

Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire Positionnement de Transparency International France

Restaurer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire est un enjeu essentiel pour la démocratie. Le dernier baromètre de la confiance du CEVIPOF¹ montre que seuls 48% des interrogés disent avoir confiance dans la Justice, dont 6% ont « très confiance ». Que le projet de loi se pose en protecteur des droits du justiciable et de la défense, s'entend donc tout à fait.

Néanmoins, pour Transparency International France, la confiance passe aussi par une justice forte et outillée dans la détection et la poursuite de la délinquance en col blanc. Et c'est bien là que le bât blesse. La confiance dans la justice doit être restaurée au moyen d'une justice efficace, à la recherche de la vérité et dans l'intérêt public. Or, en durcissant les règles de procédure, sans s'appuyer sur un diagnostic préalable des éventuels dysfonctionnements de la justice économique et financière, sans se poser la question des effectifs des juges et des services d'enquête judiciaire, ce projet de loi revient à **affaiblir la réponse à apporter à la délinquance économique et financière.**

Les dispositions du projet de loi pour la Confiance dans l'institution judiciaire prévues aux articles 2 et 3 fragilisent la lutte contre la délinquance économique et financière, à contrecourant des engagements internationaux de la France, de l'esprit de la politique publique anticorruption depuis une dizaine d'années et sans aucune justification au regard du bilan positif du Parquet national financier (PNF) depuis sa création.

Ces dispositions, dans leur rédaction actuelle, **risquent en effet d'entraver :**

- * **la détection des cas de corruption, de fraude fiscale et de blanchiment** en étendant le secret professionnel des avocats aux activités de conseil,
- * **et la poursuite de ces infractions** en réduisant la durée des enquêtes préliminaires.

Il y a tout juste un an, était pourtant publiée la circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la corruption internationale². Elle rappelait le rôle de chacune des institutions concernées (PNF, AFA, OCLCICFF...) et visait à imposer **une politique volontariste et ambitieuse** en matière de lutte contre la corruption internationale.

Transparency International France voit dans certaines dispositions de ce projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire un signal préoccupant pour l'avenir de la justice économique et financière à rebours des acquis de la loi Sapin 2.

Rappel des engagements internationaux de la France en matière de lutte contre la corruption :

- Partie à la Convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers, **la France est liée par des obligations contraignantes en matière de lutte contre la corruption internationale.** En 2012, le Groupe de travail de l'OCDE avait notamment recommandé à la France d'allonger le délai de prescription de l'action publique afin de permettre « *un délai suffisant pour les enquêtes et les*

¹ [https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/OpinionWay%20pour%20le%20CEVIPOF-Barome%cc%80tre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague12%20-%20Rapport%20international%20\(1\).pdf](https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/OpinionWay%20pour%20le%20CEVIPOF-Barome%cc%80tre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague12%20-%20Rapport%20international%20(1).pdf)

² <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=44989>

poursuites compte tenu notamment des difficultés particulières en matière de preuve et de détection³» du délit de corruption d'agent public étranger.

- En limitant la durée des enquêtes préliminaires, la France revient ainsi sur ses efforts, scellés notamment par l'allongement des délais de prescription par la loi du 27 février 2017, et rétablit des freins dans la poursuite des délits économiques et financiers.
- En pleine évaluation de phase 4 par le groupe de travail (secrétariat de l'OCDE, Canada, Suisse) de la **mise en œuvre** de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption et des instruments juridiques connexes, notamment la Recommandation du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (2009)⁴, elle s'expose aux critiques de ses pairs, puisqu'elle ne prête même pas attention aux interrogations de l'OCDE sur le contenu du PJJ confiance⁵. **Or les conclusions de cette évaluation sont attendues en décembre 2021, à la veille de la présidence française de l'Union européenne.**

Sur l'impact de la limitation de la durée des enquêtes préliminaires dans le domaine économique et financier (article 2) :

- Le projet de loi dans sa version votée en première lecture à l'Assemblée nationale ne reconnaît pas la complexité des dossiers de corruption d'agent public étranger et de fraude fiscale. Ce sont des infractions difficiles à prouver, car occultes par définition et exigeant le plus souvent des enquêtes complexes. **80 % des dossiers traités par le PNF donnent lieu à des demandes d'entraide internationale**, rallongeant *de facto* les délais. La réduction du délai des enquêtes préliminaires (deux ans pouvant être prolongés d'un an) affecte donc le **combat de la France contre la criminalité économique et financière**.
- **L'étude d'impact montre que 3 % seulement des enquêtes préliminaires dépassent 3 ans**, mais ce pourcentage agrège les données de tous les types d'enquêtes préliminaires. Or, au PNF, 45 % des enquêtes préliminaires durent depuis plus de trois ans. Les dossiers suivis par le PNF seront donc beaucoup plus impactés que la moyenne des autres dossiers. En outre, des garde-fous existent déjà : le droit à un procès équitable protégé par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) garantit le **délaï raisonnable des procédures judiciaires**.
- **Le PNF a fait ses preuves :**
 - **Avant 2013**, donc avant la création du PNF : 0 condamnation de personne morale et 4 condamnations de personnes physiques. **Depuis lors** : Bolloré, Société générale, Airbus, etc. La CJIP est un outil qui fait ses preuves et permet de récupérer des sommes non négligeables ;
 - Au total, depuis le 1^{er} janvier 2014, ce sont **9,9 milliards d'euros que le PNF a contribué à rediriger vers le Trésor public⁶** ;
- Il semblerait que le résultat attendu du fait de cette nouvelle rédaction soit le retour à l'ouverture d'informations judiciaires, ce qui appellerait notamment **davantage de moyens humains ou se traduirait par un allongement des délais d'instruction par les juges d'instruction (de plus de 5 ans dans l'hypothèse la plus favorable)**. En effet, si l'objectif est de renvoyer ces affaires aux juges d'instruction, dont la légitimité et les compétences ne sont pas en cause, force est de constater que c'est sans moyens supplémentaires pour les aider à mener à bien ces missions dans des délais raisonnables et avec des capacités d'action à la mesure de la complexité de ces affaires. En réalité, ce

³ Rapport de Phase 3 d'Octobre 2012, p. 53 [FrancePhase3FR.pdf \(oecd.org\)](#) .

⁴ Mais aussi la Recommandation du Conseil sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (2009), la Recommandation du Conseil à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption (2016) et la Recommandation du Conseil sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (2019).

⁵ <https://www.mediapart.fr/journal/france/110621/les-inquietudes-de-l-ocde-pour-la-lutte-anti-corruption-francaise>

⁶ <https://graces.community/parquet-national-financier-rapport-2020/>

projet de loi nous propose de ramener le combat de la France contre la corruption à un niveau tel que l'OCDE l'avait analysé en 2012 (cf. ci-dessus). Un récent rapport de l'Assemblée nationale se fait l'écho de cette préoccupation : « *Si, du jour au lendemain, 30 ou 40 % des enquêtes du PNF sont adressées à l'instruction (évidemment à effectifs constants), ces dossiers ne sortiront plus. Dans l'affaire Airbus, l'enquête préliminaire a duré en tout et pour tout 3 ans et demi, tandis qu'à l'instruction elle aurait probablement duré 10 à 12 ans.* »⁷

Compte tenu de tous ces éléments, il paraît donc incohérent de ne pas inclure dans le champ dérogatoire, dont bénéficieraient la justice anti-terroriste et relative à la criminalité organisée, à tout le moins les infractions en matière de corruption d'agent public étranger et de fraude fiscale internationale, et plus largement les atteintes à la probité et aux finances publiques pour lesquelles le PNF est compétent.

Sur le secret professionnel des avocats étendu aux activités de conseil (article 3) :

- L'extension du secret professionnel des avocats aux activités de conseil **menace autant les capacités de détection que de poursuite des affaires de corruption ou de fraude fiscale**. Bien mal acquis, Panama Papers, Luanda Leaks : à chaque scandale international de détournement de fonds, les intermédiaires, dont des cabinets d'avocats - mais aussi les cabinets immobiliers, notaires, banques etc -, ont été identifiés comme véritables facilitateurs.
- Le secret professionnel de l'avocat est pourtant d'ores et déjà très protégé, tant par le code pénal⁸ et le code de procédure pénale⁹, que par la jurisprudence des juridictions françaises¹⁰ et européennes – qu'il s'agisse de la CEDH sur le fondement des articles 6 §1 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme¹¹ ou de la CJUE¹².
- Redondantes par rapport au droit positif, ces dispositions impacteront immanquablement la capacité de détection et de poursuite du blanchiment des autorités françaises.
- Ceci, alors que la vulnérabilité de la profession d'avocat dans le cadre de ses activités de conseil est régulièrement soulignée par de nombreux acteurs dont le Groupe d'action financière (GAFI)¹³. La vulnérabilité de la profession d'avocat dans le cadre de ses activités de conseil est également soulignée par le Comité d'Orientation de la Lutte contre le Blanchiment (COLB) : « *les avocats peuvent être instrumentalisés aux fins d'élaborer des montages fiscaux ou d'autres montages complexes (empilement de sociétés, par exemple) visant à blanchir des fraudes fiscales ou à opacifier des transactions frauduleuses*¹⁴ ».
- En outre, l'extension du secret de l'avocat à ses activités de conseil reviendrait à compliquer de manière très significative **le travail de détection** (enquêtes internes confiées à un avocat, opposabilité des documents que l'AFA voudrait saisir, ...) et la poursuite de la corruption. L'opposabilité de certains éléments placés sous le couvert du secret **priverait les autorités de contrôle et de poursuite de documents utiles à la révélation et à la preuve des infractions**¹⁵. Or, la question du degré de preuve requis en matière de corruption, et particulièrement de la corruption internationale, est un des éléments qui rend la poursuite particulièrement difficile et souvent fragile.

⁷ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/l15b4314_rapport-information

⁸ Article 226-13 du code pénal

⁹ Articles 60-1, 65-1, 77-1-1, 100-5 al. 2, 109 du code de procédure pénale

¹⁰ V. par ex. CE, Section du Contentieux, 10 avril 2008, n° 296845 ; Cass., Crim., 8 juillet 2020, n° 19-85.491

¹¹ V. par ex. CEDH, 24 mai 2018, Laurent c/ France, n° 28798/13 ; CEDH, 24 juill. 2008, André c/ France, n° 18603/03

¹² v. par ex. CJCE, 18 mai 1982, *AM & S Europe Limited c/ Commission*, n° C-155-79

¹³ [Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals](#), GAFI, Juin 2013, p.33

¹⁴ [Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France](#), Comité d'Orientation de Lutte Anti-blanchiment, Septembre 2019, p.68

¹⁵ <https://www.mediapart.fr/journal/france/010621/corruption-et-fraude-fiscale-les-vices-cachees-de-la-loi-dupond-moretti>

- Il est par ailleurs à noter que cette extension a été intégrée par les députés en commission des lois de l'Assemblée nationale et ne figurait pas dans le projet de loi initial. Le Garde des Sceaux avait lui-même émis des réserves quant à l'amendement soufflé par le CNB en commission des lois¹⁶.

L'article 3, dans sa rédaction actuelle, contribuera à affaiblir la collecte des preuves d'infractions économiques et financières. TI-France recommande sa suppression.

¹⁶ «Je suis également circonspect pour une autre raison : en cas de procédure pénale, une telle extension interdirait de procéder à la saisie de tout document dont l'avocat serait l'auteur, même en tant que conseil juridique, et ce même en dehors des cas où l'avocat lui-même pourrait être considéré comme auteur ou complice d'une infraction. »

**Transparency International France - Projet de loi pour la confiance dans l'institution
judiciaire
Propositions d'amendements**

ARTICLE 2

A l'alinéa 6, après le mot

« articles »

Insérer la référence :

« 705, »

Exposé sommaire

L'article 2 du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire propose d'encadrer le recours aux enquêtes préliminaires en les limitant dans le temps. Ainsi, toute enquête préliminaire ne pourrait excéder deux ans, une année supplémentaire pouvant être accordée par le procureur de la République.

Pour Transparency International France, association de lutte contre la corruption, la réduction des délais d'enquête préliminaire représente un signal inquiétant dans la lutte contre la délinquance économique et financière. En effet, les affaires de corruption d'agent public étranger et de fraude fiscale sont des infractions difficiles à prouver car occultes par définition et nécessitent des enquêtes longues et complexes. 80 % des dossiers traités par le Parquet national financier donnent lieu en outre à des demandes d'entraide internationale, rallongeant *de facto* significativement les délais.

Partie à la Convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers, la France est liée par des obligations contraignantes en matière de lutte contre la corruption internationale. En 2012, le Groupe de travail de l'OCDE avait en effet recommandé à la France d'allonger le délai de prescription de l'action publique afin de permettre « *un délai suffisant pour les enquêtes et les poursuites compte tenu notamment des difficultés particulières en matière de preuve et de détection* » du délit de corruption d'agent public étranger.

La réduction du délai des enquêtes préliminaires dans le périmètre de la lutte contre la criminalité économique et financière - sans augmentation de moyens humains dédiés à la justice financière - affecterait de façon significative l'efficacité de la détection de ces infractions, mettant ainsi à mal la lutte engagée par la France contre ce type de délinquance en col blanc.

En revanche, il est prévu une dérogation à cette réduction des délais d'enquête pour celles portant sur les crimes et délits relevant des articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale (affaire de terrorisme et criminalité en bande organisée) : elles pourront se tenir sur une durée de trois ans, avec une possibilité d'extension de deux ans.

La présente proposition d'amendement à l'article 2 suggère d'ajouter aux champs faisant l'objet de cette dérogation, les crimes et délits relevant du Parquet national financier et du Tribunal judiciaire de Paris.

ARTICLE 2

Après l'alinéa 7, insérer le paragraphe suivant :

« Pour la computation des délais prévus au présent article, il n'est pas tenu compte des périodes couvrant une demande d'entraide internationale, ni des périodes couvrant les négociations dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public prévue à l'article 41-1-2 du Code de procédure pénale »

Exposé sommaire

Pour Transparency International France, association de lutte contre la corruption, l'encadrement de la durée des enquêtes préliminaires prévu à l'article 2 représente un signal inquiétant dans la lutte contre la délinquance économique et financière. En effet, les affaires de corruption d'agent public étranger et de fraude fiscale sont des infractions difficiles à prouver car occultes par définition et nécessitent des enquêtes longues et complexes. 80 % des dossiers traités par le Parquet national financier donnent lieu en outre à des demandes d'entraide internationale ou passent par des négociations si est retenue la voie de la convention judiciaire d'intérêt public, rallongeant *de facto* significativement les délais.

Afin de mener à bien les actions d'entraide internationale, comme de négociation, la présente proposition d'amendement à l'article 2 suggère de suspendre la computation prévue par l'article 2 dans deux cas de figure : lorsqu'est lancée une demande d'entraide internationale, ou lorsqu'une négociation s'ouvre dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public.

ARTICLE 3

Supprimer l'alinéa 3.

Exposé sommaire

Cet amendement propose la suppression de l'alinéa 3.

En effet, le secret professionnel de l'avocat, élément indispensable de tout Etat de droit, est d'ores et déjà protégé en droit français (article 226-13 code pénal, articles 60-1, 65-1, 77-1-1, 100-5 al. 2, 109 du code de procédure pénale), par la jurisprudence des juridictions françaises (par ex. CE, Section du Contentieux, 10 avril 2008, n° 296845 ; Cass., Crim., 8 juillet 2020, n° 19-85.491) et européennes (qu'il s'agisse de la CEDH sur le fondement des articles 6 §1 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme ou de la CJUE).

L'étendre sans restriction aux activités de conseil dans le domaine économique et financier revient à ignorer le rôle de conseil de certains avocats dans les montages juridiques dans les paradis fiscaux, comme l'ont montré les scandales récents de détournements de fonds publics (Biens mal acquis, Panama Papers, Luanda Leaks). C'est d'ailleurs ce qu'ont souligné de manière unanime les services de contrôle du ministère de l'économie et des finances (DGFiP, DGDDI, DGCCRF).

Le Comité d'orientation de la Lutte contre le Blanchiment (COLB), confirme ce point : « *les avocats peuvent être instrumentalisés aux fins d'élaborer des montages fiscaux ou d'autres montages complexes (empilement de sociétés, par exemple) visant à blanchir des fraudes fiscales ou à opacifier des transactions frauduleuses* ».

Cette extension représente de ce fait même un signal inquiétant dans la lutte contre la délinquance économique et financière.

La présente proposition d'amendement à l'article 3 propose donc de supprimer son alinéa 3.