requiert la coopération de l'entreprise**

Quelle est en effet la portée d'une coopération avec des autorités de poursuites pénales si l'entreprise ne reconnaît même pas les faits et leur qualification pénale ?

Comment pourrait-elle être éligible à un mécanisme alternatif des poursuites qui lui est très favorable en la dispensant de casier judiciaire, si on ne lui impose même pas l'acceptation de la qualification pénale des faits lorsqu'elle est poursuivie ?

Rappelons en effet que dans les [lignes directrices publiées par le PNF et l'AFA](#), le 26 juin 2019 il est clairement souligné la nécessaire portée incitative de la CJIP à la coopération avec les autorités judiciaires : « en précisant et en exposant les modalités de la mise en œuvre de la CJIP, elles ont pour objectif d'inciter les personnes morales à adopter une démarche de coopération avec l'autorité judiciaire comme avec l'AFA » ( page 2)

Cela avait d'ailleurs clairement été exposé dans la circulaire du [31 janvier 2018](#) pages 10 à 16 :

*« La convention judiciaire d'intérêt public constitue une alternative aux poursuites qui peut être mise en œuvre à l'issue d'une enquête préliminaire. Cependant, à la différence des autres mesures alternatives aux poursuites, le nouvel article 180-2 du code de procédure pénale prévoit également que la CJIP peut être conclue au cours d'une information judiciaire, alors même que l'action publique a déjà été mise en mouvement. »*

« L'opportunité de mettre en œuvre une convention pourra s'apprécier en fonction de plusieurs critères : – les antécédents de la personne morale ; – **le caractère volontaire de la révélation des faits** ; – **le degré de coopération avec l'autorité judiciaire dont la personne morale fait preuve**. La prise en compte des antécédents de la personne morale conduira, dans la plupart des cas, à exclure la convention lorsque la personne morale aura déjà bénéficié d'une telle mesure. »

**Ne plus imposer à l'entreprise, lorsque les poursuites sont engagées, cette reconnaissance des faits et leur qualification pénale, c'est trahir, ou à tout le moins dénaturer l'esprit de la CJIP dont la dimension pénale s'efface peu à peu pour laisser place à un mécanisme de règlement financier des infractions poursuivies lesquelles disparaissent du champ lexical des débats menés dans ce cadre : de l'intérêt public vers la privatisation de la justice pénale.**