

## 2014-2024 marque la première décennie du Parquet National Financier (PNF) : quel bilan pour la lutte contre la grande délinquance économique et financière en France ?

La Parquet National Financier revient sur ses dix ans d'existence dans le cadre du séminaire organisé le 14 et 15 octobre 2024 à la Cour d'appel de Paris.<sup>1</sup>

Rappelons que c'est à la suite du scandale mettant en cause Jérôme Cahuzac (ministre du budget condamné pour blanchiment et fraude fiscale), qu'il est apparu nécessaire de se doter de nouveaux instruments judiciaires afin de lutter contre les fraudes économiques et financières les plus graves, et d'en renforcer les sanctions.

Ainsi, la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière<sup>2</sup> crée le PNF pour traiter des atteintes à la probité les plus complexes, de la fraude fiscale aggravée ou encore des délits d'atteinte à la libre concurrence.

En 2023, le Parquet National Financier compte 781 procédures en cours dont 300 procédures initiées en 2023 et 234 clôturées. Le contentieux concernait majoritairement les atteintes à la probité (47,15% soit 370 dossiers, dont la moitié porte sur des faits de corruption et/ou de trafic d'influence) et les Un taux de relaxe de 9,9% avec 11 personnes relaxées devant le tribunal correctionnel.

111 personnes condamnées, soit une augmentation de 58,6% par rapport à l'année 2022 dont 16 personnes morales ;

Enfin, depuis 2014, la somme de 12,343 milliards d'euros a été prononcée en faveur du Trésor public, dont 482,8 millions d'euros en 2023 ;

Le PNF est aujourd'hui constitué de 20 magistrats, 8 assistants spécialisés, 2 juristes assistantes, 1 assistante de justice, 13 fonctionnaires de greffe et 2 adjoints techniques.<sup>3</sup>

**Transparency International France salue l'action du PNF et les progrès en matière de répression de la corruption, particulièrement de la corruption d'agent public étranger.**

Le Parquet National Financier répond aux engagements internationaux de la France en matière de lutte contre la corruption afin de combattre toutes les formes de fraude et d'atteinte à la probité, qui mettent à mal tant la solidarité nationale que l'exemplarité de la République.

TI-France, qui avait appelé de ses vœux la création du PNF<sup>4</sup>, se félicite aujourd'hui de son bilan et soutient son action. Le PNF a pris notamment toute sa place dans le domaine de la coopération pénale

<sup>1</sup> <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2024-02/PlaquePnf.pdf>

<sup>2</sup> LOI n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (1)

<sup>3</sup> <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2024-02/PlaquePnf.pdf>

<sup>4</sup> <https://transparency-france.org/actu/22-juin-2011-etat-de-droit-menace-lindispensable-reforme-de-justice-financiere/>

internationale. Il en résulte une visibilité internationale du PNF de nature à conforter l'image d'efficacité et de rigueur de la France dans son champ d'intervention. Le PNF a aussi contribué à désenliser des dossiers et à accélérer leur renvoi devant les tribunaux. Selon le rapport de l'inspection générale de la justice du 15 septembre 2020, « le PNF a connu une montée en charge progressive du nombre des affaires en cours, passé de 211 procédures en 2014 à 578 en 2020. Selon des données internes, le portefeuille moyen d'un magistrat s'établit à 30 dossiers. Il a saisi le TJ de Paris de 69 procédures correctionnelles, qui ont rapporté plus de 7,7 milliards d'euros à l'Etat entre 2014 et 2019. »<sup>5</sup>

A l'heure des évaluations, incontestablement, ces progrès significatifs sont à saluer : la création d'un procureur national spécialisé en matière économique et financière disposant d'une compétence propre en matière de corruption d'agent public étranger ainsi qu'un service d'enquête spécialisé doté de moyens renforcés, l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales<sup>6</sup> sont une avancée inédite pour la répression des atteintes à la probité.

Parallèlement, la France a abandonné le principe du monopole des poursuites réservé au parquet en matière de corruption d'agent public étranger et a consacré la possibilité pour les associations de lutte contre la corruption, agréées, de se constituer partie civile même en tant que victimes de faits de corruption<sup>7</sup>. La loi du 6 décembre 2013 avait par ailleurs non seulement créé un régime de protection des lanceurs d'alerte avant la loi Sapin II, mais également sensiblement renforcé les peines sanctionnant certaines infractions relatives à la probité. Notamment, l'amende encourue pour des faits de corruption ou de trafic d'influence privés a été portée de 75.000€ à 500.000€, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, et l'amende encourue en matière de corruption publique et de trafic d'influence publics a été portée de 150.000 € à 1 million €, montant pouvant également être porté au double du produit tiré de l'infraction., l'insuffisance des actions doit être soulignée.

Toutefois, les défis à relever pour endiguer la corruption transnationale restent nombreux, au premier rang desquels ceux d'une volonté politique à réaffirmer pour mieux détecter la corruption d'agents publics étrangers, en assurer la prévention ainsi qu'une poursuite et une répression efficaces. Sur ce dernier point, il est plus que jamais nécessaire de compléter le cadre juridique pour une meilleure reconnaissance du statut des victimes et des moyens humains et financiers à la mesure des enjeux.

## Transparency International France déplore le manque de moyens suffisants du Parquet National Financier

Le PNF est aujourd'hui constitué de 20 magistrats, 8 assistants spécialisés, 2 juristes assistantes, 1 assistante de justice, 13 fonctionnaires de greffe et 2 adjoints techniques<sup>8</sup>.

Pendant ces dix années, le PNF a été à l'initiative de 3 234 procédures alors même que le personnel reste limité et que chacune des affaires est confiée à un binôme de magistrats qui comptabilise environ 90 dossiers chacun. Ce ratio n'est pas satisfaisant tandis que la criminalité organisée ne cesse de disposer

---

<sup>5</sup> <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/inspection-du-pnf-un-rapport-mitige> p 31.

<sup>6</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028115234/>

<sup>7</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028720488#:~:text=Copier%20le%20texte-.D%C3%A9cret%20n%C2%B0%202014%2D327%20du%2012%20mars%202014%20relatif,reconnus%20%C3%A0%20la%20partie%20civile&text=Le%20texte%20pr%C3%A9voit%20qu'un,ces%20associations%20peuvent%20%C3%Aatre%20agr%C3%A9%C3%A9es.>

<sup>8</sup> <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2024-02/PlaquePnf.pdf>

de toujours plus de moyens pour développer sans cesse ses activités mortifères, facilitées par l'intelligence artificielle.

L'indice de perception de la corruption de Transparency International souligne d'ailleurs la [stagnation](#) de la France.

La commission sénatoriale d'enquête ainsi que ses conclusions sur la puissance du narcotrafic, lequel infiltre par la corruption les agents publics et est susceptible de déstabiliser nos démocraties, démontre que la lutte contre la corruption et les flux financiers illicites nécessitent urgemment des moyens, d'actions et une coordination des services, qui font défaut<sup>9</sup>.

Pourtant, cette justice financière est délaissée au profit d'une justice du quotidien, objet de toutes les attentions ; elle est mise à mal par l'allocation de moyens très insuffisants pour la justice et la police judiciaire.

A cet effet, notons que si le rapport d'évaluation de la France par l'OCDE en matière de corruption d'agent public étranger salue le travail de l'OCLCIFI, il s'alarme avec force du manque de moyens alloués à ces services<sup>10</sup>.

Outre les moyens financiers, tous les rapports internationaux, aussi bien ceux du GAFI que ceux de l'OCDE encore, font état d'un manque de moyens humains. A titre d'exemple : la faiblesse des assistants spécialisés dont dispose le Parquet national financier, alors même que les dossiers poursuivis requièrent des compétences spécifiques utiles à la bonne fin des poursuites, est particulièrement criante<sup>11</sup>.

Les moyens alloués au PNF restent notoirement insuffisants et sont inférieurs à ceux qui avaient été envisagés dans l'étude d'impact réalisée au moment de sa création<sup>12</sup>.

Une infime minorité de dossiers de délinquance économique et financière, certes parmi les plus graves et les plus complexes, est confiée à des juridictions ou des services de police judiciaire spécialisés. Ces juridictions ou services ont fait leurs preuves et sont soutenus par les organisations internationales chargées d'évaluer la politique anticorruption de la France (OCDE, Conseil de l'Europe, GAFI). Pourtant, leurs effectifs sont très loin d'être adaptés au volume des procédures dont ils sont saisis. Ils doivent être renforcés, y compris par une politique de ressources humaines qui encourage la spécialisation par filières et les rémunérations à la performance.

---

<sup>9</sup> [Note de position | Contribution d'International France aux travaux de la commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)

<sup>10</sup> « Les examinateurs saluent la création de l'OCLCIFI et l'attribution à celui-ci d'un rôle bien identifié de chef de file en matière d'enquêtes sur des faits de CAPE, mettant ainsi en œuvre ce point de la recommandation 4.e. Cependant, les examinateurs sont très préoccupés par le manque important de moyens alloués à l'Office, qui pèse lourdement sur sa capacité à mener à bien des enquêtes aussi complexes que celles de CAPE de façon efficace, et de jouer un rôle de détection actif en la matière. Cet aspect de la recommandation 4.e n'a donc pas été mis en œuvre. Les examinateurs invitent donc instamment la France à prendre, de toute urgence, les mesures nécessaires pour s'assurer que: (i) Des ressources suffisantes sont affectées aux services d'enquêtes spécialisés, en particulier à l'OCLCIFI et la BNLCCF; et (ii) Ces services peuvent recruter et retenir le personnel nécessaire et spécialisé dans le domaine financier et économique, y compris en tenant compte des contraintes liées au coût de la vie dans les pôles économiques les plus importants. » Rapport d'évaluation de la France par l'OCDE, décembre 2021, p 53.

<sup>11</sup> « Le nombre d'agents de greffe, affectés essentiellement en sortie d'école, continue de croître depuis 2016. A partir de 2015, le PNF a été renforcé par des assistants spécialisés, passés de quatre à sept en cinq ans. Leurs profils et missions ont évolué au fil du temps. Il bénéficie enfin d'un juriste assistant, en charge de l'entraide pénale internationale, et d'un chargé de communication<sup>28</sup>, depuis le 1er janvier 2017. » Rapport IGF, sept 2020, p 23

<sup>12</sup> 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 (708 procédures en cours fin 2022) dont 44 % concernant les atteintes à la probité), susceptible de peser sur son action répressive. Le PNF n'a bénéficié que marginalement de la hausse des crédits du ministère de la justice obtenue par le Garde des sceaux dans les PLF pour 2021, 2022, 2023 et 2024.

## **Le succès de la convention judiciaire d'intérêt public ne doit pas obérer son caractère dérogatoire au droit commun**

Les [20 CJIP signées](#) depuis sa création par la [loi Sapin II](#), constitue un réel succès salué par l'ONG. Les CJIP ont permis d'infliger un total de 12,328 milliards d'euros d'amende, confiscations, dommages-intérêts pour l'Etat et redressements fiscaux connexes.

Le travail du PNF a été salué par le groupe de travail sur la lutte anticorruption de l'OCDE lors du rapport de suivi de la phase 4 de la France publié au mois de mars 2024.

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 initialement 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. Elle intervient après de longues années d'absence de poursuites pour des faits de corruption transnationale, affaires complexes nécessitant des moyens et des temps d'investigation hors norme.

Pour Transparency international France la convention judiciaire d'intérêt public est un outil nécessaire à la lutte contre la corruption à condition qu'il soit utilisé pour les affaires les plus graves présentant des liens avec des pays étrangers, dans le cadre d'une coopération internationale avec d'autres autorités de poursuite.

La CJIP ne peut être 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. Elle a été conçue et doit demeurer comme tel 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. Elle doit aussi pleinement jouer son rôle dans la prévention des délits, en permettant la mise en œuvre d'un plan de conformité par l'entreprise.

## **La répression des atteintes à la probité ne peut se passer du rôle 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 International<sup>13</sup>.

A l'instar des recommandations du rapport *Exporting Corruption*<sup>14</sup>, 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

---

<sup>13</sup> <https://www.transparency.org/fr/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent>

<sup>14</sup> <https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2022>

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 par les poursuites.

Cela est d'autant plus nécessaire dans le cadre de la convention judiciaire d'intérêt public qui ne donne pas lieu à un procès public : 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.

Dans son dernier rapport, Transparency International a étudié la place de la victime dans la justice négociée.<sup>15</sup>

Transparency sera vigilante pour que tous les droits reconnus à la victime puissent être exercés dans le cadre des CJIP<sup>16</sup> 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.

Pour aller plus loin :

- [Note de position sur la CJIP](#)
- [Contribution de Transparency France aux travaux de la commission d'enquête au Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier](#)
- [Note de position sur la proposition de loi améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels](#)
- [Note de position en faveur d'une réforme renforçant l'indépendance de la justice](#)
- [Sondage de TI-France et de la Fondation Jean-Jaurès sur l'attitude des français face à la corruption par Harris Interactive](#)
- [Note de position de Transparency sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027 et projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire.](#)
- [Note de position de TI-France sur l'Etat de droit dans le cadre des travaux de la commission européenne.](#)
- [Rapport d'étude sur la place de la victime dans la justice négociée](#)

---

<sup>15</sup> <https://transparency-france.org/2024/06/27/rapport-justice-negociee-quelle-place-pour-les-victimes/>

<sup>16</sup> <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Lignes%20directrices%20PNF%20CJIP.pdf>, p11