

NOTE DE POSITION DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE SUR LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTERET PUBLIC (CJIP)

Janvier 2023

TABLES DES MATIERES

INTRODUCTION.....	2
QUEL BILAN ?	3
RESUME DES POSITIONS.....	6
I - La justice négociée est une justice d'exception qui doit rester d'intérêt public.....	6
II- La justice négociée, mécanisme de sanction au service de la prévention des atteintes à la probité.....	11
III- La justice négociée doit assurer l'effectivité de la poursuite des personnes physiques	12
IV-La justice négociée doit assurer la protection et l'indemnisation des victimes	14
V- La convention judiciaire d'intérêt public et l'ordonnance de validation doivent être motivées et largement diffusées afin d'en assurer la transparence.....	15
VI- La justice négociée doit imposer des mesures de remédiation aux CJIP conclues en matière fiscale	18
VII La justice négociée doit affecter une partie des amendes recouvrées au fonctionnement de la police, de la justice financière et des associations agréées de lutte contre la corruption.	18

INTRODUCTION

Introduite en droit français par la loi « Sapin 2 » du 9 décembre 2016, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) a constitué une innovation juridique majeure pour sanctionner les manquements les plus graves à la probité. Grâce à ce dispositif, le Procureur de la République, sous le contrôle du juge du siège, peut désormais ouvrir avec les entreprises une phase de négociation, puis transiger en contrepartie de l'acceptation par ces dernières du paiement d'une amende, de l'indemnisation des victimes, et/ou d'un plan de mise en conformité.

Pourquoi la création d'un tel dispositif ?

Plus de seize années après la ratification par la France de la convention sur la corruption d'agents publics étrangers, l'OCDE, dans son rapport d'évaluation de 2012¹ notait qu'aucune personne morale n'avait été condamnée de manière définitive pour des faits de corruption.

Pouvait-on se satisfaire de cette quasi-immunité de fait, de la lenteur et de l'inefficacité de notre système judiciaire face à des flux financiers illicites, sophistiqués, opaques et internationalisés ?

L'argent sale circule vite et ne connaît pas de frontières². Il représente pour les Etats et nos sociétés³ un défi permanent et accru dans un monde globalisé où les capitaux circulent sans contrainte et de manière instantanée. A la lenteur et l'inefficacité s'ajoutait la perte de souveraineté, l'arsenal judiciaire français ne prémunissant pas les entreprises françaises contre des condamnations à l'étranger, notamment aux Etats-Unis⁴.

En confiant à nos juges un outil juridique plus adapté aux défis de la lutte contre la corruption, la France entend que les entreprises responsables de faits de corruption, de blanchiment de capitaux ou de fraude fiscale soient incitées à coopérer, soient sanctionnées rapidement, et soient contraintes de mettre en place des programmes de remédiation adaptés sous la supervision de l'Agence française anti-corruption ou des services fiscaux compétents. En outre, les économies de temps et d'argent réalisées permettent à la justice de traiter plus rapidement les affaires de corruption et de fraude, et d'en multiplier le volume.

¹ <https://www.oecd.org/fr/corruption/anti-corruption/FrancePhase3FR.pdf>

² Clotilde Champeyrache: "Le port d'Anvers est une véritable passoire" | L'Echo (lecho.be) <https://crimhalt.org/2022/11/11/crimhalt-sur-rtl-la-belgique-nouvel-eldorado-de-la-mafia/>

³ Selon [le rapport Exporting Corruption 2022](#) de Transparency International, plus de 50% des exportations mondiales émanent de pays défaillants en matière de sanction des faits de corruption.

⁴ Débats parlementaires 7 juin 2016 <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2015-2016/20160206.asp#P801409>

QUEL BILAN ?

- Au 20 janvier 2023, 15 conventions ont été signées par le Procureur de la République Financier en matière d'atteinte à la probité et de fraude fiscale, blanchiment de ce délit.

Sur ce total, 7 conventions concernent la corruption d'agent public étranger (Doris Group SA, Systra SA, Bolloré RS, Airbus, Egis Avia, Société Générale SA, Idemia) et 2 principalement ont donné lieu à coopération internationale (Société générale, Airbus). Transparency International France salue la volonté de sanctionner plus rapidement et plus efficacement la grande corruption internationale dont la complexité des enquêtes avait souvent conduit à l'absence de procédure aboutie.

Huit conventions concernent la fraude fiscale et le blanchiment de fraude fiscale ainsi que des infractions connexes (Mc Donald France, JP Morgan, Unilabs, Google France et Google LTD, Carmignac Gestion SA, HSBC SA, Crédit suisse AG). Là encore, Transparency International France salue le règlement rapide d'affaires complexes.

Une a été signée par le Parquet de Paris pour des faits de trafic d'influence et des faits dits connexes (CJIP LVMH). Transparency International France a fait connaître son inquiétude face à une telle procédure dont la justification est pour le moins controversée.⁵

Trois ont été signées par le Parquet de Nanterre pour des faits de corruption (SAS Set Environnement, SA Poujaud, Sas Kaefer Wanner).

Trois ont été signées par différents Procureurs de la République pour des faits de fraude fiscale et de blanchiment (Atalian et Bank of China par le Procureur de Paris, Swiru Holding AG par le Procureur de Nice).

Toutes les entreprises se sont vu appliquer des facteurs majorants de l'amende d'intérêt public, au titre du caractère répété du manquement, de la qualification de corruption d'agent public (ex : SAS Egis Avia), de l'utilisation des ressources pour dissimuler le manquement (Airbus), de l'importance et de la gravité des faits (Société Générale SA), du caractère tardif de la coopération (Airbus), de la complexité des montages financiers en matière fiscale (Carmignac Gestion), de l'importance du montant de l'impôt éludé (SARL Google).

A la différence de HSBC et Société Générale qui n'ont bénéficié d'aucun facteur minorant, la très grande majorité se sont vu appliquer des facteurs minorants afin de tenir compte de la qualité de la coopération (Airbus, Crédit Suisse AG, Mac Donald's, JP Morgan), de la conduite d'une enquête interne approfondie, de la mise en œuvre de mesures de coercitives (ex : Airbus, Doris Group SA), de l'indemnisation des victimes (Crédit Suisse AG), du caractère limité de l'implication (JP Morgan), du caractère ancien des faits (Airbus), de leur caractère circonscrit (Bolloré, SAS Egis), du départ des anciens dirigeants (Sas Poujaud), de la reconnaissance des faits (Idemia France).

⁵ <https://transparency-france.org/actu/justice-le-devoisement-de-la-cjip-dans-laffaire-lvmh-squarcini-ne-doit-pas-condamner-cet-outil-essentiel-a-la-lutte-contre-la-corruption/#.Y8rUXXbMJRY>

Les 15 conventions signées depuis plus de 6 ans en matière d'atteinte à la probité par le Parquet National Financier⁶ démontrent l'utilité et la pertinence de ce dispositif : elles concernent des faits graves, dont les délais d'enquête auraient été particulièrement longs et l'exigence de la preuve tenue. Dans le rapport d'évaluation du 9 décembre 2021⁷, l'OCDE souligne les « progrès remarquables » réalisés par la France. Signe de cette nouvelle efficacité, elle salue les sanctions définitives de 23 personnes morales et 19 personnes physiques prononcées entre la fin de l'année 2012 et la fin de 2021.⁸ Ce sont plus de 5 milliards d'euros qui ont été rapportés au Trésor public.⁹

Cela va incontestablement dans le bon sens.

- Cependant, le succès financier de la CJIP ne doit pas occulter les modalités parfois discutables des conditions dans lesquelles certaines ont été conclues.

D'abord, force est de constater que certaines CJIP sont conclues, alors même que la coopération avec les autorités judiciaires est tardive (Bollore SE) ou minimale (HSBC) ou absente (Sas Poujaud). En tout état de cause, le critère de coopération n'est évoqué que comme facteur majorant de l'amende.

Parfois même, l'absence totale de coopération ou une coopération tardive ne sont évoquées que pour supprimer une minoration de l'amende sans en être un facteur majorant. (Sas Poujaud, Sas Kaefer Wanner).

Ensuite, en matière financière, aucune entreprise ne s'est jamais dénoncée en amont d'une enquête judiciaire ou à la suite d'une enquête interne, une enquête judiciaire étant toujours à l'origine, pour la France, de l'entrée en négociation. Pourtant, la circulaire Belloubet en date du 2 juin 2020 rappelait que cette divulgation volontaire était la contrepartie de la mesure de clémence que représente la CJIP :

Si les dirigeants de ces entreprises ne sont pas, à ce titre, soumis à l'obligation de dénoncer de tels faits à l'autorité judiciaire, il peut toutefois être dans leur intérêt de le faire en vue de solliciter en contrepartie une certaine forme de clémence quant aux modalités de poursuite susceptibles d'être envisagées par le PNF. La possibilité de solliciter la conclusion d'une CJIP présente en effet l'intérêt pour les entreprises à l'origine d'une démarche de divulgation volontaire de les préserver du risque d'exclusion des procédures de passation des marchés publics auxquels elles s'exposent en cas de condamnation par un tribunal. »¹⁰

⁶ <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/75/convention-judiciaire-dinteret-public-cjip>

⁷ <https://transparency-france.org/actu/communiqu%C3%A9-en-pointant-le-manque-de-moyens-et-dind%C3%A9pendance-des-acteurs-de-la-lutte-contre-la-corruption-locde-dessine-en-creux-labsence-de-volont%C3%A9-politique-d/#.Ytf62HZBxRY>
<https://crimhalt.org/2022/11/11/crimhalt-sur-rti-la-belgique-nouvel-eldorado-de-la-mafia/>

⁸ <https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/France-Rapport-Phase-4-FR.pdf>

⁹ <https://www.dalloz-actualite.fr/node/justice-penale-negociee-quels-rapports-entre-responsabilite-des-entreprises-et-celle-des-dirige#.Y71FknbMJRY>
https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2022-01/PNF-brochure_A5-2021%5B2%5D.pdf

¹⁰ <file:///C:/Users/Laurence%20Fabre/Desktop/circulaire%20belloubet.pdf>, p_8

De plus, si la pénalité du facteur majorant est souvent chiffrée, celle du facteur minorant ne l'est pas, rendant difficile une analyse chiffrée des coûts-avantages des majorations des amendes.

En outre, on note un écart important entre l'amende maximale théorique encourue et l'amende finalement mise à la charge de l'entreprise. Ainsi, pour la Sas Egis, le montant de l'amende théorique est de 11 133 700 € euros pour une amende conclue de 2 600 000 €. Pour Systra, le montant de l'amende théorique est de 187 217 100 € pour une amende conclue de 7 496 000 €. Pour Airbus, le montant de l'amende théorique est de 18,9 Md€ pour une amende conclue de 2 083 137 455 €. Pour Google France, le montant de l'amende théorique est de 103 587 237 € pour une amende conclue de 46 728 709 €.

De plus, les difficultés d'articulation des poursuites entre la personne morale et la personne physique, mises à jour à travers l'affaire dites Bolloré, ont démontré la fragilité d'un accord global pouvant assurer la sécurité et la fiabilité du dispositif.

Enfin, la plupart des CJIP conclues ne prévoient pas de plan de remédiation : seules les CJIP Bollore SE, Doris group SA, Société Générale, Sas Kaefer Wanner, Sas Set Environnement imposent un plan de remédiation sous le contrôle de l'AFA. La CJIP AIRBUS constate que ce plan est réalisé et soumet l'entreprises à des audits réguliers de l'AFA. En matière fiscale, seule la CJIP Atalian, a considéré que : « Dès lors que l'Agence Française Anticorruption considère que les dysfonctionnements internes qui ont conduit aux faits objet de la présente convention mettent en lumière des points de vulnérabilité en matière de conformité, le prononcé d'une telle mesure d'accompagnement de l'entreprise dans sa restructuration est justifié. »¹¹

Aussi, l'analyse des CJIP signées et des ordonnances de validation autant que les projets d'extension de la CJIP au-delà du périmètre des infractions visées par la loi Sapin 2¹², notamment au favoritisme¹³, requièrent de rester vigilants face aux tentatives de dévoiement dont la justice négociée fait l'objet, afin d'en préserver l'équilibre¹⁴ et l'acceptabilité au nom des valeurs démocratiques. A ces motifs d'inquiétude s'en ajoutent d'autres tels que l'usage extensif de la connexité à des infractions sans aucun lien avec la probité¹⁵, le défaut d'articulation entre la poursuite de l'entreprise et celle des personnes physiques¹⁶, la faible place réservée à la victime. C'est dans ce contexte que la nouvelle version des lignes directrices publiées par le Parquet National Financier le 16 janvier dernier¹⁷ - dont Transparency a salué l'exercice de transparence et de pédagogie, doit être analysée.

¹¹ CJIP Atalian, 17 janvier 2022

¹² [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/missions-d-information/evaluation-de-la-loi-relative-a-la-transparence-a-la-lutte-contre-la-corruption-et-a-la-modernisation-de-la-vie-economique/\(block\)/79182](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/missions-d-information/evaluation-de-la-loi-relative-a-la-transparence-a-la-lutte-contre-la-corruption-et-a-la-modernisation-de-la-vie-economique/(block)/79182)

¹³ [le Forum de la place Juridique.](#)

¹⁴ <https://www.lemondedudroit.fr/decryptages/78257-preservons-equilibre-convention-judiciaire-interet-public.html>

¹⁵ https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/02/17/espionnage-de-francois-ruffin-une-justice-expeditive-et-complaisante-aux-interets-des-puissants-est-ce-encore-une-justice_6114023_3232.html

¹⁶ https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/05/07/affaire-bollore-nouveau-revers-pour-le-parquet-national-financier_6079502_3224.html

¹⁷ [00206B394257230116112832 \(justice.fr\)](https://www.justice.fr/00206B394257230116112832)

RESUME DES POSITIONS

- I- Consolider le caractère dérogatoire de la convention judiciaire d'intérêt public, au regard de la gravité et de la complexité des faits et de leur extraterritorialité. En donner les justifications nécessaires dans la convention conclue. En assurer le contrôle lors de l'audience de validation.
- II- Afin de garantir un dispositif de prévention audité par l'Agence Française Anticorruption (AFA), systématiser la mise en œuvre d'un plan de mise en conformité par l'entreprise qui conclut une convention judiciaire d'intérêt public.
- III- Poursuivre les personnes physiques par les voies procédurales ordinaires quand bien même une CJIP aurait été conclue. Assurer la cohérence entre la poursuite de la personne physique et la poursuite de la personne morale.
- IV- Permettre et veiller à l'identification des victimes d'atteinte à la probité, à leur indemnisation effective en y accordant une attention spécifique dès l'ouverture des négociations avec l'entreprise. Consigner les observations de la victime lors de l'audience de validation quant au choix de la procédure de justice négociée. Veiller à restreindre l'ouverture de la CJIP pour les entreprises qui contreviendraient à la protection des lanceurs d'alerte telle que prévue par la loi du 21 mars 2022 ; en tenir compte de manière significative dans les facteurs majorants pour le calcul de l'amende prononcée.
- V- Motiver les conventions conclues afin de permettre à tout citoyen de mesurer la complexité et la nature des faits, leur gravité et les raisons de ce choix procédural en lien avec l'intérêt public. Assurer une large publicité aux audiences de validation, motiver *in concreto* les raisons de cette validation. Assurer une large publicité des décisions rendues, y compris sur les bases de données relatives aux décisions judiciaires. Assurer la collégialité de l'audience de validation.
- VI- Imposer, le cas échéant, des mesures de remédiation en matière fiscale et poursuivre les personnes physiques impliquées dans les schémas de fraude fiscale ou d'évitement fiscal.
- VII- Affecter tout ou partie des amendes payées par l'entreprise au fonctionnement de la police et de la justice financière et des associations agréées de lutte contre la corruption.

I - La justice négociée est une justice d'exception qui doit rester d'intérêt public

- 1- Il convient de rappeler qu'aux termes de la loi du 9 décembre 2016, la convention judiciaire est d'intérêt public. Elle n'est ni une facilité de poursuite pour le Parquet, faute de temps et de moyens pour enquêter, ni un droit pour les entreprises, leurs dirigeants, leurs collaborateurs et leurs actionnaires de gérer le risque pénal ces dernières mais un outil pertinent visant à sanctionner plus efficacement et plus rapidement les manquements à la probité dans le champ défini par la loi (faits de corruption ou de trafic d'influence, actifs ou passifs, de fraude fiscale, de leur blanchiment ou de toute infraction connexe) dans

des affaires complexes, pouvant impliquer un ou plusieurs pays étrangers. C'est ce seul critère d'intérêt public qui doit guider le recours à un tel dispositif.

Introduite par voie d'amendement, notamment avec le soutien de TI-France, la CJIP dans son format actuel ne figurait pas dans le projet du gouvernement déposé sur le bureau des assemblées. Dans son avis rendu sur le projet de loi le 26 mars 2016, le Conseil d'État s'était opposé à ce dispositif en stigmatisant l'absence de débat public, le fait que la victime ne pourrait obtenir une indemnisation que devant une juridiction civile ou encore l'existence de procédures distinctes pour les personnes physiques et morales. Il avait néanmoins estimé « *qu'une procédure de type transactionnel ne saurait être prévue par la loi que dans les cas où les inconvénients qu'elle comporte, tant pour la protection des droits des personnes mises en cause et de la victime que pour la sauvegarde des intérêts de la société, n'apparaissent pas disproportionnés au regard de l'intérêt que sa mise en œuvre présente pour une bonne administration de la justice...Il a également estimé que, compte tenu des procédures et pratiques existantes dans différents États pour le traitement des faits de corruption transnationale, l'institution d'une telle procédure dans ce seul champ est envisageable, sous réserve que soient prévues des garanties appropriées. Dans ce cadre particulier, les avantages résultant de la mise en œuvre de cette procédure paraissent en effet au Conseil d'État l'emporter sur les inconvénients rappelés ci-dessus.* »¹⁸

Lors des débats parlementaires devant l'Assemblée nationale, les sujets de la souveraineté des entreprises françaises et de l'extraterritorialité des lois américaines ont été au cœur des discussions sur le bien-fondé de l'instauration d'un mécanisme d'alternative aux poursuites¹⁹, témoignant ainsi que l'esprit du texte de la loi dite Sapin II s'inscrit dans un contexte où les faits d'atteintes à la probité poursuivis faisaient peser sur les entreprises françaises le risque d'une compétence judiciaire étrangère, faute pour la France de se doter d'outils juridiques similaires.

A cet égard, il est instructif de se reporter à l'amendement adopté en commission des lois le 20 mai 2016 qui crée le modèle de la CJIP et en expose les raisons :

« La justice française n'a à ce jour condamné définitivement aucune société française pour corruption active d'agent public étranger depuis 2000, date de la création de cette infraction. Par ailleurs, les **procédures** pour atteinte à la probité concernant les personnes morales sont particulièrement **longues**. Lorsque les sanctions interviennent, c'est tardivement, et elles sont très légères et donc disproportionnées par rapport à la gravité des faits. En outre, la sanction perd son sens lorsqu'elle est prononcée cinq ou six ans après les faits. Enfin, pour des faits analogues, nos entreprises sont frappées à l'étranger de sanctions lourdes et rapidement exécutées. Les sommes importantes versées par l'entreprise à ce titre sont récupérées par d'autres Etats. Il est donc indispensable de sortir du *statu quo* actuel pour que **la France retrouve sa souveraineté dans le domaine pénal et que son dispositif répressif ait un caractère réellement dissuasif. C'est l'objectif de cet amendement**, avec la création d'une convention judiciaire d'intérêt public qui vise à garantir l'efficacité de la réponse pénale s'agissant de réprimer l'ensemble des atteintes à la probité. Il ne s'agit pas du dispositif de transaction pénale qui figurait dans l'avant-projet de loi. »²⁰

¹⁸ <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl3623-ace.pdf>

¹⁹ <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cloi/15-16/c1516106.asp>

²⁰ Amendement CL 331 https://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3623/CIION_LOIS/CL331.asp

C'est aussi dans cet esprit que Transparency international France a soutenu le modèle d'une alternative aux poursuites, au terme de son rapport en septembre 2015 :

« Le recours au dispositif transactionnel devrait être réservé en priorité aux affaires relevant du champ de compétence du nouveau parquet financier – à savoir l'ensemble des infractions d'atteintes à la probité et de fraude fiscale présentant un certain degré de complexité au regard notamment du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes, de leur dimension internationale ou encore de la spécificité des techniques de fraude utilisées – pour lesquelles la coopération des entreprises est sinon essentielle, du moins fort utile au travail de la justice. »²¹...

« La France ne semble pas avoir pris la mesure des risques judiciaires (et des dommages collatéraux) que ces lois d'application extraterritoriale font peser sur les entreprises françaises, et pourtant, ces dernières sont particulièrement vulnérables dans la mesure où le trafic d'influence en direction d'agents publics étrangers n'est pas incriminé en droit français alors que de tels agissements sont pénalement répréhensibles au titre du Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)²² et du UKBA²³. En particulier, il n'existe à l'heure actuelle en droit français aucune obligation pour les entreprises de mettre en place des programmes de conformité anti-corruption, elles n'y sont pas davantage incitées dans la mesure où de telles initiatives ne sont nullement valorisées (ni même valorisables) devant l'autorité judiciaire, aucune politique de clémence n'ayant vocation à jouer en pareille hypothèse. De fait, suivant les derniers chiffres produits par le cabinet Ernst and Young, 44% des entreprises françaises ne se seraient toujours pas dotées de véritables programmes de conformité anticorruption. Ces lacunes de notre dispositif sont d'autant plus regrettables qu'au-delà de limiter le risque d'exposition de nos entreprises à la corruption transnationale – et partant leur risque d'être pénalement mises en cause aussi bien en France qu'à l'étranger; l'existence d'un programme de conformité anti-corruption constitue par ailleurs devant bon nombre de juridictions étrangères un facteur de clémence de nature à permettre aux entreprises ainsi mises en cause d'échapper à des poursuites pénales et/ou de bénéficier d'une atténuation de la sanction (voir infra)... »²⁴

C'est donc bien le caractère complexe et international des procédures, leur longueur, l'absence de condamnation ainsi que le contexte d'une menace sur la souveraineté économique de la France qui ont motivé l'introduction en droit français de ce nouvel instrument exorbitant du droit commun.

²¹ https://www.transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/04/note_jutice_transactionnellevf.pdf

²² Source LexisNexis : « Le Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) est une loi américaine votée en 1977 visant à lutter contre les pratiques de corruption d'agents publics étrangers. Cette loi fait suite à une investigation menée dans les années 1970 par le régulateur américain (Securities and Exchange Commission) dans le contexte du scandale du Watergate, enquête au cours de laquelle plus de 400 entreprises américaines admettaient avoir émis des paiements illégaux d'un montant s'élevant à plus de 300 millions de dollars en faveur d'agents gouvernementaux étrangers, d'hommes politiques et de partis politiques. Depuis 1977, cette loi a fait l'objet d'amendements en 1988 et en 1998. L'Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 a ainsi introduit la notion de connaissance pour détecter les infractions à la loi, ainsi que les notions de mépris conscient et d'aveuglement volontaire. Cette loi a également introduit la notion de dons de bonne foi, raisonnables et licites selon la législation des pays étrangers concernés. L'amendement de 1998 avait pour intérêt la ratification et l'insertion dans l'ordre juridique américain de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Il a ainsi permis d'introduire la notion d'extraterritorialité de la loi, en étendant son champ d'application en-dehors des frontières des Etats-Unis. En raison de son extraterritorialité, cette loi peut impacter des entreprises françaises, notamment si elles ont des filiales ou des employés sur le territoire américain.

²³ Le *UK Bribery Act 2010* (« UKBA »), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011, est la loi britannique relative à la répression et la prévention de la corruption.

²⁴ [Rapport Transparency International France sur la justice négociée, Sept 2015](#), p 7

Il en résulte que le recours à la convention judiciaire d'intérêt public, qui est une procédure de sanction d'alternative aux poursuites, donc dérogatoire au droit commun, n'a pas vocation à se substituer à la responsabilité pénale des personnes morales et doit être très explicitement justifié : c'est à cette seule condition que l'on peut assurer la légitimité, le bien fondé et l'équilibre du dispositif.

- 2- Or, Transparency International France constate que les dernières évolutions législatives relatives à l'instauration d'une convention judiciaire d'intérêt public pour des infractions en lien avec l'environnement, ainsi que leur application, malmènent le critère d'intérêt public.

En effet, la loi du 24 décembre 2020, relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, a créé une convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale. Huit conventions judiciaires d'intérêt public ont été validées depuis le 1^{er} janvier 2022²⁵.

Cependant, on est en droit de s'interroger sur le bien-fondé du recours à une telle procédure quand les faits poursuivis sont exclusivement commis en France, sont d'une gravité relative, et ne nécessitent pas des moyens d'investigation hors normes si on en croit le rappel des faits mentionnés dans le texte des conventions ou le montant des amendes prononcées, jamais supérieur à 60 000 euros.²⁶

En outre, la circulaire du 11 mai 2021²⁷, relative à la mise en œuvre de la justice environnementale, évacue la question de l'opportunité de recourir à une telle procédure, n'en balise pas l'utilisation, ne fait pas référence à l'intérêt public, se contentant de rappeler qu'il doit s'agir d'atteintes graves à l'environnement.²⁸

- 3- De même, les tentatives d'extension de la justice négociée aux faits de favoritisme, notamment au terme de la proposition de loi portée au cours de la précédente législature par le député d'alors Raphael Gauvain²⁹, alors même que l'infraction ne peut que concerner la violation des règles des marchés publics français, ne sont pas conformes à l'intérêt public, la voie procédurale de droit commun étant parfaitement appropriée, et l'établissement de la preuve plus aisé.³⁰ Plus largement les tentatives d'extension à l'ensemble des infractions du code pénal³¹, sont en contradiction avec le fondement qui sous-tend le recours à une telle procédure : elles en affaiblissent la légitimité, créant dans l'opinion publique le sentiment d'une justice à deux vitesses.
- 4- Enfin, force est de constater que les lignes directrices publiées le 16 janvier 2023 par le Parquet National Financier affichent et assument une conception extensive de l'intérêt public qui pourrait contribuer à affaiblir le caractère dérogatoire de cette procédure.

²⁵ <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/cjip-13002/>

²⁶ <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/cjip-13002/>

²⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45184?origin=list&page=2>

²⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45184?origin=list&page=2> p 15

²⁹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4586_proposition-loi

³⁰ Les récentes affaires jugées en la matière témoignent de la pertinence du procès pénal :

https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/12/02/cinq-ans-de-prison-pour-un-ancien-directeur-corrompu-du-conseil-departemental-des-bouches-du-rhone_6152727_3224.html

³¹ <https://gp-investment-agency.com/forum-place-juridique-paris/>

En effet, au terme des lignes directrices initiales rédigées conjointement par le Parquet National Financier et l'Agence Française Anticorruption et rendues publiques le 26 juin 2019, « *Le recours à la CJIP satisfait l'intérêt public quand il permet de réduire sensiblement le délai d'enquête, d'assurer l'effectivité et la fermeté de la réponse judiciaire, en réponse aux comportements poursuivis, d'assurer l'indemnisation du préjudice de la victime, et contribue à la prévention de la récidive par la mise en place de dispositifs effectifs de détection des atteintes à la probité* ».

Les nouvelles lignes directrices vont plus loin et précisent qu' « *en ce qu'il participe directement de l'intérêt public, l'intérêt de la personne morale est pris en compte* »³².

Ce changement de doctrine vise à satisfaire les objectifs assumés par le PNF d'une meilleure prise en compte de la sécurité juridique des entreprises et de la prévisibilité de leur risque pénal.³³ L'objectif est d'inciter les entreprises à se soumettre à la CJIP, en plus du caractère largement incitatif lié à l'absence de culpabilité et de casier judiciaire.

Si Transparency convient de l'intérêt de sécurité juridique pour les personnes morales, une telle conception soulève des inquiétudes légitimes quant à l'équilibre et à l'acceptabilité de la CJIP.

En effet, elle n'est pas sans conséquences sur les conditions de recours à une telle procédure et sur la préservation de son caractère dérogatoire. En indiquant que l'intérêt de l'entreprise participe de l'intérêt public, le recours à la CJIP pourrait ainsi se justifier au regard de critères plus larges que ceux initialement prévus par les lignes directrices, à savoir : le ou les antécédents de la personnes morale, le degrés de coopération avec l'autorité de poursuite et la mise en œuvre d'une enquête interne, le caractère volontaire de la révélation des faits, la mise en œuvre de mesures de remédiation dès la connaissance des faits délictueux, l'indemnisation de la victime. Certains de ces facteurs pourraient aussi être pris en compte pour majorer ou minorer le montant des amendes³⁴.

De fait, le PNF entérine sa pratique en affirmant désormais qu'il ne souhaite pas de conditions *a priori* à l'ouverture de la CJIP mais que la coopération de bonne foi³⁵ de l'entreprise suffira à permettre l'effectivité du dialogue dans ce cadre. Il permet aussi à l'entreprise de proposer la conclusion d'une convention judiciaire, au risque d'affaiblir l'idée maîtresse que la CJIP est une alternative aux poursuites, c'est-à-dire un outil à la main du Parquet et non une transaction pénale.

De fait, il s'agit d'une ouverture importante de la CJIP à des entreprises dont le comportement, au terme de l'esprit du texte de la loi Sapin II ne l'aurait sans doute pas permis (pour des faits réitérés ou en l'absence totale de coopération).

Cette doctrine, clairement assumée, tend à rompre l'équilibre et l'acceptabilité de la CJIP, au bénéfice des intérêts de l'entreprise et au détriment de l'intérêt public. Les lignes directrices précisent cependant

³² [00206B394257230116112832 \(justice.fr\)](https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2023-00206B394257230116112832_(justice.fr))

³³ <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2023-01/Lignes%20directrices%20sur%20la%20mise%20en%20oeuvre%20de%20la%20convention%20judiciaire%20d%27int%C3%A9r%C3%AAt%20public%20PNF%20version%20sign%C3%A9e.pdf>, page 1

³⁴ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Lignes%20directrices%20PNF%20CJIP.pdf>, pages 6 et suivantes

³⁵ <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2023-01/Lignes%20directrices%20sur%20la%20mise%20en%20oeuvre%20de%20la%20convention%20judiciaire%20d%27int%C3%A9r%C3%AAt%20public%20PNF%20version%20sign%C3%A9e.pdf>, page 8

que le parquet conserve l'intégralité de ses prérogatives pendant la période de négociation et qu'en particulier, des réquisitions, perquisitions et saisies sont susceptibles d'intervenir et de rester en procédure notamment pour les besoins de l'enquête concernant les personnes physiques.

Position I : consolider le caractère dérogatoire de la convention judiciaire d'intérêt public, au regard de la gravité et de la complexité des faits, de leur extraterritorialité. En justifier dans la convention conclue. En assurer le contrôle lors de l'ordonnance de validation.

II- La justice négociée, mécanisme de sanction au service de la prévention des atteintes à la probité.

Aujourd'hui, force est de constater que la lutte contre la corruption en France s'essouffle. L'indice de perception de la corruption publié par Transparency International le matérialise : la France stagne depuis dix ans, même si elle gagne un point et une place dans le classement 2022 qui a été publié le 31 janvier 2023. Elle est toujours loin du premier du classement, le Danemark, à 18 points de son score. Pire encore, elle a perdu 3 places depuis 2005.³⁶ Plus que jamais, il est nécessaire d'organiser la lutte contre la corruption autour d'une politique ambitieuse et de créer une dynamique dont l'objectif serait le partage d'une culture de l'éthique et de la probité mobilisant tous les acteurs de la société³⁷. Le rôle des entreprises est à cet égard essentiel.

La loi du 9 décembre 2016 a élaboré un mécanisme robuste de lutte contre la corruption des entreprises autour de deux piliers : la prévention et la répression. La prévention relève du contrôle de l'AFA et de la commission des sanctions. Le parquet peut imposer à l'entreprise dans la CJIP l'obligation de se soumettre, pour une durée maximale de trois ans et sous le contrôle de l'AFA, à un programme de mise en conformité destiné à s'assurer de l'existence et de la mise en œuvre de mesures et procédures définies au II de l'article 131-39-2 du code pénal³⁸. Ces mesures de remédiation sont essentielles pour prévenir la réitération des faits en assurant l'effectivité des mécanismes de prévention sous le contrôle de l'AFA dont le savoir-faire est reconnu sur le plan international.

Or Transparency International France constate que plusieurs conventions judiciaires d'intérêt public ont été signées sans que soient imposées des mesures de remédiation (Systra³⁹, Egis⁴⁰ etc.). Cela est dommageable à un double titre :

- Il est utile et d'intérêt pour l'entreprise que son programme de prévention de la corruption puisse être monitoré par l'AFA lorsqu'elle s'apprêtera à concourir sur les marchés publics internationaux à la suite d'une convention judiciaire d'intérêt public ;

³⁶ <https://transparency-france.org/actu/ipc-2022-face-a-une-corruption-qui-genere-plus-de-violences-et-de-desordres-dans-le-monde-la-france-ne-peut-pas-se-contenter-dune-22eme-place/>

³⁷ <https://transparency-france.org/actu/presidentielle2022-nos-11-propositions-aux-candidats-pour-une-politique-publique-de-lutte-contre-la-corruption-2/#.Y71ugXbMJRY>

³⁸ A savoir : un code de conduite, un dispositif d'alerte interne destiné à permettre le recueil des signalements, une cartographie des risques, des procédures d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires, procédures de contrôles comptables, internes et externes, un dispositif de formation, un régime disciplinaire permettant de sanctionner les salariés de la personne morale en cas de violation du code de conduite.

³⁹ https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2021-09/CJIP%20SYSTRA_13%20juillet%202021.pdf

⁴⁰ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/cjipEGIS.PDF>

- une telle mesure assure la cohérence du dispositif de la loi Sapin II qui lie explicitement les actions de prévention et de répression ;
- en participant au caractère dissuasif de la sanction, la mesure de remédiation participe activement à l'objectif de satisfaire l'intérêt public.

Pourtant, la circulaire en date du 2 juin 2020 requérait de porter une attention « toute particulière » au programme de mise en conformité ⁴¹.

Transparency International France regrette sur ce point que les nouvelles lignes directrices du Parquet National Financier n'aient pas systématisé, en pratique, l'obligation d'un plan de mise en conformité sous le contrôle de l'AFA, comme elle le préconisait dans son rapport préalable à l'adoption de la loi Sapin II :

« La transaction devrait être conçue comme un instrument au service d'une politique pénale tout à la fois répressive et préventive sans pour autant négliger les intérêts des victimes »⁴²

Position II : Afin de garantir un dispositif de prévention audité par l'Agence Française Anticorruption, systématiser la mise en œuvre d'un plan de mise en conformité pour l'entreprise qui conclut une convention judiciaire d'intérêt public.

III- La justice négociée doit assurer l'effectivité de la poursuite des personnes physiques

Transparency France est préoccupée par la question essentielle des poursuites des personnes physiques devant les tribunaux à la suite de la conclusion de CJIP.

Elle constate que dans la grande majorité des affaires ayant donné lieu à la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public, lorsque les poursuites à l'égard des personnes physiques ne sont pas abandonnées, celles-ci se bornent le plus souvent à la conclusion d'accords de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)⁴³. De plus, il semble que les personnes physiques ne soient poursuivies que si la corruption leur procure un enrichissement personnel et pas lorsqu'elles agissent, dans le cadre de leurs fonctions, au nom et pour le compte de la personne

⁴¹ <file:///C:/Users/Laurence%20Fabre/Desktop/circulaire%20belloubet.pdf>, p15

⁴² https://www.transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/04/note_jutice_transactionnelvf.pdf, p 14

⁴³ En ce qui concerne les CJIP conclues par le PNF, dans l'affaire HSBC, les personnes physiques ont été poursuivies sous l'angle de la CRPC ; dans l'affaire Société Générale, le PNF a renoncé à poursuivre les personnes physiques, estimant que leur rôle n'avait pas été suffisamment déterminant ; les enquêtes concernant les personnes physiques sont toujours en cours dans les affaires Egis Avia, Airbus et Carmignac : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.10623195_606da409306d4.lutte-contre-la-corruption-et-modernisation-de-la-vie-economique--m-jean-francois-bohnert-procure-7-avril-2021

morale, ce qui constitue pourtant la majorité des comportements dans le cadre de la corruption transnationale commise au sein des entreprises⁴⁴.

La convention judiciaire d'intérêt public ne saurait avoir pour effet d'immuniser la personne physique de toute poursuite ni d'instaurer un système de poursuite dérogatoire au droit commun pour les personnes physiques ayant commis des faits d'atteinte à la probité, au nom du pragmatisme de la lutte contre la corruption. Dans de nombreuses affaires, il en va de l'intérêt de la justice d'exposer les infractions commises dans le cadre d'un procès public⁴⁵.

Les déboires de l'articulation des poursuites dans l'affaire dite Bolloré ont démontré les risques d'affaiblissement qu'une absence de cohérence peut comporter pour la justice transactionnelle⁴⁶.

En outre, les délais importants qui séparent la conclusion et la validation des CJIP de la poursuite de ou des personnes physiques sont de nature à nuire à la cohérence et à la compréhension du dispositif qui doit s'apprécier comme une réponse globale à l'ensemble des faits dont les poursuites sont saisies.

Si les nouvelles lignes directrices publiées par le Parquet National Financier réitèrent la volonté de poursuivre les personnes physiques, elles n'en donnent pas la faisabilité dans les situations qui n'assurent pas l'étanchéité entre la procédure concernant la personne morale et les investigations concernant les personnes physiques impliquées et encore présentes dans l'entreprise. Transparency note toutefois qu'une proposition d'un mandataire ad hoc pour représenter l'entreprise peut être formulée par le Parquet.⁴⁷

Une réflexion intégrant l'ensemble des parties prenantes s'impose. Transparency International France participera à toute réflexion qui sera conduite en la matière.

Position III : Poursuivre les personnes physiques par les voies procédurales ordinaires quand bien même une CJIP aurait été conclue. Assurer la cohérence des poursuites des personnes physiques avec les personnes morales.

⁴⁴ Voir, à ce sujet, l'audition du procureur de la République financier Jean-François Bohnert le 7 avril 2021 devant la Commission d'évaluation de la loi Sapin II : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.10623195_606da409306d4.lutte-contre-la-corruption-et-modernisation-de-la-vie-economique--m-jean-francois-bohnert-procure-7-avril-2021

⁴⁵ En témoignent les motifs de l'Ordonnance ayant refusé d'homologuer les accords trouvés entre les prévenus personnes physiques et le PNF dans le cadre de CRPC dans l'affaire Bolloré, alors que la CJIP avait été homologuée. Le tribunal correctionnel de Paris a en effet considéré que les peines étaient inadaptées au regard « de la gravité des faits reprochés » et qu'il était « nécessaire » que ces faits, qui ont « gravement porté atteinte à l'ordre public économique et à la souveraineté du Togo », soient jugés par un tribunal correctionnel.

TI-France a également eu l'occasion de critiquer le recours à la procédure de CRPC dans ce type d'affaires, à l'occasion de l'affaire Gulnara Karimova, dans laquelle une négociation à huis-clos s'est substituée à un procès en audience publique, alors que la transparence et la tenue d'un procès exemplaire auraient dû être de mise : <https://transparency-france.org/actu/restitution-par-la-france-a-louzbekistan-des-avoirs-acquis-illegalement-par-gulnara-karimova-une-occasion-manquee/#.YlhaRRMzbFQ>

⁴⁶ <https://www.dalloz-actualite.fr/node/l-affaire-ibolloré-ou-limites-d-une-justice-penale-negociee>

⁴⁷ <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2023-01/Lignes%20directrices%20sur%20la%20mise%20en%20oeuvre%20de%20la%20convention%20judiciaire%20d%27int%C3%A9r%C3%AAt%20public%20PNF%20version%20sign%C3%A9e.pdf>, page 15

IV-La justice négociée doit assurer la protection et l'indemnisation des victimes

L'impact de la corruption sur le fonctionnement des institutions démocratiques et le respect des droits de la personne humaine n'est plus à démontrer ; la corruption d'agents publics étrangers l'illustre cruellement ainsi qu'en témoigne l'indice de perception de la corruption de Transparency International⁴⁸.

A l'instar des recommandations du rapport *Exporting Corruption*⁴⁹, Transparency France préconise, en effet, depuis plusieurs années que soient établies des lignes directrices pour aider les pays et les auteurs d'une corruption active à indemniser les victimes dans les affaires de corruption transnationale. Celles-ci devraient prévoir une information rapide des victimes, la reconnaissance de nombreuses catégories de victimes et de préjudices, l'ouverture des actions en indemnisation aux personnes privées et à leurs représentants et des règles relatives à la restitution des avoirs de manière transparente et redevable.

Dans ce contexte, la prise en compte des victimes, leur identification, leur indemnisation effective et leur protection, doivent apparaître comme une préoccupation essentielle dès l'ouverture de la proposition de négocier une CJIP.

Cela est d'autant plus nécessaire que devant le Tribunal, et quand bien même la victime ne saurait requérir une peine, elle peut assister et participer aux débats, contribuant ainsi à la manifestation de la vérité. Dans un mécanisme de justice négociée dont la confidentialité est une donnée essentielle, elle en est exclue, ce qui justifie pleinement une particulière attention des autorités de poursuite à son égard dès la proposition faite à l'entreprise.

Transparency International France prend acte de la volonté du Parquet National Financier de porter une meilleure attention aux victimes et à leur indemnisation⁵⁰

Toutefois, elle regrette que le critère d'indemnisation n'intervienne principalement que comme facteur minorant de l'amende. En outre, elle s'interroge sur la prérogative donnée à l'entreprise d'identifier, avant la proposition de CJIP, les victimes et de les indemniser préalablement sans indiquer comment cette identification doit être mise en œuvre.⁵¹

⁴⁸ <https://www.transparency.org/fr/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent>

⁴⁹ <https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2022>

⁵⁰ <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2023-01/Lignes%20directrices%20sur%20la%20mise%20en%20oeuvre%20de%20la%20convention%20judiciaire%20d%27int%C3%A9r%C3%AAt%20public%20PNF%20version%20sign%C3%A9e.pdf>, page 20

⁵¹ 3.3 .1 des lignes directrices du 16 janvier 2023

Transparency sera vigilante pour que tous les droits reconnus à la victime puissent être exercés dans le cadre des CJIP⁵² et que les associations agréées de lutte contre la corruption soient informées, dès l'ouverture des négociations, de la possibilité de faire valoir leur préjudice, quand bien même elles ne seraient pas parties civiles dans le cadre de la procédure pénale en cours.

Enfin Transparency International France porte une attention particulière aux lanceurs d'alerte qui pourraient être à l'origine de la procédure diligentée et demande aux autorités de poursuite de s'assurer que leur traitement par l'entreprise n'est pas contraire à la loi du 21 mars 2022, lequel serait de nature à mettre en cause la bonne foi requise par les nouvelles lignes directrices.

Position IV : Permettre et veiller à l'identification des victimes d'atteinte à la probité, à leur indemnisation effective en y accordant une attention spécifique dès l'ouverture des négociations avec l'entreprise. Consigner les observations de la victime lors de l'audience de validation quant au choix de la procédure de justice négociée. Veiller à restreindre l'ouverture de la CJIP pour les entreprises qui contreviendraient à la protection des lanceurs d'alerte telle que prévue par la loi du 21 mars 2022 ; en tout état de cause, en tenir compte de manière significative dans les facteurs majorants pour le calcul de l'amende prononcée.

V- La convention judiciaire d'intérêt public et l'ordonnance de validation doivent être motivées et largement diffusées afin d'en assurer la transparence.

S'agissant d'un mécanisme dérogatoire au droit commun, les exigences de motivation de la convention judiciaire d'intérêt public sont essentielles.

Devant le Tribunal, tout citoyen peut assister aux audiences correctionnelles compétentes pour juger les faits d'atteintes à la probité. Il peut être présent lors des débats, des réquisitions et des plaidoiries, est en mesure de comprendre et d'apprécier les faits en cause, leur gravité, les responsabilités éventuelles des prévenus ainsi que la décision prononcée. Au contraire, la justice négociée est un mécanisme qui obéit au secret et exclut le citoyen de son déroulement.

Les lignes directrice publiées par le Parquet National Financier le 16 janvier 2023 portent d'ailleurs une attention particulière à la confidentialité qui entoure les échanges et la communication de pièces : « les échanges oraux se font sous le sceau de la confidentialité et de la foi du palais ». Elles apportent, dans le sens d'une consolidation de cette confidentialité, des garanties aux entreprises⁵³.

⁵² <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Lignes%20directrices%20PNF%20CJIP.pdf>, p11

⁵³ <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2023-01/Lignes%20directrices%20sur%20la%20mise%20en%20oeuvre%20de%20la%20convention%20judiciaire%20d%27int%C3%A9r%C3%AAt%20public%20PNF%20version%20sign%C3%A9e.pdf> page 11

Aussi, l'exigence de transparence sur la nature et la gravité des faits poursuivis, le rôle des protagonistes, est d'autant plus essentielle qu'elle ne peut apparaître que dans la motivation des conventions conclues.

Dans un contexte où nos institutions sont malmenées, où la confiance dans la justice décroît⁵⁴, il est nécessaire que la justice rendue sur les faits d'atteinte à la probité, et particulièrement ceux qui constituent la corruption internationale, ne contribue pas à en asseoir l'opacité.

Il s'agit d'une exigence démocratique qui fonde la légitimité de l'outil et assure l'effectivité de la lutte contre la corruption.

Cette exigence est apparue pour le moins défailante, s'agissant de l'appréciation de la connexité évoquée dans la convention judiciaire d'intérêt public dite « LVMH »⁵⁵, suscitant une défiance compréhensible à l'égard de ce mode de transaction⁵⁶. Une telle décision, sans motivation spécifique, est regrettable. Elle affaiblit la crédibilité et la légitimité du principe de la CJIP, pourtant nécessaire pour réprimer et sanctionner la corruption.

En outre, si l'ordonnance de validation ne saurait porter une appréciation sur le contenu de la transaction, l'audience doit toutefois donner lieu à une décision motivée sur les raisons qui justifient pleinement la validation, portée par une collégialité de magistrats. Transparency International France constate en effet que certaines ordonnances de validation rendues en matière environnementale sont particulièrement pauvres sur ce point.⁵⁷

Pourtant, cette audience, publique, présidée par des magistrats indépendants, est la seule, en l'état actuel du droit, qui peut assurer et conforter le bien-fondé de la convention conclue et le porter à la connaissance du public. Transparency France avait souligné, lors de l'adoption de la loi Sapin II, l'importance de cette audience⁵⁸ ainsi que la nécessaire publicité des décisions rendues.

Il est essentiel dans ce contexte que les CJIP conclues et les ordonnances de validation soient largement diffusées, notamment sur les bases de données des décisions judiciaires.

Proposition V : Motiver les conventions conclues afin de permettre à tout citoyen de mesurer la nature, la gravité des faits et les raisons de ce choix procédural en lien avec l'intérêt public.

Assurer une large publicité aux audiences de validation, motiver in concreto les raisons de cette validation.

Assurer la collégialité des juges de l'audience de validation.

Assurer une large publicité des CJIP conclues, y compris sur les bases de données relatives à la publication des décisions judiciaires

⁵⁴ <http://www.institutpourlajustice.org/medias/cevipof-confiance-autorite-judiciaire/>

⁵⁵ <https://transparency-france.org/actu/justice-le-devoisement-de-la-cjip-dans-laffaire-lvmh-squarcini-ne-doit-pas-condamner-cet-outil-essentiel-a-la-lutte-contre-la-corruption/#.Y76JZHbMJRY>

⁵⁶ <https://obs-justice-fiscale.attac.org/actualites/article/une-cjip-pour-lvmh>

⁵⁷ http://www.justice.gouv.fr/art_pix/CJIP_SICTOM_ordonnance%20.pdf

⁵⁸ <https://transparency-france.org/actu/justice-transactionnelle/#.Y76PuXbMJRY>

VI- La justice négociée doit imposer des mesures de remédiation aux CJIP conclues en matière fiscale

Depuis la loi du 23 octobre 2018, la possibilité de conclure des CJIP a été ouverte en matière de fraude fiscale et de blanchiment. Ces conventions ont permis des résultats que Transparency France salue.

Dans les lignes directrices publiées le 16 janvier 2023, le Parquet National Financier a mis l'accent sur l'intérêt de l'outil en la matière et l'efficacité des CJIP conclues, le nécessaire règlement préalable (ou concomitant) de la situation fiscale⁵⁹ à l'ouverture des négociations.

Transparency International France recommande de veiller à la poursuite des personnes physiques impliquées dans les schémas de fraude et souhaite, le cas échéant la mise en œuvre de mesure de remédiation. à l'instar de la CJIP Atalian, « *Dès lors que l'Agence Française Anticorruption considère que les dysfonctionnements internes qui ont conduit aux faits faisant l'objet de la présente convention mettent en lumière des points de vulnérabilité en matière de conformité, le prononcé d'une telle mesure d'accompagnement de l'entreprise dans sa restructuration est justifié.* »⁶⁰

Propositions VI : veiller à la poursuite des personnes physiques. Mettre en œuvre un plan de remédiation sous le contrôle d'une autorité dédiée.

VII La justice négociée doit affecter une partie des amendes recouvrées au fonctionnement de la police, de la justice financière et des associations agréées de lutte contre la corruption.

L'efficacité de la lutte contre la délinquance économique et financière est, depuis de longues années, fortement compromise par les moyens très insuffisants dont disposent la justice et la police judiciaire.

Rappelons que le rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe classe la France en queue de peloton des pays européens, à PIB équivalent, en matière de budget consacré aux institutions judiciaires (hors prisons), avec 69,5 euros par an par habitant, quand l'Allemagne y dédie 131,2 euros. Le classement est le même s'agissant du nombre de juges et du nombre de procureurs par habitant.⁶¹

⁵⁹ <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2023-01/Lignes%20directrices%20sur%20la%20mise%20en%20oeuvre%20de%20la%20convention%20judiciaire%20d%27int%C3%A9r%C3%AAt%20public%20PNF%20version%20sign%C3%A9e.pdf> page 9.

⁶⁰ CJIP Atalian, 17 janvier 2022

⁶¹ https://www.coe.int/fr/web/cepej/special-file-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2022-evaluation-cycle-2020-data-?p_p_id=56_INSTANCE_Pec933yX8xS5&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2

De même, les moyens alloués au Parquet National Financier restent notoirement insuffisants et sont inférieurs à ceux qui avaient été envisagés dans l'étude d'impact réalisée au moment de sa création⁶².

Récemment encore, plusieurs magistrats s'alarmaient de la faiblesse des moyens de la police et de la justice financière face à la montée en puissance de la criminalité financière⁶³.

Devant cet état de fait, dénoncé régulièrement par Transparency international France⁶⁴, des initiatives sont prises notamment en Belgique, par des autorités judiciaires, pour proposer qu'une partie des amendes recouvrées dans le cadre de la transaction pénale puisse être affectée aux moyens de la lutte contre la délinquance économique⁶⁵. Une proposition de loi a même été déposée en ce sens par un député belge⁶⁶.

La France s'est dotée depuis 1995, en matière de lutte contre la drogue, d'un fond de concours destiné à recueillir le produit de la vente des biens confisqués dans le cadre de procédures pénales diligentées du chef d'infraction à la législation sur les stupéfiants. Ce fond de concours est rattaché au chapitre 47-16 du budget du ministère des affaires sociales qui correspond à l'imputation budgétaire « Actions interministérielles de lutte contre la toxicomanie » gérées par la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT).⁶⁷

Récemment, dans sa décision en date du 17 octobre 2022 concernant la pollution de l'air, le Conseil d'Etat a condamné l'Etat au paiement d'une astreinte de 20 millions d'euros répartie entre l'association Les Amis de la Terre qui a saisi initialement le Conseil d'Etat en 2017 et plusieurs organismes et associations engagés dans la lutte contre la pollution de l'air, moyennant un renforcement relatif des sommes attribuées aux associations en charge du suivi de la qualité de l'air⁶⁸.

⁶² L'étude d'impact réalisée par le gouvernement en amont de la loi instituant le PNF postulait qu'« un parquetier ne peut assurer le suivi de plus de huit affaires, compte-tenu de la complexité de ces dossiers (suivi et règlement complexe, audiences longues pouvant mobiliser plus d'un parquetier ». Dans son discours de rentrée en janvier 2021, le Procureur de la République financier indiquait que l'effectif du PNF se compose de 16 magistrats, 8 assistants spécialisés et juriste assistant, et 15 fonctionnaires du greffe, soit un effectif largement insuffisant compte tenu du nombre de dossiers traités par le PNF, susceptible de peser sur son action répressive. Le PNF n'a pas bénéficié de la hausse des crédits du ministère de la justice obtenue par le nouveau Garde des sceaux dans le PLF pour 2021.

⁶³ <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/michel-claise-juge-d-instruction-les-organisations-criminelles-vont-devenir-les-dirigeants-de-nos-societes/10258456.html>
<https://www.univers.fr/renaud-van-ruymbeke/>

⁶⁴ <https://transparency-france.org/actu/positionnement-contribution-de-transparency-france-aux-etats-generaux-de-la-justice/#.Y76xhnbMJRY>

⁶⁵ <https://www.rtf.be/article/rentree-judiciaire-le-procureur-general-de-bruxelles-veut-utiliser-largent-des-transactions-penales-pour-renflouer-les-caisses-de-la-justice-11057888>

⁶⁶ <https://www.lesoir.be/472235/article/2022-10-20/le-ps-degaine-son-fonds-crimorg>

⁶⁷ <https://www.drogues.gouv.fr/nous-connaître>
<http://www.senat.fr/rap/a02-445/a02-4458.html>

⁶⁸ CE, 4 août 2021 : « Toutefois, compte tenu du montant de cette astreinte et afin d'éviter un enrichissement indu, il convient en l'espèce de n'allouer à l'association Les amis de la Terre France, seule requérante à l'instance initiale ayant conduit à la décision du 12 juillet 2017, qu'une fraction de la somme de 10 millions d'euros à liquider et, eu égard aux actions qu'ils conduisent en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et d'amélioration de la qualité de l'air, de répartir le reste etc...

13. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par les requérants au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ».

Aussi, une telle évolution doit légitimement conduire à une réflexion sur l'affectation de tout ou partie des amendes payées par l'entreprise aux moyens de la justice financière et aux associations agréées de lutte contre la corruption.

Proposition VI : Affecter une partie des amendes payées par l'entreprise au fonctionnement de la police, de la justice financière et des associations agréées de lutte contre la corruption