

Les dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière Droit interne / Droit comparé

Note de synthèse

par G. Giudicelli-Delage
Professeur à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Cette étude de droit comparé porte sur 7 pays : l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Elle concerne les dispositifs spécialisés mis en place tout au long du procès pénal entendu largement, c'est-à-dire qu'elle concerne tant les phases d'investigation policière et judiciaire que les phases de poursuite et de jugement.

Les conclusions de cette étude montrent qu'il existe des convergences de politiques pénales dans ces pays en matière de lutte contre la délinquance économique et financière, qui se marquent notamment par la mise en place de Parquets lourds ou spécialisés, cette mise en place ayant d'ailleurs souvent pour origine des initiatives de terrain. Elles montrent également que ces convergences de dispositifs font naître des difficultés similaires d'application et soulèvent les mêmes questions, et, qu'en tout cas, elles conduisent à s'interroger sur l'insertion de ces dispositifs dans une procédure équitable.

- Quels que soient les systèmes de procédure examinés, se dégage en effet une tendance: les dispositifs spécialisés concernent principalement la phase des investigations, mais plus précisément et le plus souvent la phase d'enquête menée par la police et/ou le ministère public. Apparaît donc un binôme prépondérant, police/ministère public, binôme traditionnel des pays qui ne connaissent pas ou ne connaissent plus le juge d'instruction mais binôme clé aussi - et cela est particulièrement intéressant - des systèmes où celui-ci survit et peut-être, même, dans les pratiques, en France.

Dans ce binôme prépondérant, la place de chacun varie théoriquement suivant les modèles de procédure (primauté de la police au Royaume-Uni / primauté du ministère public dans les systèmes continentaux). Toutefois, l'observation des pratiques a montré que cette opposition est loin d'être tranchée car se révèlent partout clairement la montée en puissance des services de police et ce que l'on a appelé la « *relégation bureaucratique* » concomitante du ministère public.

Or, cette appréciation portée sur le mécanisme des procédures de droit commun mérite d'être nuancée en matière de délinquance économique et financière. Si tous les systèmes étudiés montrent bien la place éminente que tiennent les services de police dans les investigations (qui se marque soit par la création de polices spécialisées soit par la spécialisation de certains membres au sein des polices généralistes), ils montrent également que l'effacement du ministère public n'est pas aussi net que dans les affaires ordinaires.

Se produit donc un certain rééquilibrage au profit du Parquet. Un double rééquilibrage, tant à l'égard des juges d'instruction quand ils existent qu'à l'égard de la police. Ou, pour le dire plus justement, s'effectue un renforcement de la structure chargée d'intervenir tout au long de la procédure (investigations, poursuite, soutien de l'accusation), cette structure étant bien évidemment le Parquet dans les systèmes continentaux, et au Royaume-Uni une structure ou des structures policières mais qui, à la différence du ministère public anglais, sont responsables pour toutes les phases de la procédure, c'est-à-dire dont les fonctions se rapprochent de celles des Parquets continentaux.

- Ce renforcement s'opère, dans les différents pays étudiés, par le recours aux mêmes procédés, à savoir la *spécialisation* des acteurs, la *centralisation* à un échelon régional ou national des investigations, la *pluridisciplinarité* par le recours à des conseillers techniques permanents venus d'administrations spécialisées (impôts, douanes, fraudes, etc.), voire, dans certains pays, de services privés.

Dans leur principe, ces procédés semblent, selon les appréciations portées par les magistrats interrogés au cours de cette recherche, appropriés à une lutte efficace contre la délinquance économique et financière, ou du moins le seraient si la spécialisation des magistrats était améliorée et si le nombre des conseillers techniques était augmenté.

Ces insuffisances constatées ne relèvent pas que de considérations pratiques ou financières - même si celles-ci ne sont pas à écarter. Elles révèlent que la mise en place de dispositifs spécialisés achoppe également sur des questions de fond.

- Quant à la spécialisation, deux conceptions antagonistes sont à l'œuvre. La première, pragmatique, prône la spécialisation. La seconde, alliant bonne administration de la justice et carrière des magistrats, tend vers la généralité. Les systèmes sont ainsi tiraillés entre le souci d'éviter des sous-corps parallèles et la nécessité de permettre aux magistrats d'avoir une compréhension adéquate et efficace des affaires.

- Quant à la centralisation, elle emporte des dérogations aux règles ordinaires de compétence. Même s'il est possible d'admettre que le principe du juge naturel n'est pas substantiellement atteint, la réticence ou la résistance qui se fait jour, en pratique, en France notamment, marque bien que le juge naturel n'est pas toujours convaincu de la nécessité de se voir déposséder de sa compétence. Et de manière plus générale, il apparaît ainsi nécessaire que soient plus précisément prédéfinis des critères de répartition des compétences entre dispositifs ordinaires et dispositifs spécialisés.

- Quant à la pluridisciplinarité, certaines difficultés, française encore, montrent la nécessité d'une définition claire des statuts, des fonctions et des pouvoirs des conseillers techniques et qu'il soit réfléchi sur le maintien des relations avec leur administration ou service d'origine, les conseillers techniques pouvant être l'un des maillons dans la collaboration entre justice et administrations, voire services privés. L'efficacité de la détection des infractions et celle des investigations supposent en effet une coopération qui, dépassant le devoir d'informer les autorités judiciaires qui pèse sur les administrations ou les structures privées, telles les banques, notamment en matière de blanchiment, nécessiterait que soit instaurée ce qu'un magistrat hollandais appelait « *une culture de négociation, de rassemblement, de concertation préventive et répressive* ». Or, cette culture de négociation et concertation, qui caractérise de plus en plus l'action du Parquet, est peut-être, en matière économique et financière, plus difficile à mettre en œuvre, au-delà des obstacles traditionnels de culture de "territoires" et de secret, en raison du risque d'infractions pénales qui pèse sur les membres de ces administrations ou services (notamment corruption, trafic d'influence, blanchiment), ce qui explique les réticences psychologiques à collaborer avec ceux

susceptibles un jour d'exercer leur pouvoir de poursuite, alors pourtant qu'une concertation serait sans doute à même de prévenir les situations infractionnelles.

- Mais quelles que soient les insuffisances ou difficultés constatées, la tendance du renforcement de l'enquête, de ce que le rapporteur français de la recherche a qualifié de « *densification de l'enquête préliminaire* », est indéniable.

Cette tendance s'inscrit dans l'évolution des systèmes européens vers un modèle contradictoire de procédure qui combine et fusionne, en dépassant l'opposition accusatoire - inquisitoire, des éléments issus de ces traditions et dans lequel, si le juge n'est pas un simple arbitre, le rôle des parties et notamment des parties poursuivantes s'accroît dans le rassemblement des preuves (cf. la proposition d'un ministère public européen faite par les rédacteurs du *Corpus Juris* et la Commission européenne ou à la Recommandation du Conseil de l'Europe d'octobre 2000 qui prévoit que la spécialisation du ministère public doit être une priorité pour répondre à l'évolution de la criminalité notamment organisée). Or, le rassemblement des preuves étant particulièrement difficile et complexe en matière économique et financière, cette délinquance étant le plus souvent structurée, organisée, disposant de moyens de conseil dont une police ou un Parquet non spécialisés ne dispose pas, la mise en place de dispositifs spécialisés à ce stade s'avère indispensable pour rétablir un équilibre.

Mais l'idée sous-jacente de ce modèle de procédure est que les preuves seront d'autant plus solides et la décision d'autant plus équitable qu'un débat contradictoire entre l'accusation et la défense aura pu s'engager dès le début de la procédure sous le contrôle d'un juge neutre, ce qui implique une communication des éléments de preuve entre la défense et l'accusation.

Or, la « *densification de l'enquête* » concerne un stade de la procédure où la communication des pièces n'est pas organisée. Si l'on peut estimer que l'égalité des armes justifie de rétablir l'équilibre au profit des parties publiques ayant la charge de l'investigation, celle-ci ne peut être effective qui si elle s'accompagne du respect du contradictoire. Le déplacement en amont du noyau dur des investigations, à un stade très préliminaire de la procédure, fait ainsi courir le risque du sacrifice des droits de la défense et d'affaiblissement de la garantie judiciaire, l'intervention du juge étant repoussée à l'extrême limite du rassemblement des preuves. De cette insuffisance de garantie et du besoin d'instaurer une contradiction minimale, la pratique française de certains pôles qui consiste, pour le ministère public, à convoquer la personne impliquée, à la fin de l'enquête, pour l'informer de son implication et lui demander de formuler des observations, est la marque flagrante. Et il ressort de la recherche effectuée que l'urgence paraît être d'apporter plus de précision et de clarté à la fonction d'enquête du ministère public en amont de la poursuite et de développer la protection des droits de la défense.

Car on ne peut imaginer de procès équitable, si le déplacement du centre de gravité des investigations ne s'accompagne pas de l'élargissement du champ d'application des garanties.

Résumé

par Céline Laronde-Clérac
Docteur en droit

La présente recherche qui a trait à « L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe. Droit interne / Droit comparé » s'est attachée à décrire ces dispositifs tels qu'ils ont été créés en France, en Italie, en Espagne, aux Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni et en Allemagne. Elle est composée de trois volets.

Le premier volet est une étude comparative des dispositifs spécialisés européens en matière de lutte contre la délinquance économique et financière. Il fait apparaître que les Etats ont suivi, malgré des différences, une voie commune dans la mise en place des dispositifs : la spécialisation est présente au stade des investigations, plus rarement au stade du jugement ; la gravité et la complexité de l'affaire déterminent la compétence des dispositifs spécialisés pour une liste limitative d'infractions ; la centralisation et la pluridisciplinarité sont présentes dans tous les Etats.

Le second volet présente l'organisation de la justice économique et financière en France. Après avoir retracé l'historique de cette organisation, il s'attache à clarifier la compétence concurrente qui existe en France en matière de lutte contre la délinquance économique et financière et présente l'expérience française de la pluridisciplinarité en faisant un premier bilan de la création des assistants spécialisés et de la mise en place des pôles économiques et financiers.

Le troisième et dernier volet s'attache à une synthèse des droits étrangers. Il présente l'état de la spécialisation et l'appréciation des systèmes de spécialisation réalisés à partir de deux séries de questionnaires adressés à des magistrats, universitaires et fonctionnaires d'une dizaine de pays européens.

Cette recherche permet donc de mieux comprendre comment et pourquoi les Etats européens ont mis en place des dispositifs spécialisés de lutte contre la délinquance économique et financière, en mettant en évidence les points forts mais aussi les points faibles de ces dispositifs et fait alors des suggestions destinées à les améliorer pour l'avenir.