

_ E _ P _ R _ E _ D _

Equipe Poitevine de Recherche et d'Encadrement Doctoral
en sciences criminelles

en collaboration avec le Centre d'Etudes Juridiques de La Rochelle (CEJLR)

L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte
contre la criminalité économique et financière en Europe

Droit interne / Droit comparé

par

Geneviève GIUDICELLI-DELAGE, Catherine MARIE
et André GIUDICELLI

sous la direction scientifique de
Geneviève GIUDICELLI-DELAGE,
professeur
à l'Université Panthéon-Sorbonne Paris I

avec la participation de
Céline LARONDE-CLERAC
Docteur en droit

Recherche réalisée avec le soutien du GIP « MISSION DE RECHERCHE DROIT ET JUSTICE »
et de la Commission des Communautés européennes

Poitiers, le 5 juin 2002

_ E _ P _ R _ E _ D _

Equipe Poitevine de Recherche et d'Encadrement Doctoral
en sciences criminelles

en collaboration avec le Centre d'Etudes Juridiques de La Rochelle (CEJLR)

L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte
contre la criminalité économique et financière en Europe

Droit interne / Droit comparé

par

Geneviève GIUDICELLI-DELAGE, Catherine MARIE
et André GIUDICELLI

sous la direction scientifique de
Geneviève GIUDICELLI-DELAGE,
professeur
à l'Université Panthéon-Sorbonne Paris I

avec la participation de
Céline LARONDE-CLERAC
Docteur en droit

Recherche réalisée avec le soutien du GIP « MISSION DE RECHERCHE DROIT ET JUSTICE »
et de la Commission des Communautés européennes

Poitiers, le 5 juin 2002

INTRODUCTION COMPARATIVE

par

Geneviève GIUDICELLI-DELAGE

Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I)

Les diverses études de procédure pénale comparée, notamment celles initiées ou dirigées par Mireille Delmas-Marty (1995, 2000), montrent que les différences ou résistances à une éventuelle harmonisation y sont plus fortes qu'en droit pénal de fond parce que la procédure serait plus fortement ancrée dans les traditions nationales.

Elles s'enracinent, en effet, dans une division des systèmes juridiques européens en deux traditions opposées : d'un côté, la tradition accusatoire, qui n'implique pas l'institution d'un service de poursuites publiques dès lors qu'elle privilégie, en principe, les poursuites privées, considérant le procès pénal comme une contestation entre deux parties égales (l'accusation et la défense), portée devant un juge arbitre, impartial et neutre, qui ne participe pas de façon active à la recherche des preuves ; de l'autre, la tradition inquisitoire, qui repose sur une recherche active de la vérité par les autorités chargées de représenter l'Etat, qui se voient ainsi reconnaître des pouvoirs d'investigation. Certains pays dédoublent ce pouvoir d'investigation à travers le rôle donné à la fois au ministère public et au juge d'instruction dont la spécificité est d'être tout à la fois un enquêteur chargé des investigations sur les faits et un juge prenant des décisions juridictionnelles.

Néanmoins, la division est plus apparente que profonde. Les deux modèles de procédure tendent vers les mêmes objectifs fondamentaux : trouver la vérité, punir les coupables et ne pas importuner les innocents. Mais, surtout, les deux modèles - qui n'existent nulle part à l'état pur - ont évolué au cours des temps, de telle sorte que les caractères d'origine se sont estompés. Cette évolution a été en partie spontanée, mais en partie aussi imposée par la nécessité pour les Etats membres du Conseil de l'Europe d'appliquer les garanties du procès équitable formulées par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le résultat de cette évolution est que les systèmes nationaux en vigueur en Europe se sont rapprochés. Deux exemples topiques de ce rapprochement sont la création en Angleterre et au Pays de Galles du *Crown Prosecution Service* (CPS) en

1985 et du *Serious Fraud Office* (SFO) en 1987 d'une part, et d'autre part, la disparition progressive sur le continent européen du juge d'instruction (Allemagne en 1975, Portugal en 1987, Italie en 1989) ou sa marginalisation dans les pays, comme la France, la Belgique ou l'Espagne, qui restent attachés à cet élément de la procédure inquisitoire. En d'autres termes, on observe tout à la fois l'apparition de certaines caractéristiques d'un modèle inquisitoire dans les pays de *common law* et leur affaiblissement sur le continent. Facilité par la jurisprudence des deux cours européennes qui a depuis longtemps rapproché les systèmes nationaux, et en accord avec les règles des Tribunaux Pénaux Internationaux ou de la Cour Pénale Internationale, un nouveau modèle pourrait apparaître, celui d'une « procédure contradictoire ».

L'étude des dispositifs judiciaires de lutte contre la délinquance économique et financière montre la validité de ce schéma de division apparente et de rapprochements. Face à cette délinquance, tous les systèmes étudiés (Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni) ont mis en place des dispositifs spécialisés et, malgré les différences de systèmes qui tiennent au modèle de procédure propre à chaque pays, quatre tendances peuvent être relevées : la première est que ces dispositifs apparaissent essentiellement au stade des investigations, la deuxième est que leur compétence est déterminée par la nature de l'affaire, la troisième est que se manifeste une hésitation à dépouiller le juge naturel de ses prérogatives, la quatrième est que les dispositifs se caractérisent par une centralisation et une pluridisciplinarité.

Première tendance : Dispositifs au stade des investigations

La spécialisation institutionnelle des juridictions de jugement est rare, sauf à constater des spécialisations de fait (cf. *infra*, « Quatrième tendance »). Dans les pays étudiés, on ne la trouve instaurée textuellement qu'en Allemagne, aux Pays-Bas, en France et de manière plus indirecte en Espagne, c'est-à-dire dans des systèmes de tradition inquisitoire, où le juge à l'audience dispose encore d'un fort pouvoir d'instruction. Cette spécialisation consiste soit en l'existence de chambres pénales économiques et/ou financières (Allemagne, Pays-Bas), soit en l'attribution concentrée à un tribunal de droit commun du jugement des affaires de cette nature (France).

A l'inverse, la spécificité des dispositifs est nette au stade des investigations (cf. *infra* chap. II), ce qui n'empêche pas la diversité des autorités compétentes. Les acteurs

de la procédure sont, en effet, différents d'un pays à l'autre. Le juge d'instruction n'a pas d'homologue au Royaume-Uni et n'en a plus en Allemagne, en Italie, ni au Portugal. Les services de poursuite créés au Royaume-Uni n'ont ni le statut, ni les pouvoirs du ministère public sur le continent. Il faut donc, pour apprécier cette constante, dépasser la comparaison institutionnelle pour mener une comparaison fonctionnelle.

Il existe une opposition de principe entre les systèmes continentaux et celui du Royaume-Uni. Tout en attribuant une part active à la police dans l'investigation, les procédures pénales continentales garantissent, tout au long de la phase préparatoire, la primauté du ministère public (ou celle du ministère public puis du juge d'instruction), alors que le système anglais privilégie la police. Mais l'observation des pratiques montre que cette opposition est loin d'être aussi tranchée, que se révèlent clairement la montée en puissance des services de police et la « *relégation bureaucratique* » concomitante du ministère public ou du juge d'instruction (*Procédures pénales d'Europe*, p.399).

Cette appréciation, qui est portée sur le mécanisme des procédures de droit commun, mérite certainement d'être nuancée en matière de délinquance économique et financière. Tous les systèmes étudiés montrent bien la place éminente que tiennent les services de police dans les investigations, ce qui se marque soit par la création de polices spécialisées, soit par la spécialisation de certains membres au sein des polices généralistes. Mais ils montrent également que l'effacement du ministère public (ou du juge d'instruction) n'est pas aussi net que dans les affaires ordinaires. Pour faire face à cette délinquance, une même logique est à l'œuvre dans les systèmes étudiés: spécialiser et centraliser les ministères publics ainsi que le juge d'instruction lorsqu'il existe. Ces dispositifs spécialisés ont souvent eu pour origine des pratiques, et, pour certains, n'ont encore pas d'autres sources que des directives ministérielles (sections des parquets de Rome, Milan ou Naples en Italie, pôles économiques et financiers en France). Cela indique clairement que la mise en place de ces dispositifs répondait à un souci d'action et d'efficacité des membres des autorités judiciaires. Toutefois, dans les pays autres que la France où subsiste le juge d'instruction, les dispositifs mis en place ont privilégié le ministère public : aux Pays-Bas où il n'existe pas de véritable spécialisation du juge d'instruction, en Espagne où la seule spécialisation à ce stade est celle de l'*Audiencia Nacional* dont la compétence de droit excède largement les délits économiques et financiers. Se dégage ainsi 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, où la place de l'une et de l'autre varie suivant les systèmes (primauté de la police au Royaume-Uni, primauté du ministère public qui dirige et contrôle la police dans les systèmes continentaux) ; binôme traditionnel des pays qui ne connaissent pas ou plus le juge d'instruction ; mais binôme clé aussi des systèmes où celui-ci survit (et peut-être, dans les pratiques, même en France : cf. *infra* chap. I, n° 20).

Il est à noter que ce renforcement s'effectue auprès de la structure chargée d'intervenir tout au long de la procédure. Le ministère public, dans les systèmes continentaux étudiés, peut être dit « musclé », puisque responsable aussi bien pour le déroulement des dernières phases du procès pénal devant les tribunaux qu'à la phase préparatoire pour rassembler les preuves et déclencher la poursuite. Et au Royaume-Uni, le SFO et la *Customs and Excise*, à la différence du CPS, sont responsables pour toutes les phases de la poursuite. Ce sont donc les organes chargés de rassembler les preuves et de soutenir l'accusation tout au long du procès qui constituent, en droit et/ou en pratique, les acteurs clés de la lutte contre la délinquance économique et financière.

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 (v., la Recommandation REC (2000) 19, adoptée par le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe, le 6 octobre 2000, qui prévoit que la spécialisation du ministère public doit être une priorité pour répondre à l'évolution de la criminalité notamment organisée, ou la proposition de ministère public européen faite par les rédacteurs du *Corpus Juris*). Or, le rassemblement des preuves étant particulièrement difficile et complexe en matière économique et financière, la mise en place de dispositifs spécialisés à ce stade s'avère indispensable.

Ce modèle de procédure repose sur le concept d'égalité des armes tel que défini par la Cour européenne des droits de l'homme. Cette égalité des armes qui, en droit commun, suppose que soit rétabli l'équilibre au profit de la personne accusée, impose, au contraire, en face de la délinquance économique et financière, que l'équilibre soit rétabli au profit de la partie accusatrice (toutefois, cf. *infra* « Quatrième tendance »). Cette délinquance, en effet, structurée et organisée, dispose de moyens de conseil et de défense dont une police et un ministère public non spécialisés ne disposent pas. Ce

rétablissement de l'équilibre ne s'impose donc pas dans toutes les affaires économiques et financières, mais seulement dans celles d'une grande complexité, ce qui explique la deuxième tendance relevée.

Deuxième tendance : La nature de l'affaire

Tous les systèmes étudiés réservent la compétence des dispositifs spécialisés à certaines affaires économiques et financières. Si cette réserve paraît justifiée, car la petite ou moyenne délinquance économique et financière, isolée, ne nécessite pas le recours à des moyens de lutte renforcés, la mise en œuvre de la compétence semble toutefois soulever des questions, voire des difficultés, qui naviguent entre les risques respectifs d'un principe de légalité strict ou, à l'inverse, d'une marge d'appréciation large laissée aux autorités.

Les règles de compétence mises en place en la matière combinent deux conditions : la qualification juridique de l'infraction et son importance.

La première condition est que l'infraction relève d'une liste légalement établie. Les listes ne sont pas totalement identiques dans les différents pays étudiés, si bien que la conception de la délinquance économique et financière est plus ou moins large, selon, notamment, qu'est ou non comprise la corruption. Et, en Italie, la délinquance économique et financière restant une préoccupation secondaire par rapport à la criminalité mafieuse, les dispositifs spécialisés ont essentiellement été mis en place pour lutter contre cette dernière, ce qui emporte que la lutte contre la première se fonde dans celle contre la seconde.

L'exemple italien mais encore certaines spécificités espagnoles ou corses posent la question des liens effectifs entre diverses criminalités organisées (délinquance économique et financière proprement dite, trafics de stupéfiants et d'armes, grand banditisme, terrorisme), et par voie de conséquence, celle du périmètre des dispositifs spécialisés. Des dispositifs très spécialisés peuvent s'avérer plus efficaces, mais leur autonomie peut conduire, à l'inverse, à une inefficacité en face de réseaux pluri ou trans-criminels. Cela implique peut-être une flexibilité des dispositifs mis en place, à tout le moins une coopération mutuelle (cf. *infra* « Quatrième tendance »).

Mais, même indépendamment de cette hypothèse, les listes d'infractions posent, comme toutes les énumérations limitatives, la question de leur pertinence et de leur

aptitude à embrasser l'intégralité de la délinquance économique et financière (voir le rapport espagnol qui souligne que la *Fiscalia Especial* ne respecte pas forcément le principe de la légalité en raison de l'insuffisance de la liste légale) ; elles semblent également, du moins en Espagne et en France, poser la question des incohérences que peut faire naître le système de renvoi dans l'hypothèse de modifications législatives ultérieures (V. *infra*, pour la France, chap. I, n° 14 ; pour l'Espagne, chap. II, p. 65 à 68).

La deuxième condition est l'importance de l'affaire. Au Royaume-Uni, la compétence du SFO est limitée aux affaires graves et/ou complexes. Au Portugal, il ne revient au *Departamento Central de Investigaçao e Acçao Penal* (DCIAP), en collaboration avec les DIAP de district, que de mener les investigations importantes et complexes. En Espagne, la compétence de la *Fiscalia Especial* est subordonnée à l'importance particulière de l'affaire. C'est le même concept juridique qui détermine le choix de la juridiction en Allemagne. En France, la compétence, quant à la poursuite, l'instruction ou le jugement, des autorités spécialisées suppose que l'affaire soit d'une grande complexité.

Les notions de « gravité » (sauf si celle-ci est déterminée par référence à la peine encourue, comme en Allemagne), « d'importance particulière » ou de « grande complexité » posent, quant à elles, la question de leur appréciation et donc de la marge laissée aux autorités, selon que sont ou non, préalablement définis des critères. Au Royaume-Uni, plusieurs critères encadrent la compétence du SFO : le montant de la fraude, sa portée internationale, l'atteinte à l'intérêt public. En Espagne ou en Allemagne, la notion d'importance particulière est une notion juridique indéterminée ou floue, qui est appréciée au cas par cas par le ministère public. Ce dernier ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire. En Allemagne, il doit tenir compte du degré d'atteinte à la valeur protégée, des conséquences de l'acte délictueux ou encore du montage complexe ou tentaculaire de l'infraction, les motifs de la décision attribuant compétence étant contrôlés par le tribunal régional. En Espagne, la décision qui relève du Procureur Général de l'Etat (PGE) doit respecter les principes de légalité et d'objectivité, certains critères ayant été fixés par instruction, la même instruction ayant indiqué, pour chaque infraction, les circonstances qui, dans une espèce, permettent d'attribuer directement l'affaire à la *Fiscalia Especial*, sans qu'il soit nécessaire de consulter préalablement le PGE. En France, à l'inverse, la notion de grande complexité n'est pas encadrée. Elle est laissée à l'appréciation subjective des magistrats concernés, sous le contrôle éventuel,

toutefois, de la chambre de l'instruction ou de la Cour de cassation. En effet, la compétence des organes spécialisés n'étant pas exclusive (à la différence de l'Allemagne ou de l'Espagne) mais seulement concurrentes, peuvent surgir des conflits de compétence qu'il appartient alors à l'une ou l'autre de ces juridictions de trancher selon les règles ordinaires des règlements de juges, c'est-à-dire de désigner la juridiction qui traitera de l'affaire. Peut ainsi s'opérer un contrôle de l'appréciation de grande complexité (hypothèse plus théorique que pratique, semble-t-il : cf. chap. I, n° 5).

En tout cas, les questions que soulève la compétence spécialisée montrent la tension qui existe entre cette deuxième tendance, confier les affaires graves ou complexes à des dispositifs spécialisés, et une troisième tendance, l'hésitation à dépouiller le juge naturel de ses prérogatives.

Troisième tendance : L'hésitation à dépouiller le juge naturel de ses prérogatives

Le juge naturel s'entend du juge matériellement et territorialement compétent selon les règles ordinaires de compétence.

Le respect du principe du juge matériellement compétent est notamment avancé pour expliquer l'absence de juridictions de jugement spécialisées en Italie (où le Conseil Supérieur de la Magistrature s'est opposé, semble-t-il, à une telle création auprès du Tribunal de Milan), ou encore au Portugal. Pourtant, si la Constitution de ces deux pays interdit l'existence de tribunaux à compétence exclusive pour juger de certaines catégories d'infractions (« *il ne peut être établi de juges extraordinaires ni de juges spéciaux* »), elle permet que soient établies auprès des organes judiciaires ordinaires des sections spécialisées pour des matières déterminées (article 103 al. 2 de la Constitution italienne ; pour le Portugal, v. *infra* chap. II, p. 60).

C'est d'ailleurs le choix opéré par l'Allemagne, qui a de même inscrit dans sa Constitution le principe du juge naturel et qui connaît pourtant une spécialisation des juridictions de jugement (chambres économiques et financières). Si l'on retient, en effet, une conception négative du principe du juge naturel et plus largement du principe d'égalité qui le fonde, à savoir traiter différemment des choses différentes, rien ne s'oppose à ce que des situations matériellement différentes soient jugées par des juges différents. C'est cette différence matérielle que soulignait, par exemple, l'exposé des motifs de la loi du 15 avril 1995 créant la *Fiscalia Especial* (« *partant de l'idée du caractère souhaitable d'une spécialisation organique et fonctionnelle nécessaire pour*

lutter contre le problème de nouvelles formes de délinquances qui s'écartent de celles que l'on pourrait dire traditionnelles »). Mais l'exigence du respect du principe impose alors la transparence des règles de compétence et le contrôle des attributions effectuées (cf. *supra*, Allemagne et *infra*, « Conclusions », p. 15 à 17).

Si le respect du principe du juge territorialement compétent pose, en théorie, des questions moins aiguës, l'hésitation semble toujours de mise. Certes, l'application des critères de la compétence matérielle peut avoir des incidences sur la compétence territoriale : tribunal cantonal ou régional en Allemagne, *Audiencia Nacional* en Espagne (v. *infra* chap. II, pp. 62 et 68). Mais, outre que cette hypothèse ne se rencontre pas de façon généralisée, l'on peut constater que le choix, en France, d'une compétence concurrente - et l'imprécision qui la régit - relève, de manière atténuée mais réelle, de la même hésitation à dépouiller le juge territorialement naturel de sa compétence. Les pratiques et les réticences à l'égard de la concurrence conduisent à ce qu'en fait « *si la juridiction spécialisée est compétente c'est qu'elle est dans le même temps la juridiction territorialement compétente selon les règles ordinaires de compétence* » (v. *infra* chap. I, n° 5).

Ces principes du juge naturel et d'égalité ont donc indéniablement eu un impact sur la nature des dispositifs retenus. Si, au stade de la police, ont été créés des services autonomes, la spécialisation proprement judiciaire ne s'est pas faite par l'instauration d'ordres spécifiques.

Dans les pays qui connaissent une spécialisation des organes d'investigation et de jugement comme l'Allemagne, les Pays-Bas et la France, la spécialisation consiste simplement dans le renforcement des parquets ou juridictions ordinaires : « parquets lourds », chambres économiques et financières, centralisation régionale ou parisienne. Mais, même dans les systèmes qui ne connaissent qu'une spécialisation des organes d'investigation, si des structures spécifiques et centralisées ont été créées, elles ont été intégrées à l'organisation judiciaire ordinaire. Ainsi, en Italie, le Parquet Anti-Mafia ne dispose pas de pouvoirs de poursuite ; il vient en appui des procureurs départementaux (v. chap. II, p. 54). En Espagne, si la *Fiscalia Especial* constitue un organe spécialisé et centralisé, elle reste intégrée au ministère public et les procureurs délégués, qui peuvent être désignés par le PGE, sont membres des parquets ordinaires (v. chap. II, pp. 50 et s.). Au Portugal, le DCIAP, organe centralisé du ministère public, agit localement par le

biais des magistrats du DIAP placés auprès des tribunaux répressifs.

Ce rejet de « l'extraordinaire » n'a pas été sans incidences sur la quatrième tendance.

Quatrième tendance : Centralisation et pluridisciplinarité

L'objectif de la mise en place de dispositifs spécialisés répondait, dans tous les systèmes étudiés, à deux caractéristiques de la délinquance économique et financière, du moins celle d'importance : une certaine organisation ou structuration, une indéniable complexité technique.

Face à ces caractéristiques, la centralisation est apparue nécessaire pour éviter la dispersion, notamment des poursuites. Les modalités et degrés de centralisation sont toutefois variables.

Elle peut être organique et territoriale, et dès lors nationale ou régionale : centralisation nationale des structures policières, comme au Royaume-Uni le SFO, la LRT (Equipe nationale d'investigation) le BLOM ou la Division des enquêtes fiscales et douanières (FIOD) aux Pays-Bas, le *Direcção Central de Investigaçao da Corrupçao e Criminalidade Economica* (DCICCE) au Portugal, centralisation nationale aussi au sein du ministère public, comme en Espagne la *Fiscalia Especial* ou le DCIAP au Portugal, centralisation nationale encore de certaines juridictions, comme en Espagne l'*Audiencia Nacional* ou en France la compétence concurrente des magistrats parisiens dans le cadre de l'article 706-1 du Code de procédure pénale (v. *infra* chap. I, n° 15). Mais la centralisation peut n'être que régionale, voire locale, soit indirectement par l'existence de relais des centralisations nationales, soit directement, le niveau de centralisation choisi étant celui-ci, comme en Allemagne avec le tribunal régional ou en France avec le ou les tribunaux spécialisés dans le ressort d'une cour d'appel.

L'objectif de cette centralisation territoriale est de permettre une concentration fonctionnelle, en confiant à des structures ou des magistrats spécialisés la charge des affaires qui requièrent une telle spécialisation. Mais, la concentration fonctionnelle peut aussi se mettre en place de manière purement matérielle et pratique, concernant même des phases de la procédure en principe non visées par les textes : par exemple, au Royaume-Uni, certains juges de la *High Court* sont spécialisés dans les affaires financières (v. chap. II, p. 62), ou encore en Italie, les infractions économiques et

financières sont le plus souvent jugées par les mêmes sections (la IV et la V) de la Cour de cassation.

Mais, puisque le fondement même de la centralisation ou de la concentration fonctionnelle est la spécialisation des acteurs, se pose nécessairement la question de leur spécialisation. Or, il apparaît que, pour les magistrats du moins, deux conceptions antagonistes sont à l'œuvre. La première, pragmatique, prône la spécialisation. La deuxième, alliant bonne administration de la justice et carrière des magistrats, tend vers la généralité : que ce soit en Italie, en France ou aux Pays-Bas, le caractère généraliste du juge est perçu comme l'un des fondements de sa légitimité, ce à quoi s'ajoute que les systèmes de mutation interne et l'évolution des carrières des magistrats ne favorisent pas leur attrait pour des postes spécialisés (v. chap. II, p. 89, pour l'Allemagne, et p. 91, pour l'Italie, où les procureurs anti-mafia doivent obligatoirement changer de poste au bout de huit ans d'exercice).

Les systèmes sont ainsi tiraillés entre le souci d'éviter la création de sous-corps parallèles et la nécessité de permettre aux juges d'avoir une compréhension adéquate des affaires.

Sans affirmer pour autant un lien de cause à effet entre ce conflit de conceptions et d'objectifs et la qualité de la spécialisation, le constat est fait, par les différents rapporteurs nationaux, que la formation des magistrats spécialisés est largement insuffisante. Elle s'acquiert principalement par l'expérience, ce qui pose la question de la compétence effective au début de l'affectation aux fonctions spécialisées. Des cours, des séminaires sont le plus souvent organisés dans le cadre de la formation continue des magistrats, mais ne suffisent sans doute pas à donner une qualification réelle. Cette insuffisance a permis d'expliquer l'échec du système mis en place en France en 1975, « *le juge naturel ne percevant pas son collègue spécialisé comme le vrai spécialiste en matière économique et financière puisqu'il n'était pas forcément plus qualifié et mieux formé que lui* » (v. *infra* chap. I, n° 6).

La question de la formation pose celle de son contenu. La lutte contre la délinquance économique et financière nécessite la maîtrise de droits spéciaux (droit pénal économique, droit pénal des sociétés, droit pénal fiscal, douanier, bancaire, boursier, etc.), voire de droit administratif. Une telle maîtrise est d'autant plus

indispensable que, s'agissant de procédure pénale, le respect du principe de légalité des délits ainsi que des règles de preuve conditionne strictement l'issue du procès. Plusieurs rapports nationaux, mais la remarque vaut pour tous les pays étudiés, ont, en effet, relevé cette exigence, et sa difficulté, de « transformer » des éléments d'enquête économiques ou financiers en preuves recevables et opérantes.

Mais la lutte contre la délinquance économique et financière nécessite encore des connaissances techniques qui ne participent pas de la formation initialement reçue pour remplir des fonctions tant d'investigation policière ou judiciaire que de jugement. La formation à la spécialisation peut donc consister en une formation technique des policiers ou des magistrats. Mais, tout indispensable que soit cette formation - afin de ne pas laisser le magistrat, notamment le juge, démuné de pouvoir d'appréciation face aux informations qui lui sont transmises - le niveau de complexité et de spécificité de ces connaissances impose le concours de véritables professionnels. Traditionnellement, ce concours est celui d'experts. Mais le recours à l'expertise ne répond pas à tous les besoins en la matière. Pour donner une efficacité accrue aux opérations d'expertise ultérieures, il est indispensable que la sélection des preuves à recueillir ne soit pas laissée au hasard. Or, la pertinence de cette sélection dépend de la qualité des connaissances du fonctionnement des pratiques économiques et financières. C'est pourquoi tous les systèmes étudiés ont choisi, d'une manière ou d'une autre, et notamment au stade des investigations, la pluridisciplinarité.

Cette pluridisciplinarité se manifeste par la création d'équipes intégrant en leur sein des conseillers techniques qui sont le plus souvent issus d'administrations publiques : Finances, Douanes, Economie (v. *infra* chap. I, n^{os} 8 à 11 et chap. II, pp. 76 et s.). Elle peut également, mais plus rarement, prendre la forme du détachement de magistrats dans des structures policières ou administratives, ou vice versa (v. *infra* chap. II, pp. 74 et 75 pour les Pays-Bas et le Portugal), ou du recours à des structures privées (v., pour les mêmes pays, chap. II, p. 77).

La constitution d'équipes pluridisciplinaires intégrant la présence de conseillers permanents est unanimement jugée positive par les rapporteurs nationaux. Elle apporte une aide réelle à la compréhension des aspects techniques de la délinquance et dans l'exercice du choix des mesures à prendre. Toutefois, l'apport de cette permanence ne semble pas toujours parfaitement exploité.

La permanence des conseillers implique, en effet, une séparation de leur corps d'origine. Dans le système français, elle emporte, du moins dans les pratiques, une coupure totale, ce qui ne semble pas répondre aux exigences de la lutte contre la délinquance économique et financière. La pluridisciplinarité, au-delà de l'aide apportée aux choix et décisions des acteurs de la procédure, doit permettre que s'instaure une collaboration entre police, justice et administrations spécialisées. L'efficacité de la détection des infractions et celle des investigations supposent une coopération, qui, dépassant le devoir d'informer les autorités judiciaires qui pèse sur les administrations (ou structures privées telles les banques, notamment en matière de blanchiment) et que l'on retrouve, même si certains détails diffèrent selon les pays, dans les systèmes étudiés, nécessiteraient que soit instaurée, ainsi que le souligne le rapporteur néerlandais, une culture de négociation, de rassemblement, de concertation préventive et répressive. Les conseillers techniques pourraient être l'une des chevilles ouvrières de cette coopération, à la condition justement que des liens soient maintenus - même s'ils ne sont pas organiques - avec leurs administrations d'origine. La pluridisciplinarité ainsi conçue permettrait sans doute de lever les obstacles, plus psychologiques que juridiques, qui se dressent dans les relations entre administrations ou entre administrations et justice, et qui concourent à une culture de « territoires » et de secret.

Si la pluridisciplinarité est une constante, des différences apparaissent d'un système à l'autre, concernant d'une part, les phases de la procédure, d'autre part, le ressort où elle est organisée.

La constitution d'équipes pluridisciplinaires apparaît, dans tous les systèmes étudiés, au stade des investigations, non seulement auprès de la police (en Italie, au Royaume-Uni), mais surtout des parquets: parquets lourds en Allemagne, *Fiscalia Especial* en Espagne, structures spécialisées auprès de certains grands parquets en Italie, experts-comptables auprès du ministère public aux Pays-Bas, *Nucleo de Assessoria Tecnica* (NAT) au Portugal, assistants spécialisés en France.

Certains systèmes ont choisi d'étoffer, par la présence de conseillers, les dispositifs régionaux. Si cette proximité peut être utile et développer une culture et des habitudes transdisciplinaires, elle peut aussi trouver ses limites si le nombre de conseillers est faible et ne permet pas de couvrir l'intégralité des domaines de la délinquance économique et financière. L'existence d'une structure nationale, plus complète, à l'instar du NAT portugais, peut alors apparaître souhaitable, dès lors que ses

conseillers sont mis ponctuellement au service des dispositifs régionaux qui en éprouvent le besoin ; elle peut, toutefois, par son éloignement géographique, méconnaître certaines spécificités des contextes locaux. La solution serait sans doute dans le cumul des deux systèmes : équipes locales ou régionales pluridisciplinaires, renforcées de l'appui d'une brigade nationale de conseillers, le cas échéant, « volante » (v. not. chap. I, n° 24) .

Certains systèmes, notamment le système français, organisent cette pluridisciplinarité à tous les stades du procès : enquête-poursuite, instruction, jugement. Se pose alors la question de la nécessité d'une telle organisation et du rôle dévolu aux conseillers techniques. En pratique, il semblerait que les juridictions de jugement usent peu du recours aux assistants spécialisés, ce qui tendrait à remettre en cause la nécessité de la pluridisciplinarité au stade du jugement. A ce stade, le recours classique aux experts, dans le cadre de l'expertise légale, semble plus appropriée. La désaffection de fait française aboutit ainsi au même résultat que celui que connaissent les systèmes dans lesquels le rôle du juge est de trancher à partir des arguments développés par les procureurs, avocats et experts. Il n'est toutefois pas écarté que le juge, pour pouvoir trancher, doive avoir une « bonne connaissance de la vie des affaires » (cf. Allemagne), c'est-à-dire une formation adéquate, ou qu'il puisse bénéficier de conseils ponctuels (le NAT au Portugal collabore aussi avec les juges de jugement).

L'absence d'implication des conseillers techniques, au stade du jugement, écarterait donc la possibilité du grief, notamment soulevé en France, d'atteinte à l'impartialité. Le système français connaît, du moins dans certains pôles économiques et financiers, une mutualisation des assistants spécialisés qui peuvent, dans la même affaire, conseiller le ministère public, le juge d'instruction et le juge de jugement. Même s'il n'y a pas là d'atteinte au principe formel de la séparation des fonctions, certains, notamment avocats de la défense, y ont vu une atteinte à la substance matérielle du principe, la question se redoublant au stade des investigations, en France, dès lors qu'elles peuvent être menées par le parquet et par le juge d'instruction (v. chap. I, n° 19).

Au-delà de la spécificité française, se pose la question du mécanisme du modèle contradictoire de procédure qui semble devenir ou devoir devenir le modèle européen de procédure (cf. *supra*, « Première tendance »).

« L'idée sous-jacente (de ce modèle) 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. Dans l'arrêt Vermeulen c. Belgique, la CEDH souligne que le droit à une procédure contradictoire « implique en principe la faculté pour les parties à un procès de prendre connaissance de toute pièce, ou observation présentée au juge en vue d'influencer sa décision, même par un magistrat indépendant, et de la discuter ». [...] La formule peut conduire à se poser, dans le cadre d'une procédure accusatoire, la question de la communication des éléments de preuve entre la défense et l'accusation » (M. Delmas-Marty, *Corpus Juris*, p. 39).*

La prépondérance constatée du binôme police-ministère public (cf. *supra*), la participation de conseillers techniques conduisent au renforcement de l'enquête (v. le rapport français parlant de « *super-enquête* », ou de « *densification de l'enquête préliminaire* », chap. I, n° 20), c'est-à-dire d'un stade de la procédure où la communication des pièces n'est pas organisée. Si l'on a pu estimer que l'égalité des armes justifiait de rétablir l'équilibre au profit des parties publiques ayant la charge de l'investigation (cf. *supra* « Première tendance »), celle-ci ne peut être effective que si elle s'accompagne du respect du contradictoire. Les rapports français et espagnol soulignent cet aspect, le rapporteur espagnol estimant que le plus urgent, à l'heure actuelle en Espagne, est d'apporter plus de précision et de clarté à la fonction d'enquête du ministère public en amont de la poursuite, et développer la protection des droits de la défense. Quelles que soient les difficultés que présente le recueil des preuves en matière de délinquance économique et financière, il n'est pas concevable que soient sacrifiés les principes du contradictoire et des droits de la défense. Or le déplacement en amont du noyau dur des investigations risque de conduire à un tel sacrifice. C'est donc indéniablement un aspect du fonctionnement des dispositifs spécialisés que les droits nationaux doivent s'appliquer à préciser et à réglementer. S'agissant notamment des actes accomplis par les conseillers techniques, dès lors qu'ils prennent la forme de rapports, notes, il semble conforme au principe du contradictoire qu'ils soient versés au dossier de la procédure. C'est en ce sens d'ailleurs que s'est prononcée la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris, et c'est ce que prévoyait l'avant-projet de réforme du statut des assistants spécialisés en France (v. *infra* chap. I, n°s 21 et 22).

Le déplacement en amont du noyau dur des investigations, à un stade très préliminaire de la procédure, fait également courir le risque de l'affaiblissement de la garantie judiciaire qui est une composante nécessaire du procès équitable. Sans doute, les systèmes étudiés ne confèrent-ils pas de pouvoirs coercitifs qui ne soient ceux du

juge. Mais l'intervention de celui-ci, repoussée à l'extrême limite du rassemblement des preuves, ne permet pas à la personne objet de ces investigations de pouvoir organiser utilement sa défense, ni le cas échéant d'obtenir du juge son concours pour le recueil de preuves à décharge, le recul dans le temps de la garantie judiciaire pouvant, dans certaines hypothèses, conduire à la disparition des preuves. D'ailleurs, de cette insuffisance de garantie et du besoin d'instaurer une contradiction minimale, la pratique française 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.

La garantie judiciaire suppose la neutralité du juge. Mais la neutralité n'impose ni la passivité du juge, ni son absence de spécialisation. Si dans la tradition accusatoire pure, la spécialisation du juge est écartée, la procédure anglaise actuelle s'accommode des pratiques de spécialisation du juge ; et plusieurs rapporteurs nationaux ont estimé et souhaité la spécialisation des juridictions de jugement. Il semble, en effet, pour le moins conforme à une véritable équité du procès, que, plus les affaires à juger sont techniquement complexes, plus il soit nécessaire, pour que le juge puisse réellement trancher entre les preuves qui lui sont rapportées, sans se laisser abusivement influencer, à défaut de mesurer le contenu et la portée exacte des éléments de preuve soumis à son appréciation, qu'il ait une bonne connaissance du droit et des pratiques des affaires. La spécialisation du juge de jugement, même si elle est d'une autre nature que celle des magistrats chargés des investigations, paraît hautement souhaitable pour qu'il puisse pleinement remplir son rôle.

Conclusions

Les quatre tendances signalées ci-dessus marquent que, malgré des systèmes de procédure propres, les pays étudiés dans cette étude ont choisi des modalités de dispositifs spécialisés de lutte contre la délinquance économique et financière qui relèvent d'un même schéma général : concentration et pluridisciplinarité des fonctions d'investigation, les dispositifs judiciaires restant intégrés à l'organisation ordinaire de la justice. Ce schéma général semble partiellement donner satisfaction. Il apparaît toutefois que les moyens mis en œuvre, notamment en magistrats et en conseillers techniques, ne sont pas à la hauteur des objectifs, et que les possibilités offertes par les

textes ne sont pas toutes utilisées (exemple de la nomination de deux procureurs délégués seulement, en Espagne ; v. chap. II, p. 53).

Si l'on estime, à partir des expériences des pays étudiés, qu'une lutte efficace supposerait trois conditions, spécialisation des acteurs, centralisation et pluridisciplinarité, coopération mutuelle, aucune de ces conditions ne paraît être, à des degrés divers, parfaitement remplie.

La spécialisation des acteurs semble partiellement faillir par une insuffisance de formation, ce qui est remédiable si une volonté nette se dégage en ce sens, mais également, concernant les juges de jugement, pour des raisons qui tiennent à la manière dont les systèmes conçoivent leur rôle et leur légitimité, ce qui peut constituer un obstacle plus difficilement réductible.

La centralisation et la pluridisciplinarité semblent mieux acquises. Toutefois, des critères clairs de répartition des compétences entre dispositifs ordinaires et dispositifs spécialisés s'avèrent nécessaires, notamment en France, afin qu'aucun obstacle juridique ou psychologique ne vienne entraver le jeu de la centralisation (voir la Recommandation du Conseil de l'Europe du 6 octobre 2000 précitée, qui vise « *la sauvegarde et la transparence des actes à travers la prédéfinition des compétences et des présuppositions de l'intervention* »). La pluridisciplinarité mériterait que soient clairement définis les statuts et les fonctions des conseillers techniques, et surtout que nombre de ces derniers s'accroisse afin que leur apport soit réellement efficace.

La coopération mutuelle semble, quant à elle, loin d'être acquise, qu'il s'agisse de la coopération entre instances régionales et nationales, entre juge naturel et juge spécialisé, notamment en France, qu'il s'agisse surtout des relations entre police-justice et administrations spécialisées.

Acquis et insuffisances montrent que la lutte contre la délinquance économique et financière ne semble pas, pour l'heure, avoir fait l'objet d'une conception globale, mais être le résultat de réponses, souvent issues d'initiatives de terrain, pour parer au plus urgent.

Malgré cela, les voies choisies rejoignent les propositions formulées dans le *Corpus Juris* pour lutter contre les euro-fraudes (voir également, dans ce rapport, le volet consacré au droit international et à la coopération internationale, placé sous la responsabilité scientifique du Professeur Michel Massé). C'est dire qu'un prolongement

et un affermissement de ces voies permettrait qu'une plus grande efficacité nationale se conjugue avec une plus grande efficacité européenne.

CHAPITRE I

LA JUSTICE PENALE ECONOMIQUE ET FINANCIERE EN FRANCE

par

André GIUDICELLI

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences sociales de Poitiers

Cette étude, qui a pour objet de faire le point sur l'état de la spécialisation de la justice pénale en matière économique et financière en France, intègre des éléments collectés lors d'entretiens réalisés dans les pôles financiers de Bastia (21, 22, 23 mai 2001) et Paris (5 et 6 mars 2002). Que tous ceux qui nous ont reçu, parquetiers, juges d'instruction, assistants spécialisés, policiers et gendarmes, soient remerciés pour leur accueil et leur disponibilité¹.

1. Mise en situation. – La spécialisation de la justice pénale en matière économique et financière en France remonte aux années 1970. Le questionnement sur « *la criminalité en col blanc* », pour reprendre l'expression de Sutherland², y est certes plus ancien³. Il en est de même d'ailleurs des manifestations de l'adaptation de la norme et de la répression pénales aux comportements portant atteintes aux structures économiques, aux finances publiques ou privées ainsi qu'à l'épargne. Dans les années 1930, des scandales financiers, comme l'affaire Stavisky, conduiront au complètement du Code pénal⁴. A la Libération, l'ordonnance du 30 juin 1945 *relative à la constatation, la poursuite et à la répression des infractions à la législation économique*⁵ instaurera, auprès de chaque tribunal, la chambre correctionnelle économique⁶ chargée de juger toutes les infractions visées au livre Ier de cette même ordonnance⁷. Juridiction d'exception, présidée par un magistrat professionnel, la chambre économique était encore composée de deux assesseurs choisis parmi les consommateurs du canton après application des dispositions relatives au tirage au sort des jurés en matière criminelle⁸. Cette création, justifiée par la volonté d'assainir les pratiques commerciales dans le

¹ La liste des personnes rencontrées figure en annexe 1, p. 98.

² « White collar criminality », *American Sociological Review* 1940, p. 1.

³ V. sur l'histoire du droit pénal des affaires, M. DELMAS-MARTY et G. GIUDICELLI-DELAGE, *Droit pénal des affaires*, 4^e éd., PUF, 2001, pp. 14 et s.

⁴ V. not. D.-L. du 8 août 1945 modifiant et complétant les dispositions des art. 405 et 408 du Code pénal, *JO* du 9 août 1945 ; *D.* 1945, IV, p. 225.

⁵ Ord. n° 45-1484 du 30 juin 1945, *JO* du 8 juill., p. 4156 ; *D.* 1945, *L.*, p. 141.

⁶ Ord. n° 45-1484 du 30 juin 1945, art. 34 à 38.

⁷ Il s'agissait des infractions aux règles de publicité des prix, des infractions qualifiées de pratique de prix illicites et assimilées, des infractions aux règles de ravitaillement et celles qualifiées de marché noir (Ord. n° 45-1484 du 30 juin 1945, art. 1 à 4).

⁸ V. l'art. 36 de l'ordonnance qui renvoie aux art. 381 et s. du C. instr. crim.

contexte de l'après-guerre, sera assez vite abandonnée, les articles relatifs à la chambre économique étant abrogés en 1949⁹, ce qui marqua un retour au droit commun. Pour autant, la délinquance économique et financière n'en demeurait pas moins une réalité sociale, réalité diverse, changeante, transfrontières et de plus en plus complexe, dont l'appréhension allait finir par conduire à l'adoption, en procédure pénale, de règles spéciales. Le tournant est sans conteste la loi n° 75-701 du 6 août 1975 *modifiant et complétant certaines dispositions du Code procédure pénale*¹⁰.

2. La loi du 6 août 1975. – Justifiées par la nécessité d'apporter une réponse appropriée à la technicité tant de la délinquance d'affaires que du droit pénal financier lui-même, en partie inspirée par l'expérience allemande des « *parquets lourds* » dans le même domaine¹¹, les dispositions de la loi du 6 août 1975 relatives à la poursuite, l'instruction et au jugement des infractions en matière économique et financière sont à l'origine de l'insertion d'un nouveau titre¹² dans le Code de procédure pénale, titre composé des articles 704 à 706-2. Le système alors mis en place a pour objet de créer les conditions d'une spécialisation des magistrats sans toutefois présenter un caractère obligatoire. Pour les infractions économiques et financières¹³, et pour celles qui y sont connexes, est instituée en 1975 une compétence dérogatoire au droit commun dont la mise en œuvre est seulement subsidiaire. L'article 705 prévoit alors que, sans préjudice des règles normales de compétence territoriale, sont compétents, dans le ressort de chaque cour d'appel, un ou plusieurs tribunaux de grande instance pour l'instruction, et en cas de délits pour le jugement, des infractions économiques et financières.

⁹ L. n° 49-756 du 9 juin 1949, *JO* du 10 juin, p. 5646 ; *D.* 1949, L., p. 275.

¹⁰ V. P. COUVRAT, « Les méandres de la procédure pénale (commentaire de loi n° 75-701 du 6 août 1975) », *D.* 1976, chr., p. 43, spéc. p. 48 et 49 ; J. ROBERT, « Les lois du 11 juillet et du 6 août 1975 en matière pénale », *JCP* 1975, I, 2729.

¹¹ Dès 1968, fonctionnent en Allemagne des parquets lourds qui par dérogation aux règles de compétence territoriale instruisent les affaires à caractère financier d'une gravité justifiant qu'elles soient confiées à des spécialistes. Les magistrats sont aidés par des conseillers financiers, experts comptables ayant le statut d'agents contractuels, dont les travaux sont supervisés par des experts indépendants afin d'assurer l'impartialité de leurs conclusions. Les magistrats eux-mêmes reçoivent une formation (V. J. Robert, *op. cit.*, n°s 88 et s.).

¹² Il s'agit du titre XIII du livre quatrième.

¹³ Enumérées à l'article 704, il s'agissait des infractions dites économiques (escroquerie, abus de confiance, banqueroute et délits assimilés, prix, ententes et ravitaillement illicites, atteintes au droit des marques, violation du secret de fabrique, des règles relatives aux maisons de jeux, aux loteries, aux maisons de prêt sur gages, entraves à la liberté des enchères, contrefaçon, et justification mensongère de l'origine de ressources), des infractions de fraude et de publicité mensongère, des infractions en matière fiscale, douanière et de relations financières avec l'étranger, des infractions en matière de banque, d'établissements financiers, de bourse et de crédit, des infractions en matière de sociétés civiles et commerciales et des infractions relatives à la construction et à l'urbanisme.

L'attribution à la juridiction spécialisée d'une affaire entrant dans cette catégorie survenait dans deux cas : tout d'abord, le procureur de la République, au moment de l'ouverture de l'information, pouvait demander au président de la chambre d'accusation de charger du dossier le juge d'instruction de la juridiction spécialisée¹⁴ ; ensuite, il était encore possible au juge d'instruction de droit commun déjà saisi de s'adresser au président de la chambre d'accusation afin qu'il ordonne le renvoi de l'affaire au juge d'instruction spécialisé¹⁵. Ce système, dont la constitutionnalité a été discutée en doctrine¹⁶, devait se révéler lourd, car supposant « *un certain consensus entre le magistrat instructeur, le parquet et la cour d'appel* »¹⁷. Sa modification n'interviendra toutefois qu'en 1994.

3. De la compétence subsidiaire à la compétence concurrente : la loi du 1^{er} février 1994. – La loi n° 94-89 du 1^{er} février 1994 a d'abord réécrit l'article 704 du Code de procédure pénale en l'adaptant à la numérotation du nouveau Code pénal et en complétant la liste des infractions¹⁸ susceptibles d'entraîner la compétence, dans le ressort de chaque cour d'appel, de la juridiction spécialisée. Surtout, elle a instauré, à l'article 705 alinéa 1^{er} du même code, une compétence concurrente à celle résultant des règles ordinaires de compétence territoriale. Le pouvoir du président de la chambre d'accusation d'attribuer les affaires à la juridiction spécialisée, sur demande du parquet ou du juge d'instruction de droit commun a ainsi été supprimé. Le texte dispose : « *Pour la poursuite, l'instruction et, s'il s'agit de délits, le jugement des infractions prévues à l'article 704 et les infractions connexes, le procureur de la République, le juge d'instruction et la formation correctionnelle spécialisée du tribunal de grande instance visé au même article exercent une compétence concurrente à celle qui résulte de l'application des articles 43, 52, 382, 663 (second alinéa) et 706-42* ». Comment comprendre cette compétence concurrente ? Pour des auteurs, et leur opinion traduit pour une grande part la pratique, la compétence territoriale concurrente, signifie que

¹⁴ C. pr. pén., art. 706 ancien.

¹⁵ C. pr. pén., art. 706-1 ancien.

¹⁶ V. R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel*, T. II, 5^e éd., Cujas, 2001, n° 703, p. 807 : « *le dessaisissement décidé par le président de la chambre d'accusation portait atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la justice pénale, puisqu'il dépendait de ce magistrat que le prévenu fût jugé par son juge naturel, le tribunal correctionnel normalement compétent, ou par une autre juridiction correctionnelle* ».

¹⁷ G. ACCOMANDO et A. BENECH, « La spécialisation de la justice pénale en matière économique et financière », *Rev. pén. dr. pénal.* 2000, p. 57.

¹⁸ V. *infra*, n° 14.

« lorsque l'affaire paraît l'exiger, il suffit que le procureur territorialement compétent saisisse, non le juge d'instruction de son propre tribunal, mais directement celui du tribunal spécialisé »¹⁹. Cette interprétation des textes revient à la vision d'une compétence seulement facultative et non pas concurrente. Or, le mot concurrence exprime ici une égalité de position. Au regard des articles 704 et 705, la compétence concurrente doit s'entendre du pouvoir qu'ont plusieurs magistrats et juridictions de connaître d'une même catégorie d'affaires. Autrement dit, en matière économique et financière, aux règles concernant la compétence du procureur de la République, du juge d'instruction et du tribunal correctionnel de droit commun, règles fondées sur le lieu de l'infraction, la résidence ou le siège social du défendeur (personne suspecte ou prévenue), ou encore le lieu de son arrestation (lorsqu'il s'agit d'une personne physique), s'ajoute la règle donnant compétence à la section du parquet et à la juridiction spécialisés et ce à raison des mêmes critères dès lors qu'ils se localisent dans le ressort de la cour d'appel. Selon nous, le système permet donc au parquet spécialisé d'engager directement les poursuites devant le magistrat instructeur ou le tribunal spécialisés alors même que l'affaire se rattacherait naturellement à une autre juridiction. Cela a pour conséquence que dans le cas où une juridiction spécialisée et une juridiction de droit commun seraient saisies de la même infraction, le conflit de compétence doit se résoudre par l'application des articles 657 à 661 du Code de procédure pénale relatifs aux « règlements de juges »²⁰. L'exercice de cette compétence concurrente, qui est précisée à l'article 705²¹, est toutefois subordonné par l'article 704 à ce que l'affaire soit d'une grande complexité.

4. La condition de complexité. – Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 704 du Code de procédure pénale, la saisine de la juridiction spécialisée ne se justifie que « dans les affaires qui sont ou apparaîtraient d'une grande complexité ». La compétence des sections et des juridictions spécialisées n'est donc pas automatique, mais légalement subordonnée à une condition de complexité. L'objectif du législateur de 1994 était de permettre une ventilation des dossiers économiques et financiers entre les juridictions de droit commun et la juridiction spécialisée dans le ressort d'une même

¹⁹ R. MERLE et A. VITU, *op. cit.*, n° 703, p. 807

²⁰ V. en ce sens, M. DELMAS-MARTY et G. GIUDICELLI-DELAGE, *op. cit.*, p. 97.

²¹ Tout d'abord, le procureur de la République et le juge d'instruction spécialisés, lorsqu'ils sont compétents, peuvent exercer leurs pouvoirs dans toute l'étendue du ressort de la cour d'appel (C. pr. pén., art. 705 al. 2) ; ensuite, la juridiction spécialisée demeure compétente quelles que soient les qualifications

cour d'appel ; les affaires ne répondant pas au critère de grande complexité devant continuer à être instruites et jugées par la juridiction de proximité naturellement compétente²². Par ailleurs, la formule de l'article 704 vise à assurer au système une certaine souplesse puisqu'elle permet d'envisager une saisine dès le début de la procédure ou au cours de celle-ci quand la difficulté du dossier ne se révèle que plus tardivement.

Il revient aux magistrats d'apprécier la caractère complexe ou non d'une affaire. Pour la chambre criminelle, « *les parties ne sont pas admises à contester la mise en œuvre, au regard de la complexité apparente de l'affaire, des règles de compétence des juridictions spécialisées en matière économique et financière prévues par l'article 704 du Code de procédure pénale* »²³. Même ainsi interprétée, la condition de complexité, « *par essence subjective* »²⁴, peut venir troubler le jeu de la compétence concurrente.

5. Pratique de la compétence concurrente. – La question de savoir si une affaire économique et financière est d'une grande complexité ou non peut se poser à différents moments de la procédure : enquête, mise en mouvement de l'action publique mais encore instruction. *Au stade du déclenchement des poursuites*, se pose d'abord la question de l'information du parquet spécialisé à chaque fois où il n'est pas dans le même temps compétent au regard des critères ordinaires : assez logiquement la connaissance des situations infractionnelles passe dans un premier temps par le parquet de proximité. Le respect de l'esprit de la loi de 1994 devrait conduire à ce que parqueters de droit commun et spécialisé se rapprochent pour déterminer la suite à donner, afin de procéder, à la ventilation du complexe et de ce qui ne l'est pas. Cette concertation devrait d'ailleurs être réalisée sous la conduite ou les recommandations du procureur général qui « *est chargé de veiller à l'application de la loi pénale dans toute*

in fine retenues, sauf s'il s'agit de crimes ou de contraventions (C. pr. pén., art. 705 al. 3).

²² En ce sens, v. Cass. crim., 17 oct. 1994, *Matias*, n° 93-84943. En l'espèce, le prévenu avait été cité directement par le ministère public devant le tribunal correctionnel d'Aurillac pour abus de biens sociaux. Il contestait la compétence de ce tribunal au profit de celle de la juridiction spécialisée en matière économique et financière. La chambre criminelle devait rejeter le pourvoi après avoir rappelé que « *pour écarter l'exception d'incompétence soulevée par le prévenu qui soutenait que les faits reprochés devaient être soumis à la juridiction spécialisée en matière économique et financière prévue par les articles 704 et 705 du Code de procédure pénale, la cour d'appel [avait relevé] que la saisine de ladite juridiction constitue une simple possibilité pour les affaires qui apparaîtraient d'une grande complexité, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, et que le tribunal correctionnel d'Aurillac est le juge naturel des infractions commises dans son ressort* ».

²³ Cass. crim., 26 juin 2001, *Haas*, *Bull. crim.* n° 159 ; *Juris-Data* n° 010664.

²⁴ G. ACCOMANDO et A. BENECH, *op. cit.*, p. 57.

l'étendue du ressort de la cour d'appel »²⁵. C'est ainsi que dans l'hypothèse où le parquet naturellement compétent et la section spécialisée n'ont pas la même analyse des difficultés que présentent un dossier, le différend devrait au besoin être résolu par intervention du parquet général. La poursuite des infractions économiques suppose donc une coordination de l'action publique. Or, il n'est pas certain, de l'aveu même des magistrats, que tous les parquets généraux aient pris toute la mesure du rôle qu'ils doivent tenir en la matière²⁶. *Au stade de l'instruction*, la logique de la compétence concurrente veut encore que lorsque le caractère complexe apparaît durant l'information par juge de droit commun, celui-ci se dessaisisse au profit de son homologue spécialisé. Se pose ici la question des modalités de ce dessaisissement, d'autant plus que les articles 704 et suivants n'en précisent pas les conditions²⁷. En l'absence ou en l'attente de règles particulières, il est d'abord concevable de recourir à la procédure de règlements de juges normalement prévue pour résoudre les conflits de compétence territoriale²⁸ et qui suppose donc que le juge d'instruction spécialisé soit également saisi de la même affaire. Cependant, en pratique, il est arrivé que le juge naturellement compétent se dessaisisse en faveur de son homologue spécialisé alors même que celui-ci n'avait pas été préalablement saisi par le parquet spécialisé. La chambre criminelle de la cour de cassation, dans un arrêt du 23 janvier 2002, a rejeté un pourvoi qui contestait la régularité d'un tel procédé. Elle a jugé que « *le dessaisissement du juge d'instruction initialement saisi, requis par le procureur de la République de son siège, a lieu immédiatement et de plein droit, en cas d'accord entre ce magistrat et le juge d'instruction spécialisé, sans que des réquisitions nouvelles ou supplétives du ministère public du siège du magistrat saisi soient nécessaires* »²⁹. Cet arrêt, ainsi que celui rendu par la chambre criminelle le 26 juin 2001³⁰, comblent en partie les lacunes des textes quant au fonctionnement de la compétence concurrente. Ils posent tout de même la question des droits à reconnaître ou non aux parties dans le jeu de celle-ci. Il suffit pour le

²⁵ C. pr. pén., art. 35, al. 1^{er}.

²⁶ G. ACCOMANDO et A. BENECH, *op. cit.*, p. 68.

²⁷ Il est à noter qu'il en est différemment en matière de terrorisme. L'article 706-18 du Code de procédure pénale prévoit un mécanisme de dessaisissement du juge d'instruction au profit de son homologue parisien sur réquisitions du parquet local. Les parties sont préalablement avisées et invitées à faire connaître leurs observations. L'ordonnance de dessaisissement est rendue huit jours au plus tôt après cet avis ; elle ne prend effet qu'à compter de l'expiration du délai de cinq jours prévu pour l'exercice de la voie de recours prévue à l'article 706-22 du même Code.

²⁸ C. pr. pén., art. 657 et s. ; v. *supra* n° 3.

²⁹ Cass. crim., 23 janv. 2002, *Bull. crim.*, n° 11. – Rappr. CA Bordeaux, ch. acc., 5 octobre 1999 (cité par G. ACCOMANDO et A. BENECH, *op. cit.*, p. 70).

³⁰ V. *supra* n° 4, note 23.

comprendre de rappeler qu'en matière de poursuite, d'instruction et de jugement des actes de terrorisme, où il existe une compétence concurrente du juge naturel et de la juridiction parisienne³¹, les parties sont préalablement avisées et invitées à faire connaître leurs observations dès lors que le procureur de la République a requis du juge d'instruction territorialement compétent qu'il se dessaisisse au profit de la juridiction d'instruction de Paris et, qu'une fois l'ordonnance de dessaisissement rendue, elles peuvent exercer un recours contre celle-ci³². Malgré les différences existant entre les contentieux, il apparaît nécessaire de réfléchir à l'instauration, en matière économique et financière, d'un mécanisme de dessaisissement qui soit clair pour chaque protagoniste au procès pénal³³.

Aux insuffisances des textes existants s'ajoutent des considérations davantage psychologiques qui contribuent à expliquer l'échec relatif de la compétence concurrente. Il a ainsi été remarqué que « *le juge naturel, en règle générale, a peu utilisé la faculté qui lui était offerte, préférant conserver son dossier en hésitant afficher son manque de compétence ou de disponibilité pour consacrer le temps nécessaire à l'instruction de telle ou telle affaire économique ou financière importante* »³⁴. Au bout du compte, le fonctionnement du système repose pour beaucoup sur la volonté des magistrats naturellement compétents de saisir la juridiction spécialisée. De sorte que souvent, seuls les critères ordinaires de compétence territoriale déterminent le parquet et par suite le tribunal, qui aura à connaître d'une affaire économique ou financière³⁵. Autrement dit, dans bien des cas, si la juridiction spécialisée est compétente c'est parce qu'elle est dans le même temps la juridiction territorialement compétente au regard des

³¹ C. pr. pén., art. 706-17.

³² C. pr. pén., art. 706-22.

³³ L'avant-projet de loi issu des travaux du Groupe de suivi des pôles économiques et financiers (V. *infra* n^{os} 17 et 21) vise à combler les lacunes des textes existants et propose, à son article 2, d'insérer au Code de procédure pénale un article 705-1 ainsi rédigé :

« Le juge d'instruction, lorsqu'il informe sur des faits pouvant constituer l'une des infractions prévues à l'article 704, peut, par ordonnance motivée rendue soit d'office après avis du procureur de la République, soit sur réquisitions de celui-ci, demander au président de la chambre de l'instruction le renvoi de l'affaire au juge d'instruction de la juridiction compétente en application de l'article 704. Dans tous les cas, il avise, soit par lettre recommandée, soit par notification écrite avec émargement au dossier de la procédure, le mis en examen, le témoin assisté et la partie civile ou leurs avocats qui peuvent présenter leurs observations dans un délai de trois jours à compter de la réception de la lettre recommandée ou de la notification portant mention de ce délai.

Le président de la chambre de l'instruction statue par ordonnance motivée dans les trois jours de la réception du dossier, après avis du procureur général.

Les ordonnances prévues par le présent article ne sont pas susceptibles de voies de recours, à l'exception du pourvoi en cassation qui n'est pas suspensif ».

³⁴ G. ACCOMANDO et A. BENECH, *op. cit.*, p. 58.

³⁵ En ce sens, v. M. DOBKINE, « Quelques observations, à partir de l'examen d'un cas pratique sur les méthodes de la justice pénale financière », *Petites Affiches*, 3 déc. 1997, n^o 145, p. 6.

critères classiques du lieu du délit ou du domicile du défendeur.

6. Spécialisation formelle et spécialisation substantielle. – La spécialisation par l'attraction d'un contentieux vers une juridiction donnée dans le ressort d'une cour d'appel, si elle peut créer les conditions d'une spécialisation des magistrats, est plus formelle que réelle si elle ne s'accompagne pas de l'addition de moyens humains et techniques. A défaut de tels moyens, l'idée même de spécialisation s'effrite, ce qui explique, au delà des raisons évoquées plus haut, que le système dans sa version de 1994 n'ait guère reçu d'application en pratique. « *Le juge naturel ne percevait pas son collègue spécialisé comme le vrai spécialiste en matière économique et financière puisqu'il n'était pas forcément plus qualifié et mieux formé que lui, qu'il n'avait à sa disposition aucun moyen supplémentaire, qu'il avait recours aux mêmes services d'enquête, même s'il était localisé dans le tribunal lourd proche de la cour d'appel* »³⁶. La modernisation de la justice pénale économique et financière, sa crédibilité au sein même de l'institution judiciaire, passaient et passent encore par un apport de compétences et de moyens matériels.

7. La demande d'une nouvelle méthode de traitement des dossiers économiques et financiers. – La lecture des travaux et écrits consacrés par des magistrats à la lutte contre la délinquance économique et financière permet d'établir l'existence d'une demande ancienne et récurrente allant dans le sens d'une assistance du parquetier ou du juge d'instruction par un technicien, spécialiste de ces mêmes questions. Déjà en 1975, Jean Robert, se référant aux travaux du procureur général Cosson, avançait que l'aspect le plus original et le plus utile de l'expérience allemande des parquets lourds tenait à la présence de conseillers financiers auprès des magistrats³⁷. L'idée de recourir à l'assistance régulière de spécialistes du monde bancaire et financier et de mettre en place des équipes pluridisciplinaires ressurgit en 1996 avec l'émergence de dossiers atypiques par leur ampleur, comme ceux du *Crédit Lyonnais* et de *l'affaire Elf*³⁸. Des magistrats parisiens, tels qu'Eva Joly, Claude Nocquet, Jean-Claude Marin ou Jean-Pierre Zanoto se mobilisèrent alors pour faire avancer cette idée. En octobre 1997, les chefs de la juridiction parisienne, Jean-Marie Coulon et Gabriel Bestard, dans un

³⁶ G. ACCOMANDO et A. BENECH, *op. cit.*, p. 59.

³⁷ *Op. cit.*, n° 90.

³⁸ V. L. GREILSAMER et D. SCHNEIDERMANN, *Où vont les juges ?*, Fayard, 2002, spéc. l'entretien

courrier adressé au garde des sceaux, pointaient l'insuffisance des moyens de la justice financière face à l'alourdissement du contentieux³⁹. A leur suite, Michel Dobkine reprit l'idée de promouvoir une méthode autonome de traitement des dossiers financiers, passant par « *la création d'un unique pôle économique, financier, commercial et pénal par cour d'appel* » et la mise en place « *d'un corps d'assistants de vérification* »⁴⁰. Ces propositions, allaient recevoir pour partie une traduction législative et être prises en compte par le pouvoir exécutif pour l'attribution de moyens nouveaux à certaines juridictions spécialisées.

8. La création des assistants spécialisés par la loi du 2 juillet 1998. – L'article 91 de la loi du 2 juillet 1998 *portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*⁴¹ a rétabli l'article 706 du Code de procédure pénale et créé la fonction d'assistant spécialisé. Un décret du 5 février 1999⁴² a pour l'application de ce texte ajouté dans la partie réglementaire du même code les articles R. 50 *bis* à R. 50 *sexies*. Ces dispositions ont pour objet essentiel de permettre l'affectation, dans certaines juridictions spécialisées, de personnes ayant acquis des compétences en matière économique et financière durant leur parcours professionnel, de manière à apporter aux magistrats le concours d'une équipe stable de proches collaborateurs⁴³.

9. Le statut d'assistant spécialisé. – Deux catégories de personnes peuvent exercer les fonctions d'assistant spécialisé : d'une part, des fonctionnaires de catégorie A ou B et, d'autre part, des agents contractuels. Ces derniers doivent justifier d'une double condition de diplôme et d'expérience professionnelle : ils doivent être titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation économique, financière, juridique ou sociale d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures après le baccalauréat et pouvoir faire état d'une expérience professionnelle d'une durée minimale de quatre ans. Par ailleurs, les concernant, est prévu dans le cadre de leur contrat une période d'essai de trois mois⁴⁴. Tout candidat aux fonctions d'assistant spécialisé en formule la

avec Jean-Pierre Zanoto, p. 159.

³⁹ V. A. CHEMIN, « Un pôle de lutte contre la grande délinquance va être créé », *Le Monde*, 14-15 déc. 1997, p. 8.

⁴⁰ M. DOBKINE, *op. cit.*, p. 6.

⁴¹ *JO* du 3 juill., p. 10127 ; *D.* 1998, L., p. 250.

⁴² Décret n° 99-75, *D.* 1999, L., p. 147.

⁴³ V. Circulaire CRIM 99-02 G 3 du 19 février 1999, *relative à la mise en place de pôles économiques et financiers dans certaines juridictions spécialisées*, p. 3.

⁴⁴ C. pr. pén., art. R. 50 *ter* in fine.

demande au ministre de la justice. Pour les fonctionnaires, cette demande est transmise *via* le supérieur hiérarchique au sein de l'administration d'origine. La sélection est coordonnée par la chancellerie qui, après vérification des demandes, avis des chefs de juridictions et entretiens avec les candidats, procède à la désignation ou au recrutement des candidats retenus. Les assistants spécialisés sont nommés pour une durée de trois ans renouvelable⁴⁵. Ils exercent leurs fonctions⁴⁶ auprès d'une ou plusieurs cours d'appel ou d'un ou plusieurs tribunaux de grande instance spécialisés⁴⁷. En pratique, l'arrêté de mise à disposition ou de détachement pour les fonctionnaires, ou le contrat concernant les agents contractuels, précise la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'assistant exerce ses fonctions à titre principal⁴⁸ ; il peut encore prévoir que celui-ci exercera sa fonction à titre accessoire dans le ressort d'autres cours d'appel⁴⁹. L'assistant spécialisé relève de l'autorité des chefs de la cour d'appel dans le ressort de laquelle il exerce à titre principal sa fonction. Ces derniers peuvent le placer auprès des chefs d'un tribunal de grande instance spécialisé qui fixent alors les conditions d'exercice de ses fonctions. Pour la circulaire du 19 février 1999, « *bien que la loi autorise l'affectation d'assistants spécialisés auprès d'une cour d'appel, l'objectif premier de la réforme était d'améliorer le fonctionnement des tribunaux visés à l'article 704 du Code de procédure pénale, c'est essentiellement, voire exclusivement, auprès de ces tribunaux que les assistants doivent être affectés* »⁵⁰. Les assistants spécialisés, en ce qu'ils ont accès au dossier de la procédure, sont soumis au secret professionnel⁵¹ et prêtent un serment dont ils ne peuvent en aucun cas être relevés⁵². Etroitement associés aux travaux des magistrats, les assistants « fonctionnaires » sont strictement indépendants de leur administration d'origine⁵³.

10. La fonction de l'assistant spécialisé. – Il s'agit d'une fonction d'aide à la décision. Les assistants spécialisés ont pour rôle de faciliter la compréhension par les

⁴⁵ C. pr. pén., art. R. 50 *bis*.

⁴⁶ Les fonctions d'assistant spécialisé sont exclusives de toute activité professionnelle, à l'exception de l'enseignement (C. pr. pén., art. R. 50 *bis* al. 2).

⁴⁷ C. pr. pén., art. 706.

⁴⁸ C. pr. pén., art. R. 50 *quater*, al. 1^{er}.

⁴⁹ C. pr. pén., art. R. 50 *quater* al. 2nd.

⁵⁰ Circ. CRIM 99-02 G 3, *op. cit.*, p. 6.

⁵¹ C. pr. pén., art. 706 *in fine*.

⁵² C. pr. pén., art. R. 50 *sexies*. Ce serment est le suivant : « *Je jure de conserver le secret des informations sur les affaires judiciaires ainsi que sur les actes du parquet et des juridictions d'instruction et de jugement, dont j'aurai eu connaissance à l'occasion de mes travaux au sein des juridictions* ».

⁵³ C. pr. pén., art. R. 50 *quinquies* al. 3.

magistrats des dossiers complexes. Leur fonction évoque d'un point de vue technique celle de l'expert⁵⁴, mais s'en distingue surtout par le caractère permanent de la collaboration qui s'instaure entre l'assistant spécialisé et le magistrat. Selon l'article 706, alinéa 2, du Code de procédure pénale, « *les assistants spécialisés assistent, dans le déroulement de la procédure, les magistrats sous la direction desquels ils sont placés, sans pouvoir procéder eux-mêmes à aucun acte* ». L'assistant spécialisé n'est donc « *ni un super OPJ, ni un magistrat bis* », pour reprendre une formule souvent entendue lors des entretiens de terrain. Il ne dispose d'aucun pouvoir juridictionnel ; il ne peut en aucune façon se substituer aux magistrats auprès desquels il effectue ses travaux, ni se voir déléguer aucun pouvoir de signature. En revanche, la loi permet qu'il assiste, sans intervenir, aux actes effectués par les magistrats, qu'il s'agisse d'auditions, d'interrogatoires, de transports sur les lieux ou de perquisitions. La circulaire du 19 février 1999 indique que sa présence doit être mentionnée dans les actes de la procédure⁵⁵. Par ailleurs, un assistant spécialisé, exerçant sa fonction auprès du parquet spécialisé, peut assister aux entretiens et aux réunions associant magistrats, représentants des administrations, ou encore membres d'un service d'enquête venus rendre compte du déroulement de leurs investigations.

11. Les missions confiées aux assistants spécialisés. – Ces missions sont diverses et varient selon la juridiction d'affectation et selon que l'assistant spécialisé intervient auprès d'un parquetier ou d'un magistrat instructeur. Elles peuvent notamment consister en l'étude technique de faits susceptibles de qualification pénale portés à la connaissance des autorités judiciaires ou faisant l'objet d'une information, faits tels que les révèlent les plaintes (qu'elles soient simples ou avec constitution de partie civile), les dénonciations, les procès-verbaux d'enquête, les révélations des commissaires aux comptes ou les signalements des autorités administratives ; elles peuvent encore conduire l'assistant spécialisé à examiner et exploiter les documents, contractuels, comptables ou budgétaires destinés aux magistrats ou recueillis par les enquêteurs. L'assistant spécialisé peut également, à partir de ces différents documents, rédiger une note de synthèse à destination du magistrat. La circulaire du 19 février 1999 témoigne de ce qu'il était ainsi attendu une accélération dans le traitement des affaires et

⁵⁴ V. C. pr. pén., art. 156 et s. ; et, sur le recours aux techniciens durant la phase d'enquête, les articles 60 et 77-1.

⁵⁵ *Op. cit.*, p. 8.

une meilleure mise en état des procédures avant toute délégation ainsi qu'un recours plus efficace aux services d'enquête⁵⁶.

12. Premiers recrutements. – En l'absence de crédits pour recruter par contrat des personnes non fonctionnaires, comme des experts comptables, le ministère de la Justice a eu recours aux services de fonctionnaires de catégories A. La première génération d'assistants spécialisés était composée d'agents de la Banque de France, de la COB, d'inspecteurs des impôts, de fonctionnaires des douanes ainsi que d'agents de la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Initialement au nombre de 19, les premiers assistants spécialisés ont pris leurs fonctions le 1^{er} juin 1999, se répartissant sur quelques juridictions. Si quelques mouvements (départs anticipés, arrivées) ont été enregistrés avant même l'expiration du délai de trois ans, se pose maintenant la question des renouvellements et des remplacements. Une seconde génération d'assistants se profile qui, forte de l'expérience de la précédente, devrait parfaitement situer la place et l'intérêt de la fonction.

13. Les pôles économiques et financiers. – La création des assistants spécialisés s'est accompagnée de la mise en place de pôles économiques et financiers dans le ressort de certaines cours d'appel. Annoncé en 1997 pour la juridiction parisienne, puis étendu à d'autres juridictions en 1999, ce renforcement des dispositifs de lutte contre la délinquance économique et financière n'est pas passé, contrairement aux assistants spécialisés, par un complètement du Code de procédure pénale. De sorte qu'aucun texte n'en a officialisé la création. L'expression « *pôles économiques et financiers* » n'apparaît que dans l'intitulé de la circulaire de février 1999 et correspond au regroupement de moyens matériels et humains au siège de quelques juridictions spécialisées. En d'autres termes, un pôle économique et financier est un tribunal spécialisé auprès duquel ont été affectés des assistants spécialisés et qui, par ailleurs, a reçu des moyens matériels nouveaux. Ces derniers ont pu consister en des opérations immobilières, comme à Paris avec le déménagement des services du parquet et de l'instruction spécialisés dans de nouveaux locaux plus fonctionnels ; en la fourniture et l'installation du logiciel d'instruction assistée par ordinateur (IAO), qui permet de « scanner » tout un dossier sur un CD rom ; enfin, en l'utilisation, au parquet de Paris,

⁵⁶ *Op. cit.*, p. 9.

d'un dispositif de gestion électronique des données (GED) qui permet le partage en réseau de toute une série de documents. Toute juridiction spécialisée, au sens des articles 704 et 705 du Code de procédure pénale, n'a donc pas le « statut » de pôle économique et financier quand bien même elle aurait reçu le renfort d'un ou plusieurs assistants spécialisés. En 1999, n'ont été retenus pour bénéficier de l'ensemble des moyens caractérisant les pôles économiques et financiers que les tribunaux spécialisés de Bastia, Lyon, Marseille et Paris, ce en raison du nombre et de la complexité des procédures qui leur sont confiées⁵⁷. Il est enfin à noter que les magistrats des pôles financiers, comme ceux d'ailleurs des autres juridictions qu'elles soient spécialisées ou non, peuvent recevoir le concours d'*assistants de justice*⁵⁸ auxquels sont confiées, pour l'essentiel, des recherches sur des questions de nature juridique.

14. Périmètre actuel du droit pénal économique et financier. – Si la mise en place des pôles constitue une avancée, la liste des infractions susceptibles d'entraîner la compétence des juridictions spécialisées en matière économique et financière, et par voie de conséquence des pôles, s'est paradoxalement brouillée à la suite de diverses transformations législatives récentes. L'appréhension du périmètre du droit pénal économique et financier n'a jamais été facilitée par la dispersion des incriminations dans plusieurs ensembles normatifs. Faute de regroupement cohérent au sein du Code pénal, c'est dans le Code de procédure pénale que s'opère le lien entre les différentes infractions dont le point commun est la lutte contre le profit illégitime. L'article 704 du Code de procédure pénale renvoie ainsi à d'autres Codes ainsi qu'à des lois particulières. Or, la détermination des infractions concernées s'est complexifiée car nombre des dispositions contenues dans les lois citées contribuent maintenant à composer le nouveau Code de commerce ou le Code monétaire et financier. En l'état actuel, la liste de l'article 704, qui a encore été modifiée par la loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 *relative à la lutte contre la corruption*, se présente en seize rubriques et comporte :

- les délits prévus par les articles 222-38, 313-1, 313-2, « 313-4 »⁵⁹, 313-6, 314-1, 314-

⁵⁷ En juin 2001, sera faite l'annonce par le ministre de la Justice de la création de deux autres pôles, à Lille et à Fort-de-France (v. C. PRIEUR, « Marylise Lebranchu souhaite renforcer les pôles financiers », *Le Monde*, 28 juin 2001). – V. encore, B. HUREL, « De nombreux services mobilisés contre la délinquance financière », dans *La France est-elle un pays corrompu*, *Le Monde*, 7-8 avril 2002, p. 19.

⁵⁸ V. L. n° 95-125 du 8 fév. 1995 *relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, art. 20 ; D. n° 96-513 du 7 juin 1996, *relatif aux assistants de justice*.

⁵⁹ L'article 313-4 du Code pénal a été abrogé par la loi n° 2001-504 du 12 juin 2001.

- 2, 324-1, 324-2, 432-10 à 432-15, 433-1, 433-2, 434-9, 435-1 et 435-2 du Code pénal⁶⁰ ;
- les « délits prévus par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales »⁶¹ ;
 - les « délits prévus par la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire »⁶² ;
 - les délits prévus par le Code de la construction et de l'habitation ;
 - les délits prévus par le Code de la propriété intellectuelle ;
 - les délits prévus par les articles 1741 à 1753 bis A du Code général des impôts ;
 - les délits prévus par le Code des douanes ;
 - les délits prévus par le Code de l'urbanisme ;
 - les délits prévus par le Code de la consommation ;
 - les « délits prévus par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit »⁶³ ;
 - les « délits prévus par l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967 instituant une commission des opérations de bourse et relative à l'information des porteurs de valeurs mobilières et à la publicité de certaines opérations de bourse »⁶⁴ ;
 - les délits prévus par la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard ;
 - les « délits prévus par la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme »⁶⁵ ;
 - les « délits prévus par la loi n° 88-1201 du 23 décembre 1988 relative aux organisations de placement collectif en valeurs mobilières et portant création des fonds communs de créances »⁶⁶ ;
 - les délits prévus par la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse ;
 - les « délits prévus par l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la

⁶⁰ A savoir : blanchiment de fonds provenant d'un trafic de stupéfiants ; escroquerie et escroquerie aggravée ; fraudes en matière d'enchères ou de soumissions ; abus de confiance ; malversation ; blanchiment simple et aggravé ; concussion ; corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ; prise illégale d'intérêts ; favoritisme ; soustraction et détournement de biens par une personne dépositaire de l'autorité publique ; corruption active et trafic d'influence commis par des particuliers ; corruption passive et active de magistrat, juré ou toute autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle ; corruption passive et active de fonctionnaires des Communautés européennes, des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne, des membres des institutions des Communautés européennes.

⁶¹ A savoir maintenant les délits prévus par le Livre II du N. C. com.

⁶² A savoir maintenant les délits prévus par le Titre II du Livre IV du N. C. com.

⁶³ A savoir maintenant les délits prévus par les art. L. 352-1 et L. 642-2 du C. mon. et fin.

⁶⁴ A savoir maintenant les délits prévus par la section I du chapitre IV du Titre VI du Livre IV du C. mon. et fin. (délits d'initiés et de manipulation de cours) et par les art. L. 642-1 et L. 642-3 du même code.

⁶⁵ A savoir maintenant le délit de l'art. L. 353-6 du C. mon. et fin.

⁶⁶ A savoir les délits prévus par le Titre III du Livre III du C. mon. et fin.

liberté des prix et de la concurrence »⁶⁷.

Cette liste apparaît donc particulièrement datée et porteuse d'incertitudes. Des interrogations naissent tout particulièrement de la codification du droit monétaire et financier. Nombre d'incriminations figurant dans le code viennent d'autres lois, soit plus anciennes que la loi 24 janvier 1984, soit de la loi du 2 juillet 1996 dite *de modernisation financière* laquelle n'a pas été intégrée dans la loi de 1984. C'est ainsi que la plupart des infractions relatives aux services d'investissement (C. mon. et fin., Livre V, titre VII) sont issues de la loi de 1996. De même dans le Livre IV (*Les marchés*) du Code monétaire et financier se trouve un titre VI intitulé *Dispositions pénales*. Au sein de celui-ci, les articles L. 461-1, L. 462-1, L. 463-1 et L. 463-2 proviennent de lois non visées à l'article 704 du Code de procédure pénale, alors que l'on est ici au cœur de la matière financière la plus technique.

15. Cas particulier de compétence concurrente nationale. – La loi du 30 juin 2000 a encore complété le titre du Code de procédure relatif aux infractions économiques et financières par un article 706-1 qui dispose que pour la poursuite, l'instruction et le jugement des délits de corruption d'agents publics relevant d'Etats étrangers autre que les Etats membres de l'Union européenne ou encore d'organisations internationales autres que les institutions de la Communauté européenne, le procureur de la République de Paris, le juge d'instruction et le tribunal correctionnel exercent une compétence concurrente à celle qui résulte de l'application des règles ordinaires de compétence territoriale. Lorsqu'ils sont compétents, le procureur de la République et le juge d'instruction de Paris exercent leurs attributions sur toute l'étendue du territoire national.

16. Fronde et tiraillements. – La mise en place des pôles financiers ne s'est pas faite sans quelques frictions, frictions essentiellement parisiennes. Aux critiques formulées par des avocats voyant dans l'aide apportée par les assistants spécialisés aux magistrats un facteur de rupture de l'égalité des armes entre l'accusation et la défense, s'ajoutèrent des réactions plus corporatistes émanant de quelques magistrats craignant de ne plus maîtriser leurs procédures et affichant une certaine méfiance à l'égard de

⁶⁷ A savoir maintenant les délits prévus par les art. L. 420-6 (fraude dans les pratiques anticoncurrentielles), L. 441-2, L. 441-4, L. 441-5 (transparence), L. 442-2, L. 442-5, L. 442-8 (pratiques restrictives), L. 443-1 et L. 443-2 (autres pratiques prohibées) du N. C. com.

fonctionnaires provenant d'autres administrations⁶⁸. Les relations avec les assistants spécialisés devaient dans un premier temps s'en ressentir. La grande presse devait même titrer sur « *la fronde des assistants spécialisés* » du pôle financier parisien⁶⁹. Ceux-ci, dans des courriers adressés à la chancellerie en janvier et juillet 2000, dénonçaient un manque de collaboration avec les magistrats, une diminution de leur rémunération découlant de la perte de certaines allocations perçues dans leur administration d'origine, et réclamaient un accroissement de leurs pouvoirs. Déceptions et doutes de la première heure se sont aujourd'hui estompés ; il n'y a plus de magistrats qui conteste que l'assistant spécialisé apporte « *une plus-value technique évidente* »⁷⁰. La question d'une évolution de son statut reste cependant pendante.

17. Premier bilan de l'activité des pôles. – En juillet 2000, à l'initiative de la garde des sceaux, Elisabeth Guigou, sera constitué un Groupe de suivi des pôles économiques et financiers avec pour mission d'approfondir et d'affiner le bilan de la première année de fonctionnement et notamment de formuler des propositions quant aux modes d'intervention des assistants spécialisés. Placé sous la présidence du directeur des affaires criminelles et des grâces, Robert Finielz, ce groupe était constitué de manière à assurer la représentation géographique de tous les pôles, la diversité des fonctions au sein des pôles et les diverses origines administratives des assistants spécialisés. Ses travaux se sont achevés en mars 2001. Le bilan des deux premières années d'activité des pôles a été « *jugé plutôt positif* »⁷¹. La raison essentielle en est que l'expérience « *a permis la mise en place d'une méthode de travail d'équipe et pluridisciplinaire, en rupture avec la méthode traditionnelle des magistrats, [ce qui a permis] une meilleure efficacité des investigations en les ciblant davantage* »⁷². Ces travaux ont encore débouché sur les propositions suivantes : nécessité de renforcer les moyens des pôles, par l'affectation de magistrats spécialisés en nombre suffisant et par la mise à leur disposition d'équipes d'officiers de police judiciaire spécialisés ; création d'un statut d'assistant spécialisé, rebaptisé « *conseiller technique* »⁷³ ; création de pôles nouveaux ; renforcement de la formation des magistrats tant à la matière économique et

⁶⁸ V. C. PRIEUR, « Six pôles de lutte contre la délinquance financière verront le jour en mars », *Le Monde*, 2 mars 1999.

⁶⁹ V. F. LHOMME, « La fronde des assistants spécialisés ternit le bilan des pôles financiers », *Le Monde*, 27 juin 2000, p. 10.

⁷⁰ E. BOIZETTE, dans son entretien avec L. GREILSAMER et D. SCHNEIDERMAN, *op. cit.*, p. 47.

⁷¹ R. FINIELZ, dans son entretien avec M. ORLOWSKA, *Petites affiches*, 26 juill. 2001, n° 148, p. 6.

⁷² R. FINIELZ, *ibidem*.

financière elle-même qu'au management, afin d'inscrire dans la durée « *le principe selon lequel le magistrat ne peut plus demeurer un artisan isolé mais doit au contraire devenir un véritable coordinateur d'une équipe pluridisciplinaire* » ; formation des assistants spécialisés afin de favoriser leur efficacité immédiate dans leurs nouvelles fonctions ; amélioration de la rémunération des assistants spécialisés et création d'une ligne budgétaire permettant le recrutement des assistants provenant du secteur privé⁷⁴.

18. Spécificités locales des pôles financiers. – Le rapport du Groupe de suivi des pôles économiques et financiers mais encore les informations recueillies lors des entretiens de terrain montrent que chaque pôle financier présente une certaine spécificité. Les raisons en sont diverses. Elles tiennent aux modalités de saisine (ainsi le nombre des plaintes avec constitution de partie civile à Paris⁷⁵), au contentieux traité et à ce qu'il révèle (les liens qui peuvent exister entre la délinquance économique et financière et d'autres formes de criminalité notamment organisée ou encore la dimension affairiste du nationalisme local en Corse⁷⁶), enfin à la méthode de travail adoptée laquelle est largement tributaire des moyens attribués à chaque pôle. Sur ce dernier point, il est à noter que si à Paris, les assistants spécialisés ont été affectés de façon précise au siège ou au parquet, ils ont, dans les trois autres pôles, été mutualisés entre ces deux fonctions. La mutualisation est par ailleurs pratiquée de deux manières. A Lyon et à Marseille, les assistants spécialisés, s'ils peuvent intervenir indifféremment pour le parquet ou l'instruction, ne le font pas successivement dans un même dossier. En revanche, au pôle financier de Bastia, « *l'assistant spécialisé intervient comme personne ressource, chargée d'une mission d'aide à la décision, indistinctement aux côtés des magistrats du parquet, des juges d'instruction, des juges civils, commerciaux et pénaux, en première instance comme en appel* »⁷⁷. Le nombre des assistants spécialisés affectés dans les différents pôles explique pour une grande partie ces différences d'organisation : le pôle parisien compte neuf assistants spécialisés, dont cinq sont affectés au parquet, alors que le pôle bastiais en a reçu, en tout et pour tout, trois⁷⁸.

⁷³ V. *infra* n° 21.

⁷⁴ Groupe de suivi des pôles économiques et financiers, *Rapport à Madame la garde des sceaux, ministre de la justice*, mars 2001, p. 32.

⁷⁵ Le pôle financier de Paris reçoit environ 1200 plaintes avec constitution de partie civile par an dont 75 à 80 % s'achèvent par des non-lieux.

⁷⁶ V. B. LEGRAS, *La criminalité organisée en Corse*, Rapport (T. I) et annexes (T. II et III), juillet 2000, spéc. T. I, pp. 120 et s.

⁷⁷ B. LEGRAS, *op. cit.*, T. I, p. 148.

⁷⁸ Chiffre bien théorique quand on sait que l'un d'entre eux a assez vite rejoint son administration

Ce problème d'organisation en masquerait-il un autre, davantage de fond, tenant à l'atteinte indirecte au principe de la séparation des fonctions qui résulterait de la présence successive auprès du parquet puis du juge d'instruction du même assistant spécialisé dans une même affaire ?

19. Spécialisation ou confusion des fonctions. – Il a en effet été soutenu que l'affectation en commun des assistants spécialisés auprès des autorités de poursuite et d'instruction peut aboutir « à une confusion des genres et des fonctions »⁷⁹, préoccupante au regard du principe de la séparation des fonctions. Cette opinion doctrinale, qui prolonge les inquiétudes exprimées par des avocats du Barreau de Paris au moment de la mise en place des pôles, peut apparaître, dans une première analyse, exagérée. En effet, dans une *approche formelle*, le principe séparatiste signifie qu'il est exclu qu'un magistrat puisse participer, dans une même affaire, à l'exercice de deux fonctions distinctes⁸⁰. Appliqué à tout autre participant à la procédure, qu'il s'agisse des officiers et agents de police judiciaire⁸¹, des experts⁸², des assistants de justice, mais encore des assistants spécialisés, le principe séparatiste, dans cette approche formelle, n'a pas de sens. Dans le même ordre d'idées, les analyses et opinions de l'assistant spécialisé quand bien même elles seraient défavorables au suspect ou à la personne poursuivie ne constituent pas davantage de sa part une manifestation de partialité⁸³ ;

d'origine et que son remplacement a posé difficultés.

⁷⁹ S. GUINCHARD et J. BUISSON, *Procédure pénale*, Litec, 2000, n° 268, p. 178.

⁸⁰ La séparation des fonctions procède de l'exigence d'impartialité laquelle est posée par des instruments internationaux desquels se dégage la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son article 6-1. Dans la mise en œuvre qu'elle a pu faire de cette exigence, la Cour européenne des droits de l'homme est passée d'une conception objective à une conception plus subjective de l'impartialité. En d'autres termes, aujourd'hui, en cas de cumul de fonctions elle s'attache moins aux apparences et aux risques de partialité qu'à l'attitude concrète du magistrat en cause dans la procédure (v. J. PRADEL et G. CORSTENS, *Droit pénal européen*, 2^e éd., Dalloz, n° 348). En droit interne, l'article préliminaire du Code de procédure pénale dispose que la procédure pénale « doit garantir la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement ». A ce principe directeur du procès pénal, s'ajoutent des dispositions spéciales relatives à la séparation des fonctions de poursuite et de jugement (C. pr. pén., art. 253), d'instruction et de jugement (C. pr. pén., art. 49 al. 2 et 253) et d'application des peines et de jugement (C. pr. pén., art. 733-1 al. 3). Sur l'interprétation de ces dispositions par la chambre criminelle de la Cour de cassation et les nuances qu'elle y apporte, v. R. MERLE et A. VITU, *op. cit.*, n°s 674 à 680 bis ; Ph. CONTE et P. MAISTRE DU CHAMBON, *Procédure pénale*, 3^e éd., 2001, Armand Colin, n°s 71 à 75 ; S. GUINCHARD et J. BUISSON, *op. cit.*, n°s 352 à 357).

⁸¹ Nombreux sont les magistrats qui lors des entretiens de terrain ont souligné qu'un même policier peut à la fois intervenir à la demande du parquet puis du juge d'instruction dans le même dossier. – *Adde*, R. FINIELZ, *op. cit.*, p. 6.

⁸² Un même expert peut très bien, dans une même affaire, être sollicité par l'OPJ ou le procureur de la République durant la phase d'enquête (C. pr. pén., art. 60 et 77-1), puis par le magistrat instructeur pendant l'information (C. pr. pén., art. 156 et s.).

⁸³ Rappr. CEDH, 23 avril 1998, *Bernard c. France*, *Rev. sc. crim.* 1999, p. 404, obs. R. KOERING-

elles s'analysent en des éléments de nature technique qui éclairent le magistrat préalablement aux décisions que celui-ci doit prendre. Toutefois, dans une *approche matérielle* de la séparation des fonctions, le travail effectué par l'assistant à la demande du parquet dès le stade de l'enquête participe, dans nombre d'affaires économiques et financières, à un déplacement des tâches au sein de la phase préparatoire du procès.

20. Constante de la pluridisciplinarité : la densification de l'enquête préliminaire. – Pour de nombreux magistrats rencontrés, un pôle financier se caractérise davantage par une méthode de travail que par des moyens spectaculaires. Quelle que soit l'utilité que peut trouver le juge d'instruction au concours d'un assistant spécialisé⁸⁴, il apparaît que cette évolution méthodologique se remarque surtout dans le fonctionnement du parquet spécialisé. Préalablement à la saisine d'une juridiction, des faits relevant de la matière économique et financière peuvent aujourd'hui faire l'objet d'études et d'investigations approfondies. Le personnel de l'enquête sur lequel peut compter le procureur de la République s'est étoffé et diversifié. Aux brigades et sections spécialisées de la police ou de la gendarmerie, s'ajoutent assistants de justice et assistants spécialisés. Les moyens techniques et informatiques ont eux aussi gagné en efficacité. Cette mobilisation de moyens, la présence d'une équipe pluridisciplinaire auprès du parquetier entraînent de fait une densification de la phase d'enquête. Tant et si bien qu'à l'issue de cette *super-enquête préliminaire*, la saisine d'un juge d'instruction pourra apparaître dans bien des cas inutile aux yeux du procureur de la République. Certes, la mise en état des affaires pénales sans un passage par la phase d'instruction est en procédure pénale la règle, car finalement peu de dossiers donnent lieu à information hors les cas où celle-ci est obligatoire⁸⁵. Cela étant, le constat qu'en pratique la division théorique du travail judiciaire se brouille n'en est que plus évident en matière économique et financière. Ce déplacement du centre de gravité de la phase préparatoire du procès dans des affaires par définition complexes pose la question de l'information et de la participation à la procédure des personnes d'ores et déjà suspectées⁸⁶. Peut-on simplement renvoyer le principe selon lequel « *la procédure pénale doit être équitable*

JOULIN, concernant l'expert. – Adde, J.- F. RENUCCI, « L'expertise pénale et la Convention européenne de droits de l'homme », *JCP* 2000, I, 857.

⁸⁴ V. Cl. NOQUET, « Méthodologie de l'approche et du traitement de la délinquance économique et financière : l'instruction au pôle financier », dans *La justice pénale face à la délinquance économique et financière*, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2001, p. 53.

⁸⁵ V. not. *Les chiffres de la justice pénale*, 2001, [http : //www.justice. gouv.fr/chiffres/pénale01.htm](http://www.justice.gouv.fr/chiffres/pénale01.htm)

⁸⁶ V. J.-R. FARTHOUCAT, « La délinquance économique et financière face à la justice pénale », dans *La*

et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties »⁸⁷ à ce qui se passe après la saisine d'une juridiction qu'elle soit d'instruction ou de jugement ?

21. L'avant-projet de loi relatif au statut des conseillers techniques. – Le Groupe de suivi des pôles économiques et financiers a conclu ses travaux par la préparation d'un avant-projet de loi comportant deux articles, l'un relatif au fonctionnement de la compétence concurrente⁸⁸, l'autre aux assistants spécialisés. A l'exception du parquet général de Bastia, la majorité des membres du Groupe de suivi a estimé qu'il convenait de préciser le statut de ces derniers qui deviendraient des « *conseillers techniques* ». Voici sur ce point, un extrait du rapport :

« Des questions fondamentales se sont posées dans tous les ressorts quant au versement des travaux écrits des assistants en procédure, quant à la possibilité pour ces assistants de poser des questions lors des interrogatoires, quant à la mise en œuvre par ces derniers des pouvoirs des magistrats en matière de communication de documents détenus par les administrations, quant aux relations des assistants avec les services de police judiciaire ou avec les avocats, quant à leur présence aux audiences, etc.

Plus fondamentalement, le silence des textes a conduit à l'occultation du rôle des assistants dans les procédures, alors que leurs interventions dans celles-ci étaient de notoriété publique, ce qui a été critiqué par la défense au nom du principe du contradictoire. A cet égard, les avocats représentés au sein du groupe ont fait observer que la présence de collaborateurs de haut niveau auprès des magistrats qui n'apparaissent pas en procédure soulève la question de l'égalité des armes dans le cadre du procès pénal. Certes, il a été répondu qu'on ne demande pas compte aux avocats de la part prise dans leurs interventions par leurs équipes de collaborateurs, qui n'apparaissent pas dans les conclusions qu'ils déposent. Toutefois, la comparaison a ses limites : l'avocat est membre d'une profession libérale, libre de recruter ses collaborateurs comme il l'entend, et non un représentant d'une institution de l'Etat comme le sont les magistrats.

Cette même occultation des assistants a également posé des problèmes dans les relations de ceux-ci avec les services de police ou les autres administrations, et singulièrement les corps dont ils sont issus, ce qui a nui à la qualité de l'apport des assistants auprès des magistrats qui ont du, comme par le passé, établir des réquisitions sous leur propre signature alors qu'ils auraient pu déléguer certaines tâches purement matérielles de recueil de pièces.

Par ailleurs, sur un plan subjectif, il apparaît que cette occultation du travail des assistants est peu motivante pour les agents concernés, qui sont des spécialistes de haut niveau ayant, dans le passé, exercé des fonctions de haut niveau. Pour cette même raison, il est apparu que leur titre d'assistant était trop réducteur et qu'il était nécessaire de leur attribuer un titre plus conforme à leurs missions. Il est enfin apparu au groupe que la nécessité d'un véritable statut des assistants était indispensable, faute de quoi les assistants spécialisés en poste ne demanderaient pas le renouvellement de leur mise à disposition et il serait extrêmement difficile d'en recruter d'autres. En

justice pénale face à la délinquance économique et financière, préc., p. 60.

⁸⁷ C. pr. pén., art. préliminaire, § 1, al. 1^{er}.

⁸⁸ V. *supra* note 33.

d'autres termes, non seulement l'extension du dispositif serait compromise, mais même la pérennisation du dispositif actuel, pourtant unanimement salué »⁸⁹.

Partant de là, le Groupe de suivi a proposé de remplacer l'alinéa 2 de l'article 706 du Code de procédure pénale par les dispositions suivantes :

« Les conseillers techniques participent, sous la responsabilité et le contrôle des magistrats auprès desquels ils sont placés, à l'activité de ces magistrats.

Ils assistent les magistrats du ministère public dans l'exercice des pouvoirs qui sont conférés à ces derniers par la loi et le juge d'instruction dans tous les actes d'information.

A la demande de ces magistrats, ils peuvent participer à l'ensemble des actes de la procédure notamment :

- rédiger des notes écrites versées au dossier de la procédure qui ne valent qu'à titre de simples renseignements ;

- mettre en œuvre le pouvoirs que ces magistrats tiennent de l'article 132-22 du Code pénal⁹⁰ ;

- participer, quel que soit le cadre procédural, y compris en posant des questions, aux auditions, interrogatoires et confrontations réalisés par le ou les magistrats ou, sur instructions de ceux-ci, par les enquêteurs ;

- participer, dans les mêmes circonstances et sous les mêmes conditions, aux perquisitions opérées par le ou les magistrats ou, sur instructions de ceux-ci, par les enquêteurs.

A la demande des magistrats du parquet, ils peuvent également procéder à l'audition, par procès-verbal, dans les formes prescrites par l'article 62 alinéa 3, de toute personne dont les déclarations peuvent être utiles à la manifestation de la vérité. Ils peuvent en outre assister des mêmes magistrats aux audiences, y compris en posant des questions dans les conditions prévues par l'article 442-1 du Code de procédure pénale.

La participation des conseillers techniques aux divers actes de la procédure est mentionnée dans les procès verbaux correspondants.

Les conseillers techniques ont compétence dans les limites territoriales des juridictions auprès desquelles ils sont affectés et peuvent accompagner les magistrats lorsqu'ils se déplacent hors de leur ressort ; ils peuvent également, en cas d'urgence et sur réquisition expresse de ceux-ci, exécuter les missions ci-dessus énumérées sur l'ensemble du territoire national ».

Les magistrats et assistants spécialisés que nous avons pu rencontrer se sont montrés dans l'ensemble en retrait par rapport au contenu de cet avant-projet. Au pôle de Bastia, où la pratique conduit déjà les assistants, durant la phase d'enquête, à avoir des contacts directs et réguliers avec les enquêteurs de la police ou de la gendarmerie, le sentiment général était qu'il convenait de conserver le système actuel : l'assistant spécialisé ne doit pas être transformé en un acteur de la procédure ; il doit demeurer un

⁸⁹ Groupe de suivi des pôles économiques et financiers, *op. cit.*, p. 22 et 23.

⁹⁰ L'art. 132-22 du C. pén. dispose : « Le procureur de la République, le juge d'instruction ou le tribunal saisi peuvent obtenir des parties, de toute administration, de tout établissement financier, ou de toute personne détenant des fonds du prévenu, la communication des renseignements utiles de nature

pur technicien, technicien qui s'avère surtout utile pour les magistrats du parquet. *Au sein du pôle parisien*, la tendance est davantage à soutenir une évolution du statut des assistants. Il n'y a toutefois pas unanimité quant au contenu des dispositions qu'il conviendrait d'adopter. Deux points emportent cependant l'adhésion du plus grand nombre. Tout d'abord, et contrairement à l'avant-projet, l'idée que les assistants spécialisés affectés au parquet puissent prendre la parole à l'audience de jugement est majoritairement repoussée. Ensuite, et cette fois-ci dans le sens de l'avant-projet, chacun préconise le versement au dossier des notes rédigées par ceux-ci à destination des magistrats. La chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris a d'ailleurs reconnu, en l'absence même de texte le prévoyant, la possibilité et l'intérêt d'un tel versement.

22. L'arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris du 27 avril 2001. – Dans le cadre d'une information ouverte à Paris, en février 1999, pour usage de faux, tentative d'escroquerie et abus de confiance, la partie civile avait remis au juge d'instruction copie d'un rapport d'expertise rédigé par un expert financier. Ce rapport fut confié pour analyse par le magistrat instructeur à un assistant spécialisé. La note rédigée par celui-ci fut ensuite versée au dossier. Le 21 septembre 2000, dans une requête en annulation de pièces, le conseil de la partie civile demanda à la chambre d'accusation de constater la nullité de cette note et ce sur la base de plusieurs affirmations (nous n'osons pas écrire motifs) : tout d'abord, « *l'intervention d'un assistant spécialisé ne s'imposait pas* » en l'espèce car l'affaire était simple (sic) ; ensuite, la note assimilable « *à une expertise aurait dû être portée à sa connaissance afin d'en permettre la discussion contradictoire* » ; enfin, cette même note comportait de « *nombreuses erreurs* ».

Sur le premier point, rappelons simplement que la complexité de l'affaire est une condition mise à la compétence des juridictions spécialisées⁹¹ et non une condition de l'intervention des assistants spécialisés à la demande des magistrats. C'est ce que la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris a implicitement jugé, dans l'arrêt qu'elle a rendu le 27 avril 2001⁹², même si elle a ensuite préféré répondre à l'argument relatif à la complexité : « *à supposer la partie civile recevable en sa contestation de la*

financière et fiscale, sans que puisse être opposée l'obligation au secret ».

⁹¹ V. *supra* n^{os} 4 et 5.

⁹² Inédit.

décision de gestion du juge d'instruction d'avoir recours à un assistant spécialisé dont l'intervention est rendue possible par les dispositions de l'article 706 du code de procédure pénale (...), il y a lieu de constater en l'espèce la complexité de l'affaire... ». Sur les deux autres points, la chambre de l'instruction a considéré, d'une part, « que la note querellée décrit avec minutie les travaux réalisés par l'assistant spécialisé ainsi que les documents examinés et reste conforme par son contenu et les tâches accomplies aux dispositions de l'article 706 du Code de procédure pénale, les travaux réalisés s'inscrivant dans la perspective d'une aide à la décision prise par le magistrat instructeur et ayant pour fonction de faciliter la compréhension de dossiers caractérisés par une complexité certaine », et, d'autre part, « que le versement au dossier de la procédure d'un tel document en application de l'article 81 du Code de procédure pénale répond aux exigences du principe du contradictoire ». Elle a en conséquence rejeté la demande d'annulation.

23. Conclusions sur la compétence. – Concernant tout d'abord *la compétence matérielle*, autrement dit le périmètre du droit pénal économique et financier, il apparaît plus que nécessaire de procéder à une actualisation de l'article 704 du Code de procédure pénale, pour les raisons qui ont été exposées plus haut⁹³. Concernant ensuite *la compétence territoriale*, deux propositions peuvent être avancées. De manière certaine, il convient *au minimum* de prévoir un mécanisme de dessaisissement du juge naturel au profit du juge régional spécialisé en cas de complexité de l'affaire, mécanisme à la fois clair et respectueux du principe d'égalité ; à cette fin, il est possible de s'inspirer de ce qui existe en matière de terrorisme ou encore des suggestions du Groupe de suivi des pôles économiques et financiers⁹⁴. Cela étant, et de manière plus ambitieuse, le champ de la compétence concurrente pourrait être réduit par l'instauration de cas de compétence exclusive de la juridiction régionale spécialisée. Ainsi la concurrence, qui s'avère utile sur le terrain de la formation des magistrats en matière économique et financière, pourrait être maintenue pour un certain nombre d'infractions, comme par exemple l'abus de biens sociaux ou l'escroquerie, mais abandonnée pour d'autres au profit d'une compétence impérative de la juridiction spécialisée.

⁹³ V. *supra* n° 14.

⁹⁴ V. *supra* n° 5 et note 33.

24. Conclusions sur la pluridisciplinarité. – En termes d’efficacité, la pluridisciplinarité a dans l’ensemble fait ses preuves. Elle conduit dès le stade de l’enquête à des investigations mieux ciblées et plus approfondies et conséquemment à un traitement plus rapide des affaires. Tout n’est cependant pas parfait, à commencer en termes de moyens. L’absence de crédits prévus pour le recrutement d’agents contractuels prive ainsi les juridictions spécialisés du concours permanent d’experts comptables. La proposition d’étendre les pouvoirs des assistants spécialisés, sous couvert de valorisation du statut de ces derniers, a du mal à masquer que le problème majeur est celui du manque de magistrats, y compris dans les pôles économiques et financiers. Certes les besoins en personnel diffèrent selon les pôles ou les juridictions spécialisées. Au-delà des questions de faisabilité, il est dès lors possible de discuter de l’opportunité de doter chaque pôle ou juridiction de « conseillers techniques » dans tous les domaines économiques et financiers. Cependant, pour répondre aux besoins ponctuels de tel ou tel pôle, il pourrait être envisagé de créer une cellule nomade d’assistants spécialisés couvrant de larges champs de compétences et constituant une sorte de « brigade volante » nationale, voire plusieurs brigades plurirégionales⁹⁵.

Plus fondamentalement la modernisation de la justice pénale économique et financière doit se faire dans le respect des principes directeurs du procès pénal. A cet égard, il est sans doute préférable que les assistants spécialisés, quand bien même leur appellation viendrait à changer, demeurent ce qu’ils sont c’est à dire de hauts techniciens aidant à la décision des magistrats. Dans le même temps, il est souhaitable, afin de renforcer le caractère contradictoire de la phase préparatoire du procès, de consacrer dans la loi la jurisprudence qui a admis le versement au dossier des notes rédigées par les assistants spécialisés. Il reste que les effets induits de la pluridisciplinarité participent au questionnement sur le devenir de la procédure pénale française, notamment sur la distinction qu’elle opère entre fonctions de poursuite et d’instruction.

⁹⁵ Il pourrait à cet égard être tiré parti, par voie réglementaire, des dispositions de l’article 706 du Code de procédure pénale qui prévoit que les assistants spécialisés peuvent exercer leur fonctions auprès d’une ou plusieurs cours d’appel (v. encore *supra*, n° 9).

CHAPITRE II

SYNTHESE DES DROITS ETRANGERS

par

Catherine MARIE

Maître de conférences à l'Université de La Rochelle

Directrice de l'Institut d'études judiciaires

avec la collaboration de

Céline LARONDE-CLERAC

Docteur en droit, ATER à l'Université de La Rochelle

Cette synthèse s'appuie pour l'essentiel sur deux sources : d'une part, des travaux menés sous la direction de Mireille DELMAS-MARTY et Geneviève GIUDICELLI-DELAGÉ⁹⁶ ; d'autre part, des réponses à des questionnaires adressés à des magistrats, universitaires et fonctionnaires d'une dizaine de pays européens, spécialisés dans la lutte contre la délinquance économique et financière⁹⁷. A cet égard, nous remercions tout particulièrement M. le professeur Alessandro BERNARDI (Université de Ferrara), M. le Procureur général Carlos JIMENEZ VILLAREJO (Chef du parquet anti-corruption, *Fiscal Jefe de la Fiscalía anticorrupcion*, Madrid), M. Tijs KOOIJMANS (chercheur en droit pénal à l'Université de Rotterdam), M. le Procureur général João Manuel da SILVA MIGUEL (*Procuradoria-Geral da República*, Lisbonne) et M. Rob TJALKENS (Chef de l'unité « blanchiment d'argent », EUROPOL, La Haye).

Deux séries de questionnaires ont été proposés. Le premier concernant l'état de la spécialisation en matière de lutte contre la délinquance économique et financière. Le second sur l'appréciation des systèmes de spécialisation. Les questionnaires comportaient les questions suivantes, qui sont reprises dans l'ordre et composent sections et paragraphes de cette synthèse.

⁹⁶ A paraître sous l'intitulé *Droit pénal des affaires d'Europe*.

⁹⁷ Ont procédé aux traductions des réponses aux questionnaires : Yves BADIOU, Elda LUCIO-GUTIERREZ et Graziella QUERON.

Section 1 – Etat de la spécialisation en matière de lutte contre la délinquance économique et financière

Malgré les différences tenant au type de procédure propre à chacun des pays étudiés (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni), un constat s'impose : la spécialisation apparaît presque partout, à des degrés variables, à des moments différents et sous des formes variées. La spécialisation existe toujours au niveau de la police. On la rencontre également fréquemment au niveau du ministère public. En Allemagne, avec des « parquets lourds », en Espagne avec le parquet fiscal anti-corruption, en Italie, avec le parquet anti-mafia, les directions départementales anti-mafia ainsi que des structures spontanées, aux Pays-Bas avec une collaboration entre le ministère public et la police, au Portugal, avec le département central d'enquête et de poursuite pénale et les noyaux d'expertise technique. Cette spécialisation est moins fréquente au niveau de l'instruction. Absente aux Pays-Bas, elle apparaît timidement en Espagne et au Portugal où elle y est plus factuelle que légale. Enfin, elle se raréfie encore plus au niveau des juridictions de jugement (Allemagne et Pays-Bas).

La spécialisation diminue donc avec l'avancement du procès pénal. En effet, autant elle apparaît indispensable au stade de l'enquête, des poursuites, voire de l'instruction afin d'orienter efficacement les investigations, autant son utilité semble moindre dans la phase de jugement et cela dans la mesure où les juges sont saisis de dossiers bien préparés en amont.

§ 1 – L'existence de structures spécialisées de lutte contre la délinquance économique et financière (date de création, origine, niveau de spécialisation des structures, etc.)

On les rencontre surtout au niveau des services de police, du ministère public et plus rarement au niveau de l'instruction et du jugement. Ces structures spécialisées sont de création relativement récente dans la mesure où on les a vu apparaître dans les années 80. C'est souvent la loi qui est à l'origine de la spécialisation mais aussi parfois de simples directives ministérielles. On remarque que fréquemment, dans un souci d'efficacité, les différentes autorités s'étaient auto-organisées afin de faire face aux nouvelles formes de criminalité économique et c'est la loi qui est ensuite venue, pour certains pays, officialiser ces pratiques.

A - La police :

On constate que dans la plupart des pays envisagés, il existe, en dehors des services de police généralistes dont certains membres sont spécialisés, des services spécialisés d'enquête financière qui ont des pouvoirs de police et qui jouent un rôle important dans la lutte contre la délinquance économique et financière.

1° - Italie :

a - La direction des enquêtes anti-Mafia (DIA)

Elle est formée d'officiers hautement qualifiés de la *Polizia di Stato*, des *Carabinieri* et de la Police financière, ayant tous une expérience spéciale dans les enquêtes contre la criminalité organisée. La DIA compte 1500 agents ; chaque organisme fournissant un tiers de ce personnel. Elle a un bureau central et des agences régionales. La DIA fut créée en tant que force disciplinaire, fondée sur l'idée que la lutte contre la criminalité organisée exige une réponse unie. La stratégie de la DIA est de se concentrer sur le phénomène plus que sur des crimes particuliers. Le bureau central se divise en trois branches : renseignement, enquêtes judiciaires et relations internationales. Les deux premières branches s'occupent d'organisations criminelles spécifiques et des enquêtes financières dans les domaines du blanchiment d'argent et de la saisie des avoirs. En outre, la DIA reçoit les rapports sur les transactions suspectes de l'Unité Italienne des Renseignements financiers (*Ufficio Italiano dei Cambi*). Elle n'enquête que sur les transactions qui semblent liées aux organisations de type mafieux. Les autres transactions suspectes sont renvoyées à la *Nucleo Polizia Valutare* de la *Guardia di Finanza*. Ces trois forces de police ont une base de données communes avec des informations sur les enquêtes auquel la DIA a accès.

b - La Polizia di Stato

Elle a des unités d'enquête (108 brigades mobiles) dont 26 ont pour mission spécifique de lutter contre la criminalité organisée. Le personnel de la *Polizia di Stato* est de 100 000 agents dont 15 000 sont des enquêteurs. Environ 350 d'entre eux sont spécialisés dans le domaine des affaires financières et 16 de ces spécialistes collaborent avec le SCO. Ces brigades sont assistées par le Service Opérationnel Central (SCO) qui s'occupe des enquêtes les plus sérieuses. Le SCO compte environ 200 agents répartis en

trois divisions ; le troisième département de la première division (16 agents) traite des différentes formes de criminalité financière. La troisième division s'occupe de toute question de formation. Des formations spéciales portent sur les affaires économiques et financière. Leur durée varie de 1 à 3 semaines jusqu'à trois mois et demi (spécialisation de haut niveau).

c - Les Carabinieri

Ils ont des unités d'enquête dans toutes les provinces d'Italie, spécialisées dans toutes les formes de criminalité. Ces unités sont responsables des aspects financiers de cette criminalité. Il existe aussi une division au sein des *Carabinieri* qui a pour mission spéciale de lutter contre la criminalité organisée, y compris le terrorisme (le ROS, qui compte 100 agents). Le ROS compte un certain nombre d'officiers de terrain. Au niveau central, le ROS a des spécialistes financiers (20) qui apportent leur aide aux bureaux locaux lorsqu'ils en ont besoin.

d - La Guardia di Finanza

C'est le troisième service de police italien dont la mission est de lutter contre la criminalité économique et financière. Elle a été créée par les lois du 15 mai 1862 n° 616 et du 8 avril 1881 n° 149. En plus des pouvoirs de police judiciaire qu'elle partage avec les *Carabinieri* et la *Polizia del Stato*, elle a aussi des pouvoirs de police fiscale et monétaire. Elle a également des missions et des compétences administratives (fiscales). En dehors du contrôle fiscal, elle applique des techniques d'enquêtes financières afin d'enquêter sur les aspects financiers d'une enquête sur un délit avéré, d'enquêter sur les transactions suspectes, d'identifier les origines des avoirs et des investissements. La *Guardia di Finanza* possède une unité spéciale pour le contrôle des devises qui reçoit des rapports sur les transactions suspectes et elle est le service central pour les enquêtes sur la criminalité organisée qui rassemble 15 groupes d'enquête. Elle compte 62 000 agents dont 30 000 ont des missions de contrôle fiscal et d'enquête financière.

2° - Pays-Bas :

a - Police nationale

Le découpage régional des services de police en 25 régions a conduit à une coopération interrégionale des unités en matière financière ou de criminalité organisée

(expertise financière générale - fraudes horizontales et verticales - criminalité organisée). Le personnel de la police hollandaise compte environ 40 000 personnes dont 10% sont enquêteurs. Sur ces 4 000 agents, environ 300 ont une spécialisation financière et 40 autres ont un niveau universitaire.

b - Autres organes

- *Le bureau de soutien du ministère public concernant la confiscation (BOOM)* qui est responsable de la gestion des avoirs saisis. Il prête aussi son aide aux ministères publics locaux dans les affaires concernant l'estimation des produits du crime.

- *L'équipe nationale d'investigation (LRT)*

Elle emploie 104 personnes. Cette équipe est composée de représentants de la police, de la police militaire, d'experts dotés d'une formation universitaire et de spécialistes du secteur bancaire (partenariat public/privé). Le concept pluridisciplinaire est primordial pour le bon fonctionnement de l'équipe. Leurs tâches principales, en dehors de l'assistance juridique internationale, sont : les enquêtes financières dans les affaires de criminalité organisée ; les enquêtes spéciales qui se concentrent sur la saisie de capitaux ; les enquêtes financières et économiques.

- *Les brigades interrégionales d'investigation (6)*

Chacune de ces brigades se concentre sur une ou quelques formes particulières de criminalité organisée. Il existe des unités de soutien pour les enquêtes financières de la police régionale (BFOs). Dans chaque district de police (25), il y a une unité qui s'occupe de l'estimation des produits du crime dans les enquêtes, mais aussi du dépistage et de la saisie des capitaux qui y sont liés. 200 personnes au total travaillent pour le BFO.

- *Le BLOM*

C'est un bureau de soutien aux services de répression du procureur public national dans les affaires de blanchiment d'argent. Le BLOM a été créé récemment afin de renforcer l'efficacité et le rendement du système sur des transactions inhabituelles et suspectes. Les membres du personnel sont au nombre de 20 et leur rôle est d'approfondir les recherches sur les transactions suspectes qu'ils reçoivent du bureau de renseignements hollandais afin de présenter à la police des dossiers mieux construits et ainsi faciliter ses enquêtes.

- *La division des enquêtes fiscale et douanière (FIOD) du Ministère des Finances*

Cet organisme compte environ 1050 employés, dont 250 agents du Service de Contrôle Economique (ECD). Sa principale activité est d'enquêter sur les différentes formes de criminalité financière. Bien que leurs activités soient centrées sur les fraudes fiscales et douanières, ils appliquent aussi des techniques d'investigation financière dans d'autres types d'enquêtes (par ex. les fraudes boursières). De plus, grâce à leurs compétences financières, ils collaborent avec la LRT et avec les brigades interrégionales d'enquête. Sur une base structurelle, les agents de la FIOD font partie des équipes multidisciplinaires (LRT, les équipes centrales, les équipes anti-fraude) et leur mission consiste à s'attaquer aux formes graves de criminalité organisée et à apporter leurs compétences financières.

- *Les équipes interrégionales de lutte contre la fraude*

Il a été décidé récemment de créer 7 équipes spéciales interrégionales contre la fraude. Cette décision a été mise en œuvre en 1998. Chacune des équipes devait être composée de 2 ou 3 procureurs publics et 20 à 25 enquêteurs. Aujourd'hui quatre équipes ont commencé leurs activités. Leur tâche principale est de combattre la fraude « horizontale », ce qui signifie les fraudes au sein des sociétés (ex : la fraude dans les assurances, les banques et les télécommunications). Les équipes s'occupent aussi de la fraude « verticale » (au détriment de l'administration). Le recrutement de personnel qualifié pour travailler au sein de ces équipes semble poser problème.

3° - Portugal :

Dans le domaine de la lutte contre la délinquance économique et financière, la police judiciaire agit, soit au niveau préventif soit au niveau répressif à travers l'une de ses directions centrales – *Direcção Central de Investigaçao da Corrupçao e Criminalidade Economica*⁹⁸ (DCICCE), qui a des départements d'investigation éparpillés sur le territoire national. Ce système a été établi par la loi n° 36/94 du 29 septembre 1994. La police judiciaire dispose d'un corps d'experts en matière financière et comptable qui interviennent dans les investigations réalisées par la police sous la direction du ministère public.

⁹⁸ Direction centrale d'investigation de la corruption et de la criminalité économique.

4° - Royaume-Uni :

a - La police

Au Royaume-Uni, la police est organisée en régions avec 43 commissariats en Angleterre et au Pays de Galles, 8 en Ecosse et 1 en Irlande du Nord. Leur nombre est de 55 car s'y rajoutent des forces spéciales. Chacune des forces de police possède une unité spécialisée dans les enquêtes financières. Elles sont composées de policier très bien formés dans le domaine financier. Ils sont au nombre d'environ 1400 répartis en permanence dans les diverses forces du pays. Il y a environ 160 000 policiers au RU, dont 40 000 sont des enquêteurs. Parmi eux, 1400 ont reçu une formation dans le domaine financier. Ils ne travaillent pas tous à temps plein sur des dossiers financiers.

b - Les autres services

Il existe quatre services nationaux des enquêtes qui sont impliqués dans la lutte contre les formes graves de criminalité organisée :

- Le Service National des Renseignements criminels (NCIS)

Le NCIS fut le premier bureau national créé au RU. Il a pour objectif spécifique de combattre toute forme de criminalité spécialisée et organisée. Il demeure au premier plan de cette lutte. Le NCIS est un organisme composé de plusieurs bureaux. Les domaines clés d'activité consistent à fournir une évaluation stratégique sur les formes graves de criminalité organisée qui concernent le RU et à rassembler les informations au sujet de grands délinquants et de leurs organisations ainsi que sur les différents domaines de la criminalité spécialisée. Les renseignements obtenus sont fournis aux services de répression du RU. Le NCI prête son soutien aux forces qui nécessitent son assistance dans les enquêtes criminelles mais aussi conseille et coordonne celles-ci.

A l'intérieur du NCIS, une unité s'occupe spécifiquement de la criminalité économique et financière. La fonction première de cette Unité de Criminalité économique, en tant qu'Unité de Renseignement Financier du RU est de se charger de la réception, de l'analyse et de la propagation des informations concernant certaines transactions suspectes transmises par les institutions financières. Cette Unité regroupe des personnes du fisc, des bureaux des services financiers, le bureau des jeux de GB, le bureau en charge des allocations mais aussi de la police, des douanes et de la régie britannique et des douanes américaines. Cette unité est un des cinq centres au RU pouvant offrir la formation nécessaire aux nouveaux enquêteurs financiers et elle forme

en permanence les enquêteurs en activité au niveau national. Elle offre ses services de formation aux entreprises financières et regroupe les noms de contact de tous les officiers responsables du blanchiment d'argent au niveau industriel. Elle fournit aussi des informations vitales aux divers Comités Gouvernementaux en charge des affaires de politique fiscale.

- *Serious Fraud Office (SFO)*

Le SFO est une agence nationale d'enquête, créé en 1988 qui s'occupe des diverses formes de fraude et agit en aval. Mais ces fraudes doivent être graves et/ou complexes et il existe plusieurs critères (au moins un million de Livres/de portée internationale /d'intérêt public). L'idée essentielle est que cet organe doit être pluridisciplinaire avec des juristes, des comptables agréés, des enquêteurs financiers de la police et d'autres policiers. En outre, des enquêteurs financiers supplémentaires provenant d'autres services de police peuvent, selon la demande, s'adjoindre au SFO pour une enquête spécifique. Le SFO occupe 150 personnes dont 24 juristes, 10 comptables et 18 enquêteurs financiers.

- *La Brigade Criminelle Nationale (NCS)*

Elle a été créée en avril 1998, suite au regroupement des six brigades régionales. Elle comporte trois branches, couvrant l'Angleterre et le Pays de Galles et chacune rassemble un certain nombre d'équipes. Cette brigade vise les organisations criminelles responsables des formes graves de criminalité organisée qui transcendent les limites nationales et internationales, comme le trafic de stupéfiants (75% des affaires), le trafic des armes, le blanchiment d'argent, etc. Son rôle est de cibler les individus sélectionnés, non d'enquêter sur des crimes spécifiques. Sa stratégie est anticipative. Actuellement, la brigade a une équipe qui enquête uniquement sur le blanchiment d'argent. Elle comporte 1700 agents, dont 1400 enquêteurs.

- *Le Service National des Enquêtes et des Douanes et de la Régie Royale (NIS)*

Il s'agit d'un organisme national divisé en plusieurs branches régionales. Leur tâche essentielle est d'enquêter sur toutes les formes de délits douaniers, tels que définis par la loi : la contrebande, la fraude (dans le domaine de la TVA) et les contrefaçons. Le NIS concentre principalement ses efforts sur les affaires qui nécessitent des moyens à l'échelle nationale et offre un personnel spécialement formé dans ces domaines

Le NIS possède un bureau d'enquêteurs spécialisés à Londres. Chacun des quatre bureaux régionaux possède sa propre unité d'investigation financière. Le bureau d'investigation financière est formé de quatre équipes : deux pour identifier et permettre

la confiscation des avoirs ; une pour enquêter ou renseigner sur le blanchiment d'argent ; une pour développer le renseignement financier afin d'apporter son soutien aux activités mentionnées précédemment et aux enquêtes sur les délits susnommés. Le personnel du NS est de 1800 membres dont 150 ont pour mission de mener des enquêtes financières et ont reçu une formation dans le domaine financier.

Le NIS a l'intention de mettre l'accent sur les aspects financiers de la criminalité. Ainsi, on envisage d'étudier l'idée de faire appel à des commissaires aux comptes, à des comptables et des banquiers, mais aussi d'opérer des enquêtes financières dans les affaires de fraude commerciale.

Il existe une différence marquée entre le SFO et les autres organismes en ce qui concerne les compétences techniques. Au sein du SFO, le rôle majeur est attribué aux juristes et aux comptables, assistés par des enquêteurs financiers provenant des services répressifs. Ceci est dû à la complexité des cas et l'on considère que le fait d'employer des civils pour chaque crime (juristes et comptables) n'est pas rentable.

Il existe également des services spécialisés de police en Allemagne et en Espagne.

B – Le Ministère public :

La spécialisation est fréquente et elle revêt des formes différentes selon le modèle de procédure propre à chaque pays.

1° - Allemagne :

Les autorités de poursuite sont parfois spécialisées, à savoir que certaines d'entre elles se consacrent exclusivement aux infractions d'affaires (notamment fiscales ou douanières). Il existe ainsi des « parquets lourds »⁹⁹.

2° - Espagne :

Au sein du Ministère Public, face au climat de corruption apparu en Espagne durant le début des années quatre-vingt-dix, a été créé un organe spécialisé dans les

⁹⁹ V. Chap. I, p. 19, note 11.

délits économiques graves et dans les délits de corruption. Créé par la loi 10/1995, du 24 avril, il s'appelle *Fiscalia Especial de delitos Economicos y relacionados con la corrupcion* pour la répression des délits économiques en rapport avec la corruption¹⁰⁰.

L'origine de la *Fiscalia Anticorrupcion* se situe dans le débat de politique générale sur l'état de la Nation qui s'est déroulé les 19 et 20 avril 1994, au Congrès des députés. Plusieurs parlementaires se sont fait l'écho de préoccupations particulières suite à d'importants scandales économiques et financiers apparus en Espagne, notamment ceux qui ont affecté le Gouverneur de la Banque d'Espagne de l'époque et le Directeur Général de la *Guardia Civil*. Le Groupe Parlementaire Populaire, alors dans l'opposition, demanda des explications au Gouvernement socialiste sur les mesures qu'il pensait adopter pour lutter contre l'augmentation de la criminalité économique et proposa la création de la *Fiscalia Especial* qui interviendrait activement dans les procédures pénales. La proposition fut approuvée par 337 votes en faveur et 19 abstentions.

La loi 10/1995 créa donc la *Fiscalia Especial de Delitos Economicos y relacionados con la Corrupcion*, et introduisit quelques particularités dans le Statut Organique du Ministère Public (*Estatuto organico del Ministerio Fiscal*, EOMF, art. 12.1, 18, 18.ter, 19, 35.1 et 36) sur la nature, la composition de ce nouvel organe « *en partant de l'idée du caractère souhaitable de la spécialisation organique et fonctionnelle nécessaire pour lutter contre le problème de nouvelles formes de délinquance qui s'écartent de celle que l'on pourrait dire « traditionnelle » et qui est définie comme délinquance économique* » (exposé des motifs de la loi 10/1995, du 15 avril).

Le motif qui inspira la création de la *Fiscalia Anticorrupcion* fut donc la nécessité de compter sur un organe public spécialisé dans la poursuite de certaines infractions. C'est ce même motif qui avait inspiré la création du Ministère Public Spécial pour la prévention et la répression du trafic illégal de drogue (créé par la loi 5/1988 du 24 mars).

Immédiatement après sa création, fut mis à la tête de la *Fiscalia Especial de Delitos Economicos*, M. Carlos Jimenez Villarejo, un procureur prestigieux, ayant de grandes connaissances dans le milieu économique et une longue expérience. Depuis, ce Procureur général, les autres procureurs anti-corrupcion, les unités de soutien ainsi que

¹⁰⁰ V. I. Flores Prada, *El Ministerio Fiscal en Espana*, éd. Tirant lo Blanch, Valence 1999 ; A. Gutierrez-Zarza, *Investigacion y enjuiciamiento de los delitos economicos*, Edit. Colex, Madrid.

les experts, effectuent un travail essentiel dans la lutte contre la criminalité économique. Ses investigations préliminaires ont été décisives pour la mise en mouvement de nombreuses procédures pénales pour des affaires très complexes et à forte répercussion publique.

De la même manière, son rôle a été décisif dans un certain nombre d'instructions initiées par d'autres procureurs, comme celle relative au cas *Banesto*, les diverses opérations du Groupe *Torras* ou l'affaire des logements *PSV*. Elle a facilité un certain nombre de mesures d'investigations, tenant à l'explicitation des faits, d'autres destinées à recueillir des preuves (saisie de documents comptables, supports informatiques...), à mettre en évidence les responsabilités civiles dérivées des délits (transferts à des comptes publics de fonds situés dans des paradis fiscaux ou aux noms d'hommes de paille) ou la présence de l'inculpé dans la procédure pénale.

Consciente de la nécessité de coopérer avec les autorités des autres Etats pour lutter contre ce type de délinquance, la *Fiscalia Especial* exécute d'innombrables commissions rogatoires et en envoie d'autres destinées, en majorité, à connaître les opérations complexes dont le but est de décapitaliser les grandes entreprises, ou détourner des fonds et occulter le résultat des bénéfices obtenus par des activités illicites ou non déclarées aux services fiscaux.

Dans la perspective européenne, sa collaboration avec les institutions communautaires, spécialement avec la OLAF, est précieuse pour lutter contre la fraude aux subventions (actuellement les deux enquêtent conjointement sur l'affaire de la « fraude au lin ») ou la contrebande pour importation illégale de produits venant des pays de l'Est (lait en poudre et beurre congelé principalement). Sa création a donc été particulièrement bien accueillie par les autorités européennes, qui sollicitent la présence des procureurs anti-corruption à de nombreux séminaires afin d'expliquer le modèle espagnol de la *Fiscalia Especial*. Il peut être défini comme un organe spécialisé du Ministère Public ayant son siège à Madrid et étant compétent devant tout organe judiciaire du territoire espagnol, composé sous la direction du Procureur Général de l'Etat, par un Procureur de Chambre, un Lieutenant Procureur, des Procureurs de seconde (4) et troisième (2) catégories. On constate que le nombre de Procureurs n'a pratiquement pas augmenté en cinq ans de fonctionnement et les demandes formulées au PGE par la *Fiscalia Anticorrupcion* dans ses différents rapports de 1996, 1997, 1998 et 1999 ont eu peu d'échos (*Memorias Fiscalia Especial de Deltos Economicos y relacionados con la Corrupcion*).

Il est également composé de Procureurs Délégués désignés par le Procureur Général de l'Etat (*Fiscal General del Estado*, FGE). Le Procureur Général peut, en effet, désigner dans chaque Parquet (sur proposition du Procureur Principal de la *Fiscalia Especial*, après avis du Conseil Public), un ou plusieurs procureurs en fonction de l'activité économique et administrative particulière de chaque territoire ainsi que du volume et de la complexité des démarches d'investigation et des procédures pénales en cours. Cette nomination peut être assortie d'un relèvement total ou partiel d'autres fonctions, d'autant plus souhaitable en cas d'activité importante du parquet et afin de permettre une intégration effective dans la *Fiscalia Especial*. Les procureurs ainsi désignés et intégrés dans la *Fiscalia Especial*, maintiennent une relation directe avec le Procureur Principal de celle-ci, qui pourra exercer par rapport à eux, les pouvoirs prévus à l'article 18.1 : ils instruisent par délégation de celui-ci, qui peut leur donner des instructions et des ordres et les convoquer périodiquement à l'Assemblée de la *Fiscalia Especial*. Ils agissent dans leur ressort territorial et reçoivent l'appui des experts et de l'Unité de la Police Judiciaire de la *Fiscalia Especial*.

Malgré le rôle considérable joué par ces Procureurs dans la poursuite des délits économiques, seuls deux Procureurs Délégués ont été nommés pendant la première année de fonctionnement (un à Madrid et un à Barcelone) alors qu'étaient suivies des procédures très importantes quantitativement et qualitativement nécessitant de multiples déplacements. Le Mémoire de 1996 conseillait une application plus souple des critères contenus dans l'Instruction et la désignation de Procureurs Délégués chaque fois qu'il serait nécessaire de seconder les Procureurs de la *Fiscalia Especial* aussi bien dans les investigations pré-procédurales qu'une fois les poursuites engagées.

L'article 18 ter prévoit également l'affectation d'une Unité Spéciale de Police Judiciaire dépendant exclusivement du Procureur en chef ainsi que des professionnels ou experts pour la soutenir de manière permanente ou occasionnelle. Il comprend également des unités de soutien spécialisées (Police Judiciaire, Garde civile, Inspection Générale de l'Administration de l'Etat et de l'Agence Nationale de L'Administration Tributaire).

Il a compétence pour effectuer les actes d'investigation prévus à l'article 5 EOMF. Il a le pouvoir d'enquêter préalablement au dépôt de la plainte ou litige devant la juridiction d'instruction. Son rôle est de participer aux investigations et d'intervenir comme partie accusatrice dans les procédures pénales relatives aux faits d'une particulière importance constitutifs d'un ou plusieurs délits économiques ou en relation

avec la corruption énumérés par l'article 18 EOMF.

Il fonctionne depuis six ans et est devenu le seul organe en Espagne uniquement spécialisé dans ladite délinquance. Il est compétent sur tout le territoire national.

3° - Italie :

Le parquet national anti-mafia et les 26 directions départementales anti-mafia ont été créés en 1991, sous l'influence du juge Falcone assassiné en 1992. Face à un parquet peu hiérarchisé et indépendant, cette structure, compétente pour tous les crimes de nature mafieuse, permet d'éviter un éparpillement des enquêtes en matière de criminalité organisée.

Ce parquet qui comporte 20 magistrats n'a pas de pouvoirs de poursuites. Il agit en soutien aux procureurs départementaux dont il impulse et coordonne les actions, et règle par des directives spécifiques les problèmes de compétence entre les différents parquets concernés. L'objectif étant d'accroître l'efficacité des enquêtes sur les formes de criminalité de type mafieux. Il peut aussi décider du détachement temporaire de magistrats du parquet national dans une direction départementale. En cas d'immobilisme persistant et injustifié d'une de ces directions dans un dossier, il peut demander son dessaisissement auprès de la Cour de cassation.

Par ailleurs, dans certains grands parquets, les magistrats ont mis en place spontanément des structures spécialisées en matière économique et financière, notamment pour les affaires de blanchiment, bénéficiant ainsi de la collaboration de la police financière.

4° - Pays-Bas :

Aux Pays-Bas, le Collège des procureurs généraux est responsable de la politique (et du fonctionnement) des ministères publics. Il y a quelques années, un de ses procureurs généraux s'est vu confier la responsabilité du développement et de la mise en œuvre des enquêtes financières aux Pays-Bas, en collaboration avec un commissaire de police.

Le ministère public est organisé comme suit : un bureau national du ministère public et 19 bureaux de districts. Selon la loi, le ministère public a compétence pour mener les enquêtes criminelles. Par conséquent, le ministère public et les forces de

police sont responsables de la politique qui prend en ligne de compte les aspects financiers dans les visées et objectifs des enquêtes criminelles. Les magistrats du parquet peuvent être rattachés aux services spécialisés de police, ou à l'inverse, les policiers spécialisés détachés au parquet.

Ce dispositif est complété par des services administratifs d'enquête, placés eux aussi sous la direction du ministère public mais pouvant conduire leurs propres enquêtes et une collaboration du secteur privé, notamment en matière de prévention.

La collaboration entre ministère public et police judiciaire, résultant d'un contrôle effectif du parquet sur la police et du rôle réduit du juge d'instruction dans la procédure pénale néerlandaise, a conduit à la spécialisation de ces deux organes en matière de criminalité économique et financière.

5° - Portugal :

La prévention et la répression de la criminalité économique et financière sont de la compétence du Ministère public et de la police judiciaire. Au plan de la répression, la police judiciaire agit sous l'orientation directe du Ministère public, bien que jouissant d'une autonomie technique et tactique.

Au cours des dernières années on a constaté au Portugal une très forte évolution de la criminalité, déclenchée surtout par des phénomènes associés aux stupéfiants, aux activités économiques, à la mobilité des délinquants, à la sophistication des méthodes utilisées et à la transnationalité des associations criminelles. Il s'est donc avéré nécessaire de trouver des réponses susceptibles de combiner à la fois les principes d'indépendance et d'efficacité du ministère public.

L'accroissement qualitatif de la criminalité, lié à son accroissement quantitatif, a démontré que le modèle d'organisation établi en 1978 – année de publication du premier statut organique du ministère public qui, même modifié depuis, est resté en vigueur pendant les vingt années suivantes – toujours axé sur l'idée d'une magistrature centralisée et non spécialisée, éloignée des systèmes de prévention et d'investigation policière, préparé pour ne répondre qu'à une criminalité de nature surtout rurale, se trouvait complètement démodé.

Le législateur a trouvé en 1998 la réponse à ces défis, lorsqu'il a procédé à la révision du statut du ministère public à travers la loi n° 60/98 du 27 août. Cette loi prévoyait, parmi d'autres mesures, la création du *Departamento de Investigaçao e*

Acção Penal (DCIAP)¹⁰¹, placé sous la dépendance du *Procuradoria General da Republica*¹⁰² jouissant d'une compétence territoriale étendue à l'ensemble du territoire national. Trois domaines de compétence lui ont été accordés : prévention de la criminalité, direction des enquêtes et coordination de la direction des enquêtes.

Le ministère public déroule les actions de prévention à travers le *Departamento Central de Investigação e Acção Penal* (D.C.I.A.P.)¹⁰³ en collaboration avec les *Departamentos de Investigação e Acção Penal* (D.I.A.P.)¹⁰⁴ aux sièges de chaque district judiciaire.

Le DCIAP intervient dans la coordination de la direction de la recherche de plusieurs types de crimes, y compris parmi d'autres, les crimes de blanchiment de capitaux, de corruption, malversation et détournement de fonds, faillite, fraude dans l'obtention de subsides, subvention ou crédit, infractions économiques et financières commises de façon organisée, notamment à l'aide de la technologie informatique et infractions économiques et financières de dimension internationale ou transnationale.

Au plan répressif (direction de l'enquête et poursuite pénale) le ministère public agit à travers ses magistrats, placés auprès de chaque tribunal répressif. Pour les infractions qui nécessitent des investigations importantes et complexes, ces fonctions répressives sont exercées par le DCIAP ou dans les DIAP des districts, ce qui permet une centralisation et une spécialisation des investigations. Dans ce domaine, la police judiciaire agit, soit au niveau préventif soit au niveau répressif à travers l'une de ses directions centrales – *Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Economica* (DCICCE)¹⁰⁵ qui a des départements d'investigation éparpillés sur le territoire national. Ce système a été établi par la loi n° 36/94 du 29 septembre 1994.

La solution adoptée - qui a précédé les préconisations du Conseil de l'Europe à travers la recommandation REC (2000) 19, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 6 octobre 2000, où il est prévu, au point n° 8, que la spécialisation du ministère public doit être une priorité pour mieux répondre à l'évolution de la criminalité, notamment organisée - a envisagé, d'une part, la combinaison de moyens, la spécialisation et la mobilité et, d'autre part, la sauvegarde de la transparence des actes à travers la prédéfinition des compétences et des

¹⁰¹ Département central de recherche et action pénale.

¹⁰² Office du procureur général de la République.

¹⁰³ Département central d'enquête et poursuite pénale.

¹⁰⁴ Départements d'enquête et poursuite pénale.

¹⁰⁵ Direction centrale d'investigation de la corruption et de la criminalité économique.

présuppositions de l'intervention. En outre, ont été fixés des objectifs autant d'économie de moyens et coûts que la polyvalence en face de l'utilisation du même organe pour des finalités connexes.

6° - Royaume-Uni :

a - Le Ministère Public de la Couronne (Service national des poursuites criminelles / CPS)

La tâche principale de ce service est de coordonner les diverses affaires de poursuites pénales qui leur sont transmises par les services de police en Angleterre et au Pays de Galles où se trouvent leurs bureaux, répartis dans 42 régions. Ce service fournit aussi des conseils juridiques à la police dans ces affaires. La Branche des Confiscations Spéciales (CCB) fait partie du CPS et se préoccupe des contraintes par corps et de la confiscation des avoirs. Ceci est effectué par la CCB qui instruit un Conseil Juridique représentant la Couronne devant les tribunaux.

Le personnel du CPS est de 6000 personnes dont 2000 juristes. Le Bureau Central des Confiscations du CPS est composé de 30 agents dont quinze sont des juristes.

b - Les Avocats des Douanes et de la Régie de Sa Majesté

Les services des Douanes et de la régie possèdent leurs propres services d'avocats. Bien que ce service travaille avec le service entier des douanes et des impôts, il demeure une entité indépendante. Il est divisé en plusieurs unités spécialisées : la Section de droit civil, la Section de la Confiscation des avoirs, la Section des affaires spécialisées, la Section internationale et la Section de Consultation spéciale. Il y a 80 avocats répartis dans tous ces différents secteurs. Leur fonction est identique à celle du CPS mais ils sont impliqués plus tôt dans les affaires importantes. Ce service bénéficie de l'expertise d'un comptable (accrédité) selon les besoins, dans certaines affaires.

C – L'instruction :

La spécialisation est moins fréquente.

1° - Espagne :

Le législateur n'a pas encore pris position sur la création de juges et de juridictions spécialisées dans l'instruction et le jugement des délits économiques. Il existe cependant une juridiction d'instruction spécialisée appelée *Audiencia Nacional*, compétente sur tout le territoire national depuis 1977. La question se pose cependant de savoir si on peut considérer l'*Audiencia Nacional* comme un véritable organe spécialisé dans l'instruction des délits économiques, d'une part parce qu'elle compte des chambres compétentes en matière de contentieux administratif et du travail et d'autre part parce que dans l'ordre pénal, elle connaît aussi d'autres questions (terrorisme, délits contre la Couronne et le Gouvernement, trafic de drogues, continuation de procédures pénales initiées à l'étranger, extradition passive). Dans la pratique s'y instruisent les procédures pénales d'importance majeure.

Il convient de préciser qu'en principe cet organe juridictionnel fut créé en tant qu'organe spécialisé face au terrorisme. Ultérieurement, on lui a ajouté des compétences en matière de délits de trafic illégal de drogues et en matière économique et financière.

Cependant, on doit reconnaître que l'ambiguïté de l'article 65 (qui fixe la compétence de l'*Audiencia Nacional*) est propice à ce qu'un quelconque fait illicite de cette nature ayant une certaine importance soit envoyé à l'*Audiencia Nacional* et que, par ce fait, les juges et magistrats se convertissent en organes ayant de larges connaissances en matière de délinquance économique. De fait, il existerait donc des organes spécialisés dans l'instruction et le jugement.

2° - Pays-Bas :

Concernant l'instruction (par exemple, la période pendant laquelle un juge d'instruction procède à des enquêtes), il n'y a pas de spécialisation légale en matière d'affaires économiques. Cependant, les articles 126 – 126 F du Code de procédure pénale, autorisent le magistrat qui enquête à charger le ministère public de faire une enquête criminelle financière afin de déterminer l'illégalité des profits réalisés.

3° - Portugal :

Les actes de nature juridictionnelle, c'est-à-dire les actes qui doivent respecter

les garanties des droits fondamentaux ainsi que les actes d’instruction (l’instruction est une phase préliminaire de la procédure, après l’enquête, à caractère facultatif et ayant une vocation de surveillance sur la décision prise par le ministère public dans l’enquête) sont effectués par les juges d’instruction (qui a bien des égards sont plutôt des juges de l’instruction) placés auprès de tous les tribunaux à compétence criminelle. En outre, pour pratiquer ces actes, en ce qui concerne les crimes identifiés comme particulièrement graves ou complexes (enquêtes par le DCIAP ou par les DIAP des districts), existe aussi un *Tribunal Central de Investigaçao Criminal* (TCIC)¹⁰⁶ et quatre tribunaux d’instruction criminelle (un pour chaque district judiciaire).

D – Les juridictions de jugement :

La spécialisation se raréfie encore plus.

1° - Allemagne :

En Allemagne, a d’abord fonctionné sans base légale une section spéciale auprès du tribunal régional supérieur de Francfort. Devant le succès de l’expérience, le législateur est intervenu en 1976 pour établir au sein de chaque tribunal régional supérieur une section spécialisée pour le jugement de certaines infractions économiques et financières. Près chaque tribunal régional, le législateur a consacré l’existence de formations spécialisées, dont la chambre pénale économique et/ou financière (§ 74 c GVG).

2° - Espagne :

Il n’existe pas de spécialisation au niveau des juridictions de jugement.

3° - Italie :

Il n’existe pas de spécialisation au niveau des juridictions de jugement mais la procédure accusatoire, adoptée en Italie depuis 1989, a permis de faire travailler, à côté

¹⁰⁶ Tribunal Central d’Instruction Criminelle.

des magistrats, des policiers et des fonctionnaires spécialisés. En pratique, la distribution des tâches entre les magistrats du siège et les magistrats du parquet se fait selon des tableaux d'organisation de service en fonction de différents paramètres et sous l'égide du Conseil Supérieur de la Magistrature. L'objectif poursuivi est celui d'une spécialisation des magistrats tout en assurant une compétence professionnelle générale à tous.

4° - Pays-Bas :

Les tribunaux régionaux et les Cours d'appel ont des « Chambres économiques » spécialisées qui traitent des délits économiques (*Economic Offenses Act* : loi sur les infractions économiques). En revanche, la Cour Suprême n'a pas de chambre économique spécialisée. Cela s'explique par le fait qu'elle n'a qu'un effectif réduit de juges qui doivent donc être spécialisés dans tous les domaines du droit pénal.

5° - Portugal :

Au cours de la phase du jugement, le procès relève de la compétence de chacun des tribunaux criminels du pays, selon les règles de compétence territoriale, mais sans spécialisation en ce qui concerne les matières. Si la Constitution de la République interdit l'existence de tribunaux à compétence exclusive pour le jugement de certaines catégories de crimes, rien ne s'oppose à la mise en place de tribunaux spécialisés, seulement en première instance, chargés des jugements dans des matières déterminées.

6° - Royaume-Uni :

a - La Cour

Tous les délits sont initialement entendus par la *Magistrate Court*, dont les capacités répressives sont limitées. Les affaires les plus complexes sont renvoyées devant la *Crown Court*. C'est par cette cour que la procédure de confiscation est conduite faisant suite à la condamnation. Le procès criminel utilise la charge de la preuve pénale (« *au delà de tout doute raisonnable* ») et l'audience pour confiscation qui s'ensuit se fonde sur la charge de la preuve civile (« *après appréciation de l'ensemble des probabilités* »). La Cour décide du montant dont l'accusé a bénéficié

grâce à son crime et la personne condamnée doit prouver que tout bénéfice a été obtenu par des moyens légaux. S'il ne peut le faire, alors une ordonnance de paiement est émise à laquelle s'ajoute une peine additionnelle en cas de non paiement. Des ordonnances de contrainte par corps sont obtenues par tous les services de répression auprès de la *High Court*.

Vingt Juges-Présidents sont spécialisés dans de telles affaires et bien que la plupart des affaires soient entendues à Londres, la Cour peut aussi se déplacer dans toute l'Angleterre et au Pays de Galles.

Le recouvrement des amendes pécuniaires (ordonnances de confiscation spéciale des gains d'origine délictueuse) relève de la compétence des Magistrates Courts.

b - La Civil High Court de Londres

Elle a une fonction centrale pour les affaires financières. Les juges sont bien formés et expérimentés dans ce domaine.

§ 2 – Le domaine de spécialisation (laissée ou non à l'appréciation de certaines autorités, les critères de la spécialisation : type d'infraction, complexité de l'affaire...)

Le législateur a fixé les critères de la spécialisation. Plusieurs critères sont utilisés, parfois de manière cumulative : type d'infraction (la loi dresse une liste d'infractions), complexité, importance particulière de l'affaire et parfois nature et durée de la peine encourue.

A – Allemagne :

La spécialisation est prévue par la loi. En ce qui concerne les autorités de poursuite, elle s'entend d'une concentration des pouvoirs : l'autorité habilitée à enquêter et le cas échéant à poursuivre les infractions d'affaires sera un ou plusieurs parquets que l'administration régionale aura désigné(s) par décret (§4 143 al. 4 GVG). C'est ainsi par exemple, que dans le Land du Baden-Württemberg, la délinquance économique et financière est traitée par les parquets de Mannheim et Stuttgart, mais rien n'empêche cependant le procureur général de ce Land de confier, conformément au § 145 al. GVG, une affaire à un autre parquet (BGH, wistra 1998, 155). Ces pôles économiques sont

composés de procureurs formés au droit des affaires, et compétents notamment en matière de comptabilité.

En ce qui concerne les juridictions de jugement, la compétence des juridictions allemandes doit d'abord être examinée sous l'angle matériel : selon que l'infraction expose le mis en cause à tel ou tel « niveau de sanction », son jugement ressortit, en première instance, de la compétence de l'une des formations du tribunal cantonal (*Amtsgericht*) ou régional (*Landgericht*). Près le tribunal cantonal, la juridiction siège à juge unique pour tous les délits punis d'une peine d'emprisonnement dont la durée maximale ne dépasse pas deux ans (§§ 24, 25 n° 2 GVG). Au-delà, c'est la formation collégiale (tribunal d'échevin composé d'un magistrat professionnel et de deux assesseurs non professionnels) qui statue : elle connaît de toutes les affaires pour lesquelles il n'y a pas lieu de s'attendre à une peine de prison de plus de quatre ans et qui ne relèvent pas spécialement du tribunal régional ou du tribunal régional supérieur.

Autrement dit, si le critère de répartition des compétences entre le juge unique et le tribunal d'échevins est légal et invariable, la délimitation des compétences matérielles respectives du tribunal d'échevins et du tribunal régional ne relève pas des mêmes critères. En effet, il appartient au ministère public, quand le texte d'incrimination prévoit une sanction supérieure à deux ans d'emprisonnement, de désigner la juridiction compétente en tenant compte, au cas par cas, de « *l'importance particulière de l'affaire* » (§§ 24 al. 1 n° 3, 74 al. 1 GVG). Il ne s'agit pas d'un pouvoir discrétionnaire du parquet mais d'un critère juridique flou qui tiendra compte du degré d'atteinte à la valeur protégée, des conséquences de l'acte délictueux ou encore du montage complexe et tentaculaire de l'infraction.

C'est principalement dans le domaine du droit pénal des affaires que vont apparaître l'ampleur et la complexité des infractions. On constate que ces deux caractères amènent fréquemment les procureurs allemands à déclencher les poursuites devant le tribunal régional. En effet, ces affaires exigent des diligences particulières que les tribunaux d'échevins, faute de moyens, ne peuvent satisfaire en respectant le principe de la célérité de la procédure.

Quand l'affaire ne présente pas cette « *importance particulière* » de nature à justifier la saisine du tribunal régional, c'est-à-dire quand le délit relève de la petite ou de la moyenne délinquance économique, la juridiction est, sous réserve des nombreuses hypothèses de transactions et de classements sans suite conditionnels, le tribunal cantonal. Celui-ci statuera le plus souvent dans sa formation spéciale, élargie à deux

magistrats professionnels au lieu d'un seul. Selon le § 29 al. 2 GVG, ce magistrat peut être désigné quand sa « *participation semble nécessaire eu égard à l'étendue de l'affaire* ».

Quand le tribunal régional est compétent, il faut s'interroger sur sa compétence fonctionnelle, c'est-à-dire sur la spécialisation des formations du tribunal régional. Auprès de chaque tribunal régional, le législateur a consacré l'existence de formations spécialisées, notamment la chambre pénale économique et/ou financière (§74 c de la loi sur l'organisation judiciaire, GVG).

Sa compétence d'attribution est soit absolue, soit relative. Elle est d'abord absolue car les juges qui la composent (2 magistrats professionnels, 2 non professionnels) sont exclusivement compétents, et en toute hypothèse, pour connaître de chacune des infractions et catégorie d'infractions limitativement énumérées (la liste est longue) au § 74 c GVG : banqueroute, infractions relatives au droit des sociétés, certaines escroqueries (escroquerie informatique, au crédit, aux subventions...), les infractions bancaires, fiscales, douanières, boursières, la corruption dans les relations d'affaires, les infractions en matière de consommation, les infractions en matière de concurrence déloyale, de propriété intellectuelle ou industrielle, les atteintes à l'égalité d'accès aux marchés, etc. La compétence d'attribution de la chambre économique est aussi relative car elle dépend pour certaines infractions, notamment l'abus de confiance, l'escroquerie, l'usure et la corruption de l'appréciation du parquet de la question de savoir si leur traitement suppose « *une bonne connaissance de la vie des affaires* » (§ 74 c al. 1, n° 6 GVG). Dans l'affirmative, les prévenus sont jugés par la chambre pénale économique et financière.

En pratique, les juridictions spécialisées ne connaissent des escroqueries et infractions assimilées que selon certains critères comme l'exploitation d'une position dominante, l'existence d'un préjudice important ou d'une pluralité de victimes, la liaison avec une procédure de faillite ou de règlement judiciaire.

Il faut préciser que les compétences des procureurs quant à la désignation des juridictions compétentes sont strictement encadrées. D'une part, les motifs de la décision par laquelle le ministère public confie telle ou telle affaire au tribunal régional en raison de son « *importance particulière* » sont contrôlés par le tribunal régional (§ 209 al. 1 StPo). Ainsi aucune atteinte ne peut être portée au principe constitutionnel (art. 101 al. 1 GG) du « *juge naturel* ». D'autre part, la chambre pénale économique connaît de tous les appels interjetés contre les jugements rendus par les tribunaux d'échevins

dans les matières visées au § 74 c GVG.

Toute infraction d'affaires (parmi celles mentionnées au § 74 c GVG) est soumise, au premier degré, ou peut être examinée, au second degré, à l'appréciation de la formation du tribunal régional spécialisée en matière économique et financière.

Chaque tribunal régional compte au moins une chambre pénale spécialisée en matière économique et financière, à moins que les autorités du Land n'aient décidé, par décret et pour des raisons d'efficacité, de confier à un seul tribunal régional la connaissance de tout ou partie des infractions d'affaires qui se commettent dans le ressort territorial de plusieurs tribunaux régionaux (§ 74 c al. 3 GVG).

Le président du tribunal régional peut décider la création d'une ou plusieurs chambres pénales économiques supplémentaires afin de faire face au surcroît d'affaires économiques et financières. Il peut d'ailleurs confier à la connaissance de ces chambres, au premier ou au second degré, des infractions pénales ordinaires, à partir du moment où elles consacrent l'essentiel de leur activité au droit pénal des affaires (BGHSt. 34, 379, NJW 1988, 1397).

B – Espagne :

Le législateur n'a pas encore pris position sur la création de juges et de juridictions spécialisées dans l'instruction et le jugement des délits économiques.

Le législateur a qualifié la *Fiscalia* de « *spéciale pour la répression des délits économiques en relation avec la corruption* » car il semblait au législateur que ces deux circonstances devaient être traitées simultanément. Cependant l'instruction 1/1996 signale qu'elle doit connaître des délits indépendamment de toute relation entre les deux, de telle manière que l'on peut affirmer que sa compétence concerne deux grands domaines, en principe indépendants : ceux relatifs aux délits économiques et ceux commis par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Il faut bien reconnaître qu'en fait, les deux procédures peuvent exister simultanément, surtout depuis que le concept de corruption ne se limite plus simplement aux malversations commises par les autorités ou fonctionnaires mais s'entend aussi de la conduite des particuliers dont la gravité entraîne des atteintes importantes aux intérêts publics et mettent ainsi en péril la stabilité du système économique.

Le Tribunal Suprême a fixé une série de critères pour interpréter l'article 65 LOPJ et décider si l'Audience Nationale est ou non compétente pour connaître d'un

délit économique particulier.

La spécialisation de la *Fiscalia Especial* est plus grande que celle de l'*Audiencia Nacional* puisqu'elle comprend, outre les délits d'escroquerie, appropriation frauduleuse et machinations en vue d'altérer le prix des choses, toutes les situations de préjudice qui touchent un grand nombre de personnes ou qui ont une grave répercussion sur l'économie nationale, délits contre l'« Administration Publique », c'est à dire les délits d'abus d'autorité ou de confiance commis par des autorités et des fonctionnaires, tels que le détournement de deniers publics, corruption active ou passive, trafic d'influence, utilisation d'informations privilégiées, etc.

C'est l'Instruction 1/1996 du 15 janvier qui a fixé les critères de compétence. Il y a deux conditions qui doivent nécessairement concourir dans un cas concret pour qu'il puisse être poursuivi par la *Fiscalia Especial*.

La première est qu'il doit s'agir de l'un des délits contenus dans l'article 18 ter, lequel se réfère aux infractions suivantes : a) délits contre les impôts publics, contrebande, en matière de contrôle des changes ; b) délit de prévarication ; c) délit d'abus ou d'utilisation indue d'information privilégiée ; d) malversation de fortunes publiques ; e) fraudes et exactions illégales ; f) délit de trafic d'influence ; g) délit de corruption ; h) négociation interdite aux fonctionnaires ; i) délits compris dans les Chapitres IV et V du titre XIII du Livre II du Code pénal antérieur, qui se référait aux fraudes (soulèvement, faillite, participation et insolvabilité punissable, escroquerie et autres tromperies, infractions en matière de droit d'auteur et de propriété industrielle, appropriation indue et fraude au courant électrique et les manipulations pour altérer le prix des choses) ; j) délits connexes aux délits énumérés.

La principale difficulté réside dans le fait que la liste de ces délits a été rédigée selon le Code Pénal de 1973, et qu'il est difficile de l'adapter aux infractions du Code pénal en vigueur (approuvée par la loi 10/1995 du 23 novembre). L'instruction 1/1996, rédigée entre la publication et l'entrée en vigueur du Code pénal de 1995 avait pris le soin de préciser que ce cadre initial devrait être nécessairement révisé pour l'adapter au nouveau Code Pénal et redéfinir les compétences de la *Fiscalia Especial* en tenant compte de l'apparition de nouvelles incriminations. Cependant, cinq ans après l'entrée en vigueur du nouveau Code Pénal, l'article 18 ter n'a pas été modifié.

La seconde condition est l'importance particulière de l'affaire. Il s'agit d'un concept juridique indéterminé qui, en principe, doit être apprécié par le Procureur Général de l'Etat dans chaque cas concret. Cette décision du PGE doit respecter le

principe de légalité qui gouverne les procédures du Ministère Public ainsi que celui d'objectivité, principes de garantie des droits de la défense. L'instruction 1/1996 fait référence à des critères ou paramètres ayant un ancrage dans l'ordre juridique ou dans la jurisprudence afin de fixer certaines limites et d'éviter un aspect discrétionnaire trop fort.

Afin d'éviter des arbitrages, l'Instruction 1/1996 a indiqué, en relation avec chacune des infractions contenues dans l'article 18 ter, une série de circonstances qui, dans une hypothèse concrète, permettent d'attribuer l'affaire directement à la *Fiscalia Especial*, sans qu'il soit nécessaire de consulter préalablement le Procureur Général de l'Etat. De nouveaux critères ont été établis en faisant référence à l'ancien Code pénal, mais ils ont fait l'objet d'une interprétation par la FEDEyC, dans son Mémoire de 1996, afin d'ajuster l'incrimination de l'article 18 ter au nouveau Code Pénal).

A la lecture de l'Instruction 1/1996 et du Mémoire de 1996, il découle que la *Fiscalia Especial* a étendu son champ d'intervention aux infractions suivantes :

- a) les délits contre les impôts publics et la Sécurité sociale espagnole ainsi que les délits qui portent atteinte au budget de l'Union européenne : les procureurs anti-corruption doivent examiner directement (c'est-à-dire sans attendre la décision du PGE) les délits contre les impôts publics commis au sein des entités financières ou de crédit ou par les sociétés auxquelles se réfère l'art. 77 de la Loi Tributaire Générale quand ils auront entraîné des conséquences d'une grande importance pour l'efficacité de la gestion et dont la fraude serait d'une gravité spéciale. Les délits contre les intérêts financiers de l'union Européenne sont attribués à la *Fiscalia Especial* sauf si la fraude est par sa nature ou sa valeur de peu d'importance.
- b) la contrebande : la FE s'est vue attribuée directement compétence quand trois conditions sont réunies : la valeur des biens, marchandises, articles ou effets qui doivent être d'une extrême importance (et, dans tous les cas d'une valeur supérieure à 3 000 000 pesetas, valeur qui marque la frontière entre l'administratif et le pénal) ; il doit s'agir d'hypothèses dans lesquelles la réglementation douanière n'a pas été respectée pour le transit de marchandises destinées à la consommation ou d'exportation de matériel de défense ou de double usage sans autorisation ou avec une autorisation obtenue grâce à une déclaration fautive ou incomplète ou un quelconque autre moyen illicite ; le délit doit être commis par ou au bénéfice de personnes, entités ou organisations dont

la nature ou l'activité a facilité la commission du délit. L'instruction 1/1996 dispose que si le délit de contrebande est connexe avec un autre trafic illégal de drogue, la compétence revient alors à la *Fiscalia Especial* pour la prévention et la répression du trafic illégal de drogues.

- c) les délits commis par les fonctionnaires publics : la connaissance de ces délits est attribuée directement à la FE. De manière exceptionnelle, le PGE peut en attribuer compétence aux parquets respectifs quand les faits en dépit de la qualité de l'auteur manquent d'importance et de complexité ou dans les hypothèses dans lesquelles apparaissent impliqués d'autres autorités et fonctionnaires publics de rang inférieur en raison de la complexité des faits, de leur importance économique ainsi que de l'impact social. Indépendamment de la qualité de la personne inculpée du chef de ces délits, la FE est compétente pour connaître de la malversation de fonds réservés, des fraudes et exactions illégales des art. 436 à 438, du trafic d'influence des articles 428 à 431, de la corruption des articles 419 à 427 et des négociations interdites aux fonctionnaires des articles 439 et 440, incriminations contenues dans le Code pénal en vigueur.
- d) les fraudes et machinations : l'article 18 ter EOMF se réfère aux délits compris dans les Chapitres IV et V du Titre XIII du Livre II de l'ancien Code pénal. Le chapitre VI sur les fraudes, comprend les délits de banqueroute frauduleuse, faillite, insolvabilité, escroqueries et autres tromperies, les infractions sur les droits d'auteur et la propriété industrielle, l'appropriation indue et les fraudes au courant électrique alors que le chapitre V s'occupe des marchandises destinés à altérer le prix des choses. Le Mémoire de 1996 souhaite que tous ces délits continuent d'être de sa compétence, selon les incriminations du Code pénal en vigueur.
- e) les autres délits : le Mémoire ajoute de nouvelles infractions non contenues expressément dans l'article 18ter EOMF. Cela concerne les délits contre le marché et les consommateurs, les délits en matière de sociétés et de blanchiment de capitaux provenant de la commission de délits économiques qui devraient donc être inclus dans la compétence de la FE afin qu'elle assume pleinement ses fonctions.

Afin de respecter le principe de la légalité, une modification des textes serait nécessaire.

En ce qui concerne l'*Audiencia Nacional*, c'est également la loi qui détermine sa

compétence. L'article 65 du LOPJ lui attribue compétence pour connaître les délits suivants de nature économique : la fausse monnaie, les délits monétaires et relatifs au contrôle des changes (§ b), les fraudes et machinations pour altérer le prix des choses qui produisent ou doivent produire de graves répercussions sur la sécurité ou le trafic marchand dans l'économie nationale ou causer un trouble patrimonial à une majorité de personnes dans le ressort de plusieurs audiences (§ c), les fraudes alimentaires et substances pharmaceutiques ou médicinales, chaque fois qu'elles ont été commises par des bandes ou groupes organisés et produisent des effets dans des lieux ressortissant à plusieurs audiences (§ d).

Le Tribunal Suprême a fixé une série de critères pour interpréter l'article 65 LOPJ et décider si l'Audience Nationale est ou non compétente pour connaître d'un délit économique particulier. Cependant, on doit reconnaître que l'ambiguïté de l'article 65 est propice à ce que quelconque fait illicite de cette nature ayant une certaine importance soit envoyé à l'*Audiencia Nacional* et que, par ce fait, les juges et magistrats se convertissent en organes ayant de larges connaissances en matière de délinquance économique. De fait, il existerait donc des organes spécialisés dans l'instruction et le jugement.

§ 3 – Compétence exclusive ou concurrente, centralisée ou délocalisée, déterminée légalement ou laissée à l'appréciation de certaines autorités

La centralisation s'est avérée nécessaire afin de permettre un regroupement des investigations et une meilleure efficacité des poursuites. Elle revêt des formes et des degrés variables.

A – Espagne :

La compétence de l'*Audiencia Nacional* s'étend à tout le territoire national et elle n'a pas de juge ni de tribunal hors de son siège qui se trouve à Madrid. Au contraire, la *Fiscalia Especial* peut agir sur l'ensemble du territoire national, soit directement à travers les Procureurs de la *Fiscalia Especial*, soit par l'intermédiaire de Procureurs délégués nommés par le Procureur Général de l'Etat et qui peuvent agir devant n'importe quel organe juridictionnel sur l'ensemble du territoire national.

B – Italie :

La compétence des organes spécialisés de la police (*Guardia di Finanza*) n'est pas exclusive. Elle entre en concurrence avec celle d'autres organes qui possèdent des compétences plus générales (*Polizia, Carabinieri*).

C - Pays-Bas :

Le domaine de spécialisation des autorités administratives (FIOD, ECD) concerne la surveillance de la législation fiscale respectivement au domaine économique. En outre, plusieurs autorités administratives ont le pouvoir d'imposer des sanctions administratives et financières en cas de violation des lois qu'elles surveillent. Une loi statutaire l'a prévu. Les autorités administratives peuvent utiliser leurs pouvoirs de surveillance et, en cas de suspicion d'infraction, également leurs prérogatives en matière d'enquête. Dans un sens, c'est donc une « compétence concurrente ».

En matière de sanction, aux Pays-Bas, on est arrivé à l'opinion générale selon laquelle seule l'autorité administrative est compétente pour imposer une sanction et seul le ministère public peut poursuivre en justice le suspect. C'est ce qu'on appelle le « *una via principe* ». Ce principe découle actuellement d'un arrangement entre les autorités administratives et le ministère public, mais il sera repris dans « *la Loi administrative générale* » (*General Administrative Law Act*).

Les autorités administratives sont rattachées aux différents ministères. Elles peuvent être déconcentrées. Les chambres économiques des tribunaux régionaux et des cours d'appel sont présentes sur tout le territoire. Les chambres économiques des tribunaux régionaux et des Cours d'appel appartiennent au domaine judiciaire.

Les procédures criminelles sont réglementées par la loi sur les infractions économiques (*Economic Offenses Act*) et le Code néerlandais de procédure pénale. Le critère de spécialisation des autorités administratives et des chambres économiques des juridictions concerne la nature de l'infraction : infractions financières ou économiques.

D – Portugal :

Il existe des compétences concurrentes quand deux parquets sont compétents pour investiguer et poursuivre une même infraction. Toutefois, la loi pose des règles

afin d'éviter ces conflits de compétence. Le département central de recherche et d'action pénale (DCIAP) a une compétence territoriale qui s'étend à l'ensemble du territoire national. Les départements d'enquête et de poursuite pénale (DIAP) se rencontrent aux sièges de chaque district judiciaire.

§ 4 – La spécialisation des policiers et des magistrats (spécialisation acquise par l'expérience seulement ou par une formation, les domaines de leur spécialisation, le détachement de magistrats spécialisés dans les administrations)

De manière générale, la spécialisation des policiers résulte de la mise en place de modules de formation. La spécialisation des magistrats est acquise par l'expérience mais aussi par une formation spécifique en matière financière et comptable ou encore en marchés de valeurs mobilières. Le détachement de magistrats dans des administrations reste limité (Portugal, Pays-Bas).

A - La spécialisation des policiers :

Malgré des efforts réalisés ces dernières années dans le domaine de la formation des policiers, les compétences financières des services de police semblent encore insuffisantes.

1° - Italie :

Le nombre d'enquêteurs (*Carabinieri* et *Polizia di Stato*) est approximativement de 25 000 dont 400 ont une spécialisation financière (1,6%). La *Polizia di Stato* et les *Carabinieri* ont des spécialistes financiers. Cependant le niveau moyen de compétence financière est limité. C'est pour cette raison que ces organismes peuvent faire appel à la *Guardia di finanza* pour enquêter sur les aspects financiers de certaines formes de criminalité.

2° - Pays-Bas :

Aux Pays-Bas, la police compte environ 4000 enquêteurs dont 300 ont une spécialisation financière (7,5%). Lorsque au début des années 90, la législation contre le

blanchiment d'argent et la saisie de capitaux aux Pays-bas a été introduite, les services de répression et les autorités judiciaires ont pu profiter de moyens nouveaux pour leurs enquêtes et ainsi priver les criminels de leurs profits illicites. Cependant aucune mesure d'accompagnement n'avait été prise afin de permettre une utilisation optimale de cette législation. Cette lacune a été reconnue et des mesures indispensables ont été prises afin de mettre en place une structure de formation offrant le niveau d'enseignement requis en ce qui concerne les affaires financières à la fois aux services de répression et aux autorités judiciaires.

Il y a quelques années, un comité de pilotage a été constitué sous l'autorité d'un Procureur Général et d'un commissaire de police afin de développer les enquêtes financières aux Pays-Bas. Etant donné que l'investigation financière est un sujet complexe, qui requiert une stratégie claire à un échelon national avec un haut degré d'investissement, il a été décidé d'enquêter sur les besoins et d'organiser sa mise en œuvre à un niveau national plutôt que local ou régional. Le groupe a présenté un rapport sur les sujets suivants : la criminalité organisée ; la fraude ; la saisie de capitaux ; les compétences et la formation. Les propositions concernant les compétences et la formation sont les plus pertinentes. Elles concernent à la fois les autorités judiciaires et les services de répression. Elles ont été approuvées et mises en place en 1998. Le groupe d'études a identifié 4 niveaux de compétences pour lesquels des formations particulières sont nécessaires.

Le Ministre de la Justice Néerlandaise a entrepris une évaluation fondamentale des possibilités et des besoins d'enquêtes financières en tant qu'outil supplémentaire dans la lutte contre la criminalité et en particulier la criminalité organisée. A la suite de cette initiative, des modules de formation ont été mis en place pour les services de répression et les autorités judiciaires.

3° – Royaume-Uni :

Le niveau de compétence atteint en matière d'enquête financière en ce qui concerne les services de répression repose sur un cours offert au niveau national et conduit par des enquêteurs et des formateurs ayant une expérience financière. Ces formateurs sont majoritairement issus des services de répression, police et NIS notamment. Il y a actuellement 1550 enquêteurs financiers en activité.

Les cours financiers ont commencé au RU en 1987 et, en moyenne, 500 agents

sont formés au RU chaque année. Pour participer à ce cours l'agent doit être un inspecteur expérimenté ou bien un enquêteur qui est en train de mener une enquête financière ou sera nommé dans une unité spécialisée dans les enquêtes financières. Après avoir satisfait aux trois phases de la formation, l'agent est accrédité et rejoint la liste nationale des enquêteurs financiers gérés et guidés par le Service de Lutte contre la Criminalité Financière.

Ce cours est aussi reconnu par diverses universités de renom et la réussite à celui-ci permet aux agents d'obtenir des diplômes en criminologie. Ce cours a été choisi comme modèle pour les cours d'enquêtes financières au sein de l'UE et a été présenté aux Etats Membres en octobre 1998.

On constate de nouveaux développements concernant les questions de formation pour les enquêtes financières au RU : en plus de la formation existante, un cours de renforcement a été mis en place par la Police Métropolitaine pour traiter des techniques d'enquête spéciale. Cette formation porte le nom de Cours de Développement des renseignements financiers. Il est destiné aux enquêteurs financiers et dure une semaine. De plus, une formation pour les enquêteurs supérieurs a été créée et mise en place en mars 1999, suite au rapport de M. Mc Pherson. En effet, suite à l'enquête judiciaire Lawrence, le rapport Mc Pherson a été publié. Une des recommandations était que les agents de rang supérieur qui enquêtent soient formés sur les aspects financiers des formes graves de criminalité. En conséquence, la police au Royaume-Uni a récemment accepté le principe que, dans chaque enquête sur des formes graves de criminalité, une attention particulière soit portée aux aspects financiers.

B - La spécialisation des magistrats :

1° - Espagne :

Le Procureur général de la *Fiscalia Anticorrupcion* appartient à la première catégorie de la carrière publique. Son Procureur Adjoint appartient à la seconde catégorie, de telle manière que, selon l'article 36 du Statut Organique du Ministère Public, il s'agit d'un procureur comparable à un magistrat. Ils sont nommés par le gouvernement après un rapport préalable du Procureur Général de l'Etat.

La spécialisation des magistrats, sous-entendu des magistrats et des procureurs, s'acquiert essentiellement par l'expérience dans certaines affectations mais également

par des séminaires de formation qui sont organisés par l'Ecole Judiciaire pour magistrats et par le Centre d'Etudes Judiciaires de l'Administration de Justice, dépendant du Ministère de la Justice, pour les magistrats du Parquet.

La spécialisation atteint les milieux de l'ordonnancement juridique qui sont essentiels pour que puissent être exercées correctement les fonctions et qui généralement n'ont pas fait l'objet d'une étude spécialisée dans l'accès aux fonctions de Juge ou Procureur. Il s'agit principalement d'un approfondissement du droit commercial et d'une plus grande connaissance des normes juridiques qui régissent des domaines aussi fondamentaux dans la vie économique que les marchés financiers, le régime de la concurrence, la comptabilité, le fonctionnement des sociétés, l'examen et l'évaluation des comptes des sociétés commerciales, etc.

2° - Italie :

La formation des autorités judiciaires repose sur une base générale et juridique. Une compétence spéciale peut être acquise à partir de l'expérience spécifique de chaque magistrat mais aussi en participant à des sessions et à des journées de formation en matière économique et financières organisées par le CSM. On constate que le concept de l'évolution de carrière par roulement au sein du personnel judiciaire a pour conséquence de rendre moins attractif le fait de trop investir dans le développement de certaines formes de compétence spécifiques. Les magistrats ne peuvent être détachés auprès des administrations publiques, si ce n'est auprès du Parlement.

3° - Pays-Bas :

La spécialisation est acquise par formation (post-universitaire ou interne) et par l'expérience. La spécialisation de la police judiciaire et du ministère public découle à la fois de larges possibilités de formation (programme pluriannuels), d'une culture de travail par le biais de projets et de négociations, choix des priorités ainsi que de l'embauche d'experts comptables. Cette collaboration étroite du ministère public et de la police judiciaire résulte en grande partie de la direction effective de la police judiciaire par le ministère public.

En ce qui concerne les autres magistrats, il s'agit d'une spécialisation de fait des juges d'instruction, qui regrettent leur manque de connaissances spécialisées. Il faut

préciser que le juge d'instruction a un rôle réduit dans la procédure pénale et qu'il est peu présent dans la lutte effective contre la criminalité.

Quant aux juges de jugement, ils demeurent attachés à leur polyvalence (forte mobilité au cours de leur carrière ressentie comme l'un des fondements de leur légitimité ; recrutement tourné vers l'extérieur puisque la moitié d'entre eux sont des juges remplaçants, notamment des avocats, et siègent donc à titre provisoire ; manque de connaissances compensé par le concours de spécialistes financiers comme experts judiciaires). De plus, beaucoup de juges sont hostiles à la spécialisation car ils considèrent que leur rôle est de juger à partir des arguments développés par les procureurs, les avocats et les experts.

Bien que la loi néerlandaise ne s'oppose pas au rattachement des magistrats aux organes administratifs, il est rare que les juges le soient. Les fonctionnaires du ministère public peuvent être rattachés plus facilement aux organes administratifs car ils appartiennent au pouvoir exécutif (non indépendant).

4° - Portugal :

Le statut du Ministère Public prévoit quelques règles concernant l'affectation des magistrats dans les postes du DCIAP ou des DIAPS. Le DCIAP comprend un procureur général adjoint qui le dirige, des procureurs de la République, du personnel administratif et aussi des membres de la police criminelle.

Le législateur a prévu un barème de « grande exigence » quant à la compétence technique et aux qualifications professionnelles que doivent posséder les magistrats du DCIAP. Le poste de direction est rempli, sur proposition du procureur général de la République, par un des procureurs généraux adjoints ou, sur promotion, par un des procureurs de la République ayant une classification « très bien ».

Les nominations aux postes de procureur de la République près le DCIAP sont effectuées par des commissions, suivant concours. D'après la loi, ces candidats doivent posséder la classification de mérite (très bien ou bien avec distinction) et les critères de préférence reposent sur leur expérience en matière criminelle, notamment en ce qui concerne l'étude ou la direction des investigations en matière de criminalité violente ou très organisée, et la formation spécifique ou l'expérience en recherche appliquée au domaine des sciences criminelles.

L'affectation des postes dans les DIAPS des arrondissements sièges des districts judiciaires obéit aussi à des critères de spécialisation et de mérite. Les postes sont occupés par des procureurs de la République ayant une classification de mérite et par des procureurs adjoints comptant au moins sept ans d'exercice de la magistrature, en ajoutant les critères de préférence suivants : classification de mérite ; expérience en matière criminelle, en particulier en ce qui concerne l'étude ou la direction des investigations sur la criminalité violente ou très organisée ; la formation spécifique ou l'accomplissement de travaux de recherche dans le domaine des sciences criminelles.

En dehors de ces règles générales, il n'existe pas vraiment de règles spécifiques relatives à la formation en matière économique ou financière. Cependant, une formation en matière économique et financière sera prise en compte pour pourvoir ces postes.

Le statut des juges (Loi n° 21/85) prévoit que, lorsque l'affectation dans un tribunal à compétence spécialisée est demandée, tels que les tribunaux d'instruction criminelle, seront pris en considération la formation spécifique des candidats ainsi que l'exercice des fonctions au moins pour une durée de deux ans.

En ce qui concerne la phase du jugement, il faut d'abord préciser que la Constitution de la République interdit l'existence de tribunaux à compétence exclusive pour le jugement de certaines catégories de crimes, ce qui ne s'oppose pas à la mise en place de tribunaux spécialisés, seulement en première instance, chargés des jugements dans des matières déterminées.

La loi ne précise pas de quelle manière s'acquiert la spécialisation. L'expérience peut être un des aspects mais il en existe d'autres, telle que la formation acquise à l'Ecole Nationale de la Magistrature, des séjours d'étude, séminaires, conférences, etc. Ont été prises en compte des actions de formation en marchés de valeurs mobilières et aussi en matière financière et comptable. Dans le premier cas, la formation a été donnée par l'autorité chargée de la régulation du marché des valeurs mobilières (CMVM) et, dans le second cas, par le *Nucleo de Assessoria Tecnica* (NAT, Unité de conseil technique). Le statut des magistrats ne s'oppose pas aux détachements de magistrats dans les administrations. Les conditions de détachement sont prévues par la loi.

§ 5 – L’existence ou non « d’auxiliaires » ou « assistants » ou « collaborateurs » pour aider les magistrats (leur origine, leur statut - détachés de leur corps d’origine, maintien des liens avec leur corps d’origine, leurs fonctions, le moment de la procédure auquel ils interviennent, la possibilité d’un cumul d’intervention à tous les stades de la procédure)

Conscients de la nécessité d’améliorer le traitement des affaires économiques et financières, plusieurs pays ont associé aux policiers ou aux magistrats des « conseillers spécialisés » (Espagne, Portugal, Pays-Bas, Italie), mettant ainsi en place des équipes pluridisciplinaires. Issus la plupart du temps d’administrations publiques, certains systèmes font aussi appel à de structures privées (Portugal, Pays-Bas). Le statut de ces « conseillers » est variable ainsi que le moment de leur intervention dans la procédure (essentiellement au stade des investigations : police et parquet).

A – Espagne :

La collaboration « d’assistants » n’est pas spécialement prévue pour les magistrats de l’*Audiencia Nacional*. Ils ne peuvent compter que sur l’aide d’une Unité de Police Judiciaire et de quelques experts en d’autres matières, telles que les évaluations d’expertise.

Au contraire, la *Fiscalia Especial*, par mandat légal, compte sur des Unités de Soutien non seulement de Police Judiciaire, mais également sur des experts qui sont des fonctionnaires publics issus du Ministère de l’Economie et du Ministère des Finances. Les premiers sont des Contrôleurs de l’Etat, spécialisés dans le contrôle des comptes publics avec une grande capacité pour l’exercice de ces fonctions en ce qui concerne les activités sociétaires. Les seconds sont des Inspecteurs des Finances possédant de vastes compétences et expérience pour enquêter en matière de fraude fiscale. Leur rôle est particulièrement important quant à l’analyse des comptes courants, dépôts, flux monétaires tels que les recettes et dépenses. Ces fonctionnaires peuvent obtenir la collaboration d’autres fonctionnaires de différents échelons, également hautement spécialisés en la matière.

B – Italie :

Il n'existe pas de consultants « internes » mais seulement « externes ». Des membres des professions libérales peuvent être désignés au cas par cas soit par le Ministère Public dans la phase d'enquête ou par le juge dans la phase décisive quand la nature de l'affaire exige le recours à la compétence spéciale des experts du secteur privé. Ces personnes peuvent être sollicitées à n'importe quelle étape de la procédure. On constate que des rapports de confiance s'instaurent, ce qui incite les magistrats à revenir vers les mêmes professionnels. Il existe des structures spécialisées auprès de certains grands parquets comprenant des fonctionnaires spécialisés.

C - Pays-Bas :

La police judiciaire et le ministère public peuvent embaucher des experts-comptables.

Les juridictions de jugement peuvent recourir à des spécialistes financiers comme expert judiciaire. Les tribunaux régionaux et les cours d'appel ont des assistants qui assistent les juges (c'est le cas également pour les chambres économiques). En général, un assistant est titulaire d'une maîtrise en droit. Il rassemble les documents appropriés (littérature, jurisprudence, législation) pour le juge, l'instruction et le procès.

D – Portugal :

Il existe des collaborateurs. Dans le domaine de la lutte contre la criminalité économique et financière, la loi n° 1/97 du 16 janvier 1997 (sur proposition du gouvernement auquel l'Office du procureur général de la République avait posé la question) a prévu la mise à la disposition de services d'expertise technique et consultative au profit du ministère public en matière économique, financière, bancaire, comptable et de marchés de valeurs mobilières.

Cette structure, nommée « NAT » (Noyau d'expertise technique), placée sous la dépendance de l'Office du procureur général de la République, est composée de conseillers (*assessores*) ayant une formation scientifique et une expérience professionnelle en matière économique, financière, bancaire, comptable ou de marchés

de valeurs mobilières. Selon la loi, le NAT a pour mission d'assurer un conseil technique (*assessoria técnica*) et consultatif au profit du ministère public. Cela ne l'empêche cependant pas de collaborer avec le juge d'instruction ou la juridiction de jugement. Le texte sur le NAT fixe aussi le statut de ces fonctionnaires.

En ce qui concerne leur recrutement, ces conseillers peuvent être recrutés parmi les fonctionnaires de l'administration centrale, régionale ou locale, des instituts publics, d'entreprises publiques. Il peut aussi s'agir de travailleurs indépendants ou d'entreprises privées. Leur rémunération est celle de leur fonction d'origine augmentée d'un supplément de disponibilité permanente de 30% ainsi que des indemnités journalières applicables aux cas d'espèce. En outre, l'exercice de fonctions dans le NAT est considéré comme d'intérêt public, ce qui pourra faciliter le déplacement des fonctionnaires. Le NAT collabore avec le ministère public, mais aussi avec le juge d'instruction et le juge de jugement. Ces conseillers jouissent d'une large indépendance.

L'activité du NAT s'est développée autant dans le domaine du conseil que dans les domaines de la mise en place d'actions auprès des magistrats et des chargés de cours à l'Ecole de la Magistrature portugaise, le CEJ (*Centro de Estudos Judicarios*), de consultations techniques, d'élaboration d'avis juridiques. L'intervention du NAT, dans le cadre de ses compétences et face aux demandes formulées par les magistrats, s'est traduit dans la sélection des preuves à recueillir selon les cas d'espèce, permettant d'éviter des perquisitions « au hasard » et essayant de donner une efficacité accrue aux opérations d'expertise à effectuer ensuite ; dans l'élaboration d'analyses financières, comptables ou autres dans le but de faciliter les opérations d'investigation, en particulier au niveau de l'expertise ; dans des prospections du marché afin de constituer une bourse d'experts ou de consultants ; dans la création de réseaux de coopération régulière avec des associations professionnelles ; dans la définition de « *cahiers de charges* » pour contacter des entités extérieures dans le cadre de procédures à grande échelle et/ou complexité technique ; dans des consultations de marchés, l'analyse et la sélection de propositions présentées par des entités en concours.

§ 6 – La place faite aux experts financiers, comptables, économiques (le moment de la procédure auquel ils interviennent, la valeur accordée à leur expertise)

De manière générale, la valeur probatoire de l'expertise est identique à celle de n'importe quelle autre preuve.

A – Espagne :

Les experts de la *Fiscalia Especial* sont des collaborateurs du Ministère Public et peuvent intervenir dans les procédures pénales comme les experts proposés par le Ministère Public. La valeur probatoire de leur expertise est celle qui peut être accordée à tout autre expert intervenant dans la procédure pénale, qu'il soit désigné par le juge ou sur proposition des parties.

B – Italie :

La valeur de l'expertise des consultants externes est laissée à la libre appréciation du juge. Elle a une valeur identique à celle de n'importe quelle autre preuve, dans le respect des règles du Code de procédure pénale.

C - Pays-Bas :

Des experts-comptables peuvent intervenir pendant la phase de l'enquête et des poursuites ainsi que des spécialistes financiers pendant la phase de jugement.

Les autorités administratives peuvent avoir des employés qui sont des experts économiques ou financiers. Ils peuvent intervenir à la fois dans la phase de surveillance et dans la période d'enquête. Leurs recherches peuvent contribuer à déterminer si une infraction a été commise.

Conformément au Code de procédure pénale néerlandais, si une infraction donne lieu à des poursuites judiciaires, un expert peut également être requis afin de produire une preuve experte ou une opinion experte. Cela peut être utilisé comme preuve dans un procès.

D – Portugal :

Selon les articles 152 et 153 du CPP, les expertises ont lieu quand la perception ou l'appréciation des faits réclament des connaissances techniques, scientifiques ou artistiques particulières. L'expertise sera réalisée dans un établissement public, laboratoire ou service officiel approprié ou, en cas d'impossibilité, par expert nommé parmi les personnes figurant sur une liste d'experts existant dans chaque circonscription

territoriale, ou, si ce n'est pas le cas ou s'il est impossible de répondre en temps utile, par une personne reconnue compétente en la matière.

Généralement, les expertises sont réalisées pendant la phase de l'enquête, mais elles peuvent aussi intervenir durant la phase de l'instruction. Les experts peuvent également comparaître devant le tribunal lors de l'audience publique.

Selon l'article 127 du Code de procédure pénale, le principe général est celui de la libre appréciation de la preuve. Cette règle prévoit que, sauf disposition particulière contraire de la loi, la preuve est appréciée en prenant en considération les règles de l'expérience et de la libre conviction de l'entité compétente.

En ce qui concerne les expertises, il existe une présomption selon laquelle la portée scientifique, technique ou artistique inhérente à l'expertise est exclue de la règle de la libre appréciation de la preuve. Toutefois, si le juge n'accepte pas le résultat d'une expertise, il en a la possibilité, en motivant la divergence (article 163).

§ 7 – Le recours à des structures privées dans la lutte contre la criminalité économique et financière

On constate une certaine réticence vis-à-vis du recours à des structures privées.

A – Espagne :

En aucun cas, il n'est fait appel à des structures privées dans la lutte contre la criminalité économique et financière. Cette solution serait inadéquate eu égard aux garanties fondamentales du procès. En effet, seuls les fonctionnaires publics sont tenus d'agir selon les principes d'objectivité et d'impartialité et sont au service des intérêts généraux.

B – Italie :

Il n'est pas fait appel à des structures privées dans la lutte contre la délinquance économique et financière.

C - Pays-Bas :

Aux Pays-Bas, des entreprises de comptabilité sont spécialisées en vérifications comptables légales. Dans certains cas, elles collaborent avec les organes judiciaires.

D – Portugal :

Le système portugais permet le recours à des structures privées. La loi le prévoit très explicitement. Selon l'article 4^o de la loi n° 1/97 (loi NAT) quand la nature ou la complexité des matières l'exigent ou pour des raisons d'urgence, le Procureur général de la République peut autoriser que l'expertise technique ou consultative soit réalisée par des auditeurs privés, en prévoyant un mécanisme plus souple pour contracter.

§ 8 – Les rapports entre la magistrature et d'autres administrations ou institutions (police, autorités administratives de régulation...)

La collaboration entre les différents acteurs de la lutte contre la criminalité économique et financière est perçue comme une nécessité.

Elle semble bien fonctionner entre police et ministère public. En revanche, elle paraît plus difficile à mettre en œuvre avec l'administration et les autorités administratives indépendantes, alors qu'elle est pourtant indispensable pour détecter la commission des infractions et démonter les opérations complexes à travers lesquelles elles ont été commises.

A – Allemagne :

Des dispositions ont été prises afin de faciliter la coopération entre les services judiciaires et fiscaux dans le domaine du blanchiment de l'argent et de la criminalité organisée. Des équipes d'enquêteurs sont ainsi composées de policiers, de douaniers et d'inspecteurs des impôts.

B – Espagne :

La *Fiscalia Especial* peut avoir connaissance de la commission d'un délit au moyen de dénonciations, à travers lesquelles les citoyens ou certaines autorités et fonctionnaires lui communiquent, de manière orale ou écrite, certains faits susceptibles d'être constitutifs de délit.

Si c'est la police judiciaire qui connaît en premier les faits délictueux, elle doit les communiquer immédiatement au Ministère Public (ou à l'autorité judiciaire), pratiquer les démarches nécessaires pour vérifier et identifier les délinquants, rassembler les faits, instruments ou preuves du délit afin d'en éviter la disparition (art. 279 de la Loi d'Instruction Criminelle).

On constate également que les hypothèses sont nombreuses dans lesquelles la *Fiscalia Especial* a connaissance des faits à travers la presse, qui en de nombreuses occasions, a révélé des scandales en relation avec la corruption.

Par ailleurs, il est courant pour le juge de solliciter la collaboration de n'importe quelle administration ou institution publique pour l'obtention de données ou renseignements nécessaires à l'enquête, tels par exemple, la Banque d'Espagne, la *Comission Nacional de Mercado de Valores* (l'équivalent de la COB), les services administratifs de contrôle de la concurrence, etc.

Les différents Mémoires de la *Fiscalia Especial* insistent sur la nécessité de la collaboration autant des citoyens que des autorités administratives, afin de découvrir les cas possibles de corruption ou autres comportements constitutifs de délits économiques. En effet, il est difficile pour les Procureurs anti-corruption d'avoir connaissance de ces délits économiques, notamment de ceux qui restent dans l'ombre après des opérations apparemment licites.

La collaboration des fonctionnaires publics et des différentes autorités administratives (Banque d'Espagne, Agence tributaire, Commission Nationale du Marché des Valeurs, Commission de Prévention du blanchiment de capitaux) est indispensable pour détecter la commission des infractions et démonter les opérations complexes à travers lesquelles elles ont été commises. Cependant, cette collaboration n'est pas aussi active que l'on pourrait le souhaiter.

L'article 262 de la Loi sur l'Instruction Criminelle dispose que « *ceux qui en raison de leurs charges, professions ou offices auraient eu connaissance de quelque délit public, sont obligés de le dénoncer immédiatement au ministère public* ». Cette

obligation est spécialement importante quand des faits susceptibles d'avoir une qualification pénale ont été décelés au cours d'une procédure administrative. Dans ce cas, le fonctionnaire qui transmet la procédure doit la paralyser immédiatement et communiquer les faits au Ministère public, afin qu'il exerce l'action pénale, telle qu'elle est énoncée dans l'article 7 du Règlement de Procédure pour l'exercice du pouvoir de sanction (RD 1398/1993 du 4 août).

Le service exécutif de la Commission de prévention du Blanchiment de Capitaux (composée de représentants du ministère public, de l'inspection des Finances, de la Banque centrale) constitue jusqu'à présent l'exemple le plus marquant de l'aide apportée à la *Fiscalia Especial*.

L'article 15.2 de la loi 19/1993, du 28 décembre, de Prévention de Blanchiment de capitaux affirme l'obligation pour ce service de « *prêter l'aide nécessaire aux organes judiciaires, au ministère public, à la Police judiciaire et aux organes administratifs compétents* » et de les informer quand il existe des indices rationnels de délit.

En pratique, les membres du service exécutif contrôlent l'exécution de l'obligation d'information qui pèse sur certains professionnels (banquiers, notaires, personnels de l'assurance, agents boursiers, fonctionnaires chargés de la tenue du registre du commerce et des registres fonciers).

Cette commission peut prononcer des sanctions administratives en cas de défaut d'information. Elle communique à la *Fiscalia Especial* tous les mouvements de capitaux dont elle a connaissance et qui ne correspondent pas à un échange réel de biens. Après enquête, le ministère public décidera de la suite à donner, à savoir le déclenchement de poursuites pénales ou le renvoi devant les autorités administratives.

Force est de constater que les autres autorités collaborent peu avec la FE, ainsi que l'a dénoncé son Procureur principal en de nombreuses occasions et tel qu'il l'est énoncé dans les Mémoires de la FE. Un quotidien ayant un fort tirage en Espagne s'est fait l'écho des constatations de M. Carlos Jimenez Villajero, dans un éditorial récent, intitulé « *Epais brouillard sur la corruption* » dans lequel il est dit « sauf quelques exceptions, la collaboration est nulle, comme si la lutte contre la corruption n'avait rien à voir avec les autres organes administratifs qui sont obligés de la combattre. C'est le cas de la Commission Nationale du Marché des valeurs, du Tribunal de Défense de la Compétence et du Conseil Consultatif des Privatisations, dont n'ont émané que quelques plaintes lors des six années de fonctionnement de la FE. M. Villajero parle de

pacte de silence, de brouillard épais et même de veto dans certains cas concrets, avant de conclure ironiquement « *ou nous sommes dans une Administration angélique ou il y a un pacte de silence* » (*El Pais*, mercredi 14 mars 2001, p. 10, Opinion).

Au plan judiciaire, le parquet fiscal anti-corruption bénéficie d'un accès direct à toutes les informations en possession des autorités fiscales, en liaison avec l'inspection des finances, grâce à la présence d'assistants spécialisés provenant de cette administration. Les policiers sont également aidés par des experts-comptables et des policiers spécialisés.

C – Italie :

Il est prévu uniquement un rapport institutionnel entre la magistrature et les organes de police judiciaire spécialisés (*Guardia di finanza*) et non spécialisés.

D - Pays-Bas :

Les Pays-Bas ont plusieurs autorités administratives qui sont spécialisées dans la surveillance de l'application des lois économiques et financières. Ces autorités ont des pouvoirs de surveillance et dans certains cas elles ont aussi le pouvoir d'infliger des sanctions (administratives, financières) aux personnes qui enfreignent la législation. Les autorités sont rattachées à plusieurs ministères, comme le Ministère des affaires économiques et le Ministère des affaires financières. Par exemple, le Département de la surveillance économique, rattaché au Ministère des affaires économiques, est responsable de la surveillance de la législation économique. D'autres exemples peuvent être donnés de ces autorités administratives : le Service d'inspection générale (AID : *Algemene Inspechie Dienst*, rattaché au Ministère de l'agriculture), le Service de renseignements et d'enquêtes fiscaux (FIOD : *Fiscale Inlichtingen en Osporings Dienst*, rattaché au Ministère des Affaires financières ; Département des impôts).

Les commissions d'enquête des autorités administratives peuvent, via le ministère public, être impliquées dans les dossiers d'enquêtes criminelles.

E – Portugal :

En ce qui concerne la police judiciaire, la DCICCE est aujourd'hui dirigée par

un magistrat du ministère public. Le dialogue fonctionne bien entre le ministère public et la police. En ce qui concerne les rapports entre le ministère public et d'autres autorités, les résultats obtenus par le ministère public sont satisfaisants. En effet, depuis longtemps le ministère public considère la lutte contre la criminalité économique et financière comme l'une des tâches les plus importantes. Le dialogue entre le ministère public et la CMVM, l'autorité de régulation du marché boursier – ainsi que la IGF – l'entité de surveillance en matière comptable, a été très profitable.

F - Royaume-Uni :

L'administration des Impôts Directs concentre son travail sur la criminalité liée à la fiscalité et fournit, sur réquisition du tribunal, des informations fiscales afin de lutter contre la criminalité organisée. Son rôle et sa position dans ce domaine sont en train d'être revus.

Section 2 – Appréciation des systèmes de spécialisation

On constate une unanimité sur la nécessité de développer et d'améliorer les dispositifs de lutte contre la délinquance économique et financière même si de sérieux efforts sont constatés depuis une dizaine d'années. L'accord se fait sur les améliorations apportées par la présence de « conseillers techniques » auprès des magistrats ainsi que sur la mise en place d'équipes pluridisciplinaires. La rapidité et l'efficacité des procédures pourraient ainsi être renforcées par le développement du recours à ces spécialistes aux différents stades de la procédure. La collaboration avec les administrations et les autorités administratives indépendantes devrait également être renforcée.

Plusieurs facteurs semblent compliquer la mise en œuvre des enquêtes financières. La lutte contre ce type de délinquance ne fait pas forcément partie des priorités, la longueur et la complexité des investigations en matière économique et financière qui rebutent un certain nombre de policiers, la formation insuffisante des policiers et des magistrats, les systèmes de mutation interne et l'évolution de la carrière des magistrats qui ne favorisent pas leur attrait pour des postes spécialisés, le manque de coopération et d'assistance juridique en matière internationale ainsi que l'absence de volonté politique.

§ 1 - La nécessité d'un ordre de juridiction « économique » spécialisé à tous les stades de la procédure ou seulement d'une spécialisation à certains stades de la procédure

Si la spécialisation paraît souhaitable, sa nécessité ne semble pas identique à tous les stades de la procédure. En effet, c'est principalement au stade de l'enquête, des poursuites et de l'instruction que le besoin de spécialisation se fait le plus sentir.

A – Espagne :

La spécialisation économique doit exister à tous les stades de la procédure.

B – Italie :

Dans les années 80, est apparue une volonté d'instituer des organes spécialisés de jugement dans certains secteurs et surtout en matière économique et financière. Nonobstant l'intérêt suscité par les expériences allemandes et françaises en la matière, de fortes résistances se sont manifestées en Italie à propos de la création d'institutions spécialisées dans le domaine judiciaire.

C - Pays-Bas :

Cette nécessité n'apparaît que lors du procès dans les tribunaux régionaux et les cours d'appel. La Cour suprême n'a pas de chambre économique spécialisée. Cela s'explique par le fait que la Cour suprême n'a qu'un effectif réduit de juges qui doivent être spécialisés dans tous les domaines du droit pénal.

Lors de l'instruction, le besoin existe également de recourir à des compétences en matière de criminalité économique et financière. Cette compétence n'est cependant pas institutionnalisée légalement (à l'exception des enquêtes en matière de criminalité financière).

D – Portugal :

La spécialisation doit exister aux différents niveaux de la procédure, au niveau du ministère public qui dirige l'enquête, entame les poursuites, ainsi qu'au niveau de l'instruction et du jugement.

§ 2 – L'apport de personnes extérieures à la justice (l'utilité de ces « auxiliaires », le moment de leur intervention, leur rôle, leur affectation à des pôles ou la centralisation - brigades volantes -, les domaines particuliers dans lesquels ces auxiliaires seraient nécessaires, leurs pouvoirs)

L'utilité de personnes extérieures à la justice, « d'auxiliaires » semble indéniable. La criminalité organisée elle-même emploie des experts financiers, fiscaux et juridiques ou bien fait appel à leurs compétences. Les services de répression et les autorités judiciaires devraient pour le moins suivre le rythme de ce développement.

A – Espagne :

Les unités de police, les experts constituent une aide précieuse à la lutte contre la délinquance économique dans la mesure où ils agissent sous la direction des juges et des procureurs dans les compétences propres à l'*Audiencia Nacional* et à la *Fiscalia Especial*. Ils peuvent se déplacer sur l'ensemble du territoire national dans l'exercice des fonctions propres de la police.

La *Fiscalia* affirme dans son Mémoire de 1996 que « *l'apport spécifique des connaissances des experts a permis de connaître les aspects essentiels de l'activité sociétaire (recettes et dépenses), accomplissement d'obligations fiscales, mouvements de comptes courants, actifs financiers, comptes annuels et livres, registres comptables et supports documentaires de l'activité sociétaire (...) qui reflètent les conduites de transgression sociale, qui, évidemment peuvent difficilement être appréciées sans l'analyse spéciale des experts. Notamment, si les conduites illicites se commettent dans la gestion des sociétés, à travers les pratiques abusives de sociétés écrans et la contrat public* ».

B – Italie :

L'utilité des consultants est indiscutable à tous les stades de la procédure. Les avantages pour les magistrats résident dans la meilleure compréhension des mécanismes économiques et financiers, ce qui facilite le traitement des dossiers. De plus, les fonctionnaires mettent l'accent dans leur travail, non seulement sur les auteurs de faits délictueux, mais aussi sur les personnes dont le patrimoine profite directement de ces activités.

L'accent a été mis sur le besoin de mettre en place des structures spéciales pluridisciplinaires afin de lutter contre la criminalité organisée à caractère financier mais aussi sur le besoin d'avoir de telles structures qui allieraient connaissances en technologie de l'information et compétence financière.

La question qui se pose est de savoir s'il serait préférable de recourir à des spécialistes externes ou internes aux structures judiciaires. Cette seconde alternative ne serait réalisable que dans la mesure où l'on déciderait d'institutionnaliser la spécialisation des juges en matière économique.

C - Pays-Bas :

Des entreprises (privées) de comptabilité sont spécialisées en vérifications comptables légales. Ces compétences peuvent être utilisées dans des procès criminels comme preuve. Elles peuvent aussi être utilisées lors de l'instruction afin de permettre au ministère public de déterminer si les poursuites sont possibles ou nécessaires. Cette compétence peut aussi être utilisée – à la fois lors de l'instruction ou du procès – par le suspect (la défense) comme preuve d'innocence (de décharge).

Les organes publics (ministère public et juges) sont responsables des résultats des procédures criminelles. Pour cette raison, des « personnes extérieures » ne peuvent être placées au centre de la procédure. Leur fonction ne peut être que d'aider les organes publics (et la défense).

D – Portugal :

Le rôle des experts est important en matière économique et financière quand ils donnent des avis aux enquêteurs et aux magistrats intervenant tout au long de la

procédure en matière d'infractions boursières, de cyber-paiements, de manipulations comptables, etc. Leur rôle peut consister en un simple avis sur des questions techniques ou sur les tactiques d'investigation mais elle peut également revêtir la nature d'une expertise selon les règles de la procédure.

Au Portugal, compte tenu de l'étendue du pays, rien ne s'opposerait à la centralisation dans la mesure où ces « brigades volantes » disposeraient de moyens humains et d'une mobilité suffisante.

En partant du principe que les pouvoirs d'investigation restent de la compétence de la police et des autorités judiciaires, le rôle des auxiliaires, quand il va au-delà des avis de nature technique ou tactique, doit se borner à la réalisation d'expertises dont la valeur procédurale est celle reconnue par la loi.

§ 3 – L'opinion des différents acteurs sur le dispositif de lutte contre la délinquance économique et financière (efficacité, caractère opérationnel)

Même si des efforts importants ont été réalisés ces dernières années, le bilan reste cependant mitigé et de nombreux efforts restent à faire. Certaines réponses sont empreintes d'un pessimisme certain quant à une rapide amélioration de la lutte contre la délinquance économique.

A – Allemagne :

Les jeunes procureurs affectés et donc formés dans les structures spécialisées en matière financière doivent quitter leur service pour intégrer une juridiction généraliste s'ils veulent progresser dans leur carrière. Or la spécialisation exige une mise à jour continue des connaissances. Il faut donc trouver des solutions quant au déroulement de carrière de ces magistrats.

B – Espagne :

La *Fiscalia Especial* a, par principe, des moyens et une compétence suffisants pour garantir son efficacité, il n'en est pas de même de l'*Audiencia Nacional*. La concentration de trois compétences différentes, et tout particulièrement celle du

terrorisme, est négative pour la connaissance et l'enquête des délits économiques.

La *Fiscalia Especial* se montre préoccupée par la lenteur de la phase d'investigation dans les procédures menées pour délits économiques « à qui il faut prêter une attention spéciale, dans la mesure où elle représente un affaiblissement du droit fondamental à une procédure publique ». Le Ministère Public doit donc procéder activement pour mettre fin à cette situation (*Memoria* de la FE de 1996, p. 80). Une des principales causes de ce retard est la lenteur de l'élaboration des rapports de procédure, problème qui pourrait se résoudre, d'après la *Fiscalia Especial*, par la création d'un corps d'experts au service de l'Administration de la Justice.

Le Mémoire de 1996 se montrait favorable à l'appui de fonctionnaires spécialisés en matière financière et comptable. Leur absence auprès des tribunaux d'instruction fait dépendre les magistrats instructeurs de l'attitude plus ou moins collaboratrice des divers organismes publics, ce qui est particulièrement grave quand les personnes impliquées sont en relation, appartiennent ou ont appartenu à l'administration (Mémoire de 1996, p. 83).

La lenteur des investigations n'est pas le seul obstacle auquel est confronté la *Fiscalia Especial*. Bien qu'il n'existe pas en Espagne, de secret bancaire opposable à l'autorité judiciaire, au ministère Public ou à l'agence tribulaire, la *Fiscalia Especial* est parfois confrontée à une certaine opacité qui rend considérablement difficile l'établissement des faits. L'excuse qui est souvent avancée par les banques est qu'elles ne disposent pas de l'information sollicitée pour l'avoir détruite (Mémoire de 1998, p. 24). De ce fait, elles désobéissent gravement, en plus de leur devoir de collaboration durant la procédure pénale, à l'obligation qui leur est faite de conserver durant un délai minimum de cinq ans les documents relatifs à la réalisation des opérations et à l'identité des personnes (art. 3.3 de la loi 19/1993, du 28 décembre), obligation dont l'accomplissement est exigible au moins pour la lutte contre le blanchiment.

Enfin, le travail de la *Fiscalia Especial* est freiné par la rare efficacité des mécanismes de coopération et d'assistance judiciaire en matière pénale et plus spécialement le retard avec lequel les Etats requis exécutent les commissions rogatoires envoyées par la *Fiscalia Especial*.

La *Fiscalia Especial*, avec tous ses problèmes d'organisation, de personnels, de compétences, matériels et fonctionnels, constitue cependant un instrument très important de lutte contre la délinquance économique dont il serait souhaitable d'augmenter les pouvoirs et les moyens afin de réduire le climat d'impunité qui profite

traditionnellement aux délinquants en col blanc et aux fonctionnaires corrompus.

C – Italie :

L'Italie, depuis toujours, ne brille pas par l'efficacité de ses instruments de lutte contre la criminalité économique et financière. Les liens entre la criminalité économique et financière et le financement illicite des partis politiques, de même que la traditionnelle intolérance du pouvoir politique et des centres de pouvoir économique face aux contrôles exercés par le pouvoir judiciaire, tendent à inhiber le démarrage de toute réforme efficace en la matière.

Actuellement, les moyens attribués aux enquêtes financières des *Carabinieri* et de la *Polizia di Stato* sont très limités. Un équilibre doit être trouvé entre la nécessité de la spécialisation et les exigences d'impartialité du juge. Il faut éviter la création de sous-corps parallèles au sein de la magistrature, tout en permettant aux juges d'avoir une compréhension minimale des affaires. Les procureurs anti-mafia doivent impérativement changer de poste au bout de huit années d'exercice.

D - Pays-Bas :

Chacune des autorités administratives ainsi que les équipes spécialisées du ministère public ont développé une compétence importante dans la mise en application de la législation financière et économique. L'interaction entre les autorités administratives et le ministère public devrait cependant être améliorée.

Un certain nombre de facteurs compliquent la mise en œuvre des investigations financières :

1° La culture

Les techniques traditionnelles de la police sont souvent dirigées vers l'action. Des résultats rapides sont souvent préférés aux enquêtes administratives ennuyeuses (travail de bureau). Cela pourrait expliquer pourquoi la police montre une certaine réticence avant d'entreprendre une enquête financière.

Une autre raison à cette réticence pourrait être le manque de compétences en cette matière. Il semble y avoir une préférence pour les juristes (procureurs, juges) qui les amène à se concentrer davantage sur leur expérience judiciaire plutôt que d'inclure les affaires financières dans leur façon de travailler. Pourtant cette connaissance est

importante car ils doivent « transformer » les informations financières en preuves juridiques lorsque c'est possible. La façon actuelle de diriger (mesurer le niveau de performance en comptant le nombre de « produits ») peut aussi influencer l'intérêt limité pour les enquêtes financières (supplémentaires) tant au niveau des services de répression qu'au niveau des procureurs. Ces enquêtes ont tendance à être complexes et peuvent mettre longtemps avant de devenir concluantes.

2° Temps / coûts

Le ministère public et la police peuvent préférer ne pas trop investir dans les enquêtes financières car cela peut compliquer leur travail et retarder l'obtention des résultats (bien que ces résultats puissent être bien plus intéressants). En outre, le coût des enquêtes financières pourrait être assez élevé (ex : les coûts d'assistance juridique internationale).

3° Priorité

Les services de police sont implantés localement. Cela a une influence sur la priorité qui est donnée aux enquêtes internationales (financières) longues et coûteuses alors qu'il existe des problèmes locaux relativement simples à résoudre.

4° Evolution professionnelle

Il existe une tension entre d'une part, les besoins en spécialisation et d'autre part, le système de mutation interne et l'évolution de carrière. Trop souvent, des personnes qui ont été formées pour devenir des spécialistes (financiers) quittent leur poste peu de temps après pour des raisons professionnelles, soit au sein de leur propre service soit vers le secteur commercial. Il est fortement recommandé de pouvoir accomplir une carrière spécialisée au sein des services de répression ou dans le secteur judiciaire.

Un autre facteur peut être dénoncé comme participant de la faiblesse du système néerlandais. En dépit du fait que le système néerlandais puisse être qualifié de compétent, beaucoup de graves délits économiques et financiers échappent à tout jugement. En effet, le ministère public a la possibilité de ne pas engager de poursuites. Dans certains cas, il peut demander au suspect de payer une somme d'argent à l'Etat et ainsi ne pas engager de poursuites. Si le suspect accepte, il ne sera donc pas poursuivi et il ne comparaitra pas devant la juridiction de jugement. Dernièrement, dans l'industrie du bâtiment néerlandaise, on a découvert que de nombreuses fraudes n'avaient donné lieu à aucunes poursuites pour cette raison. Cela montre la faiblesse du système néerlandais. En dépit du fait que le système néerlandais puisse être qualifié de compétent, beaucoup de graves délits économiques et financiers échappent à tout

jugement.

Certes, on peut regretter un manque de spécialisation dans les juridictions, dont les conséquences restent à déterminer mais il n'en reste pas moins que le modèle néerlandais présente un certain nombre de spécificités :

- une culture de négociation ; de rassemblement ; le rôle joué par le secteur privé ;
- du pragmatisme, de la flexibilité qui permet de choisir une approche pluridisciplinaire de la lutte contre la criminalité économique, avec la participation de plusieurs administrations.

Cela se traduit par l'apparition de structures ad hoc, expérimentales, exploratives, variées qui auraient besoin d'être évaluées.

E – Portugal :

Le dispositif n'est pas encore suffisamment structuré. Les moyens humains et matériels disponibles sont faibles et les autorités de police et judiciaire dénoncent une formation insuffisante dans différents domaines techniques. Pour cette raison, le niveau d'efficacité et d'opérationnalité n'a pas encore atteint le niveau souhaité.

La collaboration des organes de contrôle de nature administrative (les organes de contrôle des services de tutelle, par exemple) a été réduite et les chiffres noirs sont, pour cette raison très élevés.

D'autre part, dans le cas d'affaires importantes pour lesquelles les investigations ont été très longues, les autorités judiciaires ne se sont pas montrées assez sensibles à la valorisation de la preuve et le labyrinthe procédural a parfois facilité des manœuvres dilatoires de la part de la défense.

On note une diminution des affaires dont ont été saisies les autorités judiciaires, une diminution encore plus importante des décisions de condamnations en première instance et encore plus des décisions ayant acquis la force de chose jugée.

F - Royaume-Uni :

Plusieurs facteurs compliquent la mise en œuvre des enquêtes financières : le premier facteur concerne le système judiciaire car certains juges de la *Crown Court* ne sont pas à l'aise avec la charge de la preuve civile pour la confiscation, mais ils sont

généralement bien informés et conseillés par des personnes compétentes. Il leur faut parfois beaucoup de temps pour parvenir à une conclusion. En droit civil, l'auteur des faits doit prouver la légalité de ses avoirs. S'il ne peut le faire, les avoirs seront reversés à la Couronne. Le processus de la négociation entre l'accusation et la défense (*plea bargaining*) est aussi perçu comme néfaste pour les enquêtes financières et leurs résultats. Il faudrait que des membres du CPS et, à l'occasion, le Bureau des Avoués des Douanes et de la régie de Sa Majesté étudient sérieusement la possibilité de confisquer les avoirs en échange d'une promesse de la part du défendeur de plaider coupable.

Un autre problème soulevé à plusieurs reprises concernait le personnel de direction, les enquêteurs de rang supérieur. Ils n'ont pas voulu reconnaître la valeur et l'importance des enquêtes financières autant que ceux qui sont impliqués dans ce type de travail. Des améliorations ont été enregistrées suite aux récents efforts de formation.

§ 4 – L'existence actuelle de débats ou de propositions concernant des modifications du système

A – Espagne :

Il n'est pas prévu, pour le moment de réforme du système actuellement en vigueur.

B – Italie :

Même si le développement de la compétence financière des procureurs publics est jugée utile, il n'y a pas actuellement en Italie de débat ou de proposition concrète concernant la mise en place de juridictions spécialisées en matière économique et financière. Un projet pilote est cependant envisagé à Rome, ouvrant deux chambres spécialisées de la Cour pour les affaires de confiscation.

C - Pays-Bas :

Les fraudes mentionnées plus haut dans le domaine du bâtiment ont abouti à l'opinion selon laquelle la non-poursuite grâce au paiement d'une somme d'argent ne

devrait être autorisée que dans le cas d'affaires sans gravité. Les affaires graves en matière économique et financière devraient être poursuivies. En outre, l'opinion qui émerge est que la criminalité économique et financière devrait être traitée dans un esprit de coopération. En effet, les autorités administratives et judiciaires devraient coopérer plus fréquemment et mieux, afin de prévenir ce type de criminalité et de réagir plus efficacement contre celle-ci.

Aux Pays-Bas, l'importance des enquêtes financières dans la lutte contre la criminalité organisée est reconnue, en même temps qu'apparaît le besoin d'élever considérablement le niveau de performance actuel. Ceci débouche sur l'élaboration d'une stratégie fondamentale en vue d'améliorer la qualité de cet outil au niveau répressif et judiciaire.

Toutes les parties engagées dans la lutte contre la criminalité organisée sont convaincues qu'une approche pluridisciplinaire est la condition incontournable de la réussite. La participation de la FIOD apparaît essentielle pour les raisons suivantes : les enquêteurs de la FIOD ont souvent commencé leur carrière dans l'IRS / les douanes. Ils ont reçu leur formation financière et acquis leur expérience en travaillant pour l'IRS / les douanes. Il sera difficile d'obtenir le même niveau de formation et d'expérience dans un environnement policier. Cela fait partie de leur « culture » de mener des enquêtes de bureau dans les administrations (financières). Ses agents ont les pleins pouvoirs de police dans leurs missions, ce qui les place sur un pied d'égalité avec la police.

Au tout début de l'application de la législation sur le blanchiment d'argent et la saisie des avoirs, les procureurs ont considéré les enquêtes financières comme des outils permettant l'identification et la saisie des avoirs. Actuellement, la prise de conscience s'est accrue si bien que cette fonction est passée au deuxième plan alors que le recueil des preuves est devenu l'objectif premier. Dans la plupart des cas, aucune mesure de confiscation ne sera prise si les preuves du délit ne sont pas suffisantes.

La mise en place d'un partenariat public – privé au niveau répressif est un premier pas de fait. Cela s'est avéré bénéfique pour épauler les spécialistes financiers des banques avec l'appui de la LRT dans le rôle des conseillers financiers. Il est envisagé que les équipes (horizontales) de lutte contre la fraude coopèrent avec des représentants des compagnies d'assurance et une entreprise de télécommunication.

Le secteur financier fait preuve d'un intérêt croissant pour les affaires liées aux enquêtes financières. Les cabinets de comptabilité ouvrent des départements pour des comptables accrédités, supervisent des instances telles que la Banque Nationale des

Pays-Bas et le « SEC » hollandais renforce ses connaissances dans ce domaine, d'autres membres du secteur financier font des investissements en totale conformité.

Il sera utile de créer, au sein des Etats Membres qui tiennent à contribuer à l'élaboration du programme de formation, une sorte de Conseil de Formation et d'Education destiné à donner des avis, favoriser la communication et le développement.

D – Portugal :

La question de la criminalité en « col blanc » et de la corruption en particulier est à l'ordre du jour depuis une décennie. Des propositions ont été faites, certaines ont abouti à la création de structures spécialisées au sein du ministère public. Il serait cependant nécessaire de les doter d'une forme adéquate, de les doter des moyens nécessaires et de mettre l'accent sur la formation. La police judiciaire elle-même a besoin d'une formation et de moyens supplémentaires afin de lui permettre une plus grande activité et un plus grand dynamisme dans la menée des investigations.

En 2001, ont été promulguées des lois qui devraient apporter une plus grande efficacité dans ce domaine. La loi n° 108/2001 du 28 novembre a clarifié et élargi les actes considérés comme crimes de corruption et de trafic d'influence (prenant ainsi en compte la Convention du Conseil de l'Europe sur la corruption et l'action commune du Conseil de l'EU du 22 décembre 1998 ainsi que la loi 5/2002 du 11 janvier instituant des mesures spéciales en matière de dérogation au secret fiscal, en matière d'enregistrement de voix et d'image en tant que moyens de preuve et de confiscation des produits du crime.

§ 5 – Les propositions en raison des pratiques

A – Espagne :

Le plus urgent serait d'apporter plus de précision et de clarté à la fonction d'enquête du Ministère public, préalable au dépôt de la plainte ou du litige. Celle prévue par le Code de Procédure pénale est très insuffisante et aurait besoin d'être développée au regard de la protection des droits de la défense.

B – Italie :

On ressent un certain pessimisme au regard de la situation politico-

institutionnelle actuelle en Italie quant à une évolution du système. Pourtant, il serait nécessaire, dans une perspective de moralisation de la vie civile, de mettre en place une politique efficace de prévention de la criminalité en col blanc.

C – Portugal :

Il serait nécessaire de prévoir la responsabilité des personnes morales quand leurs organes ou représentants commettent des crimes de cette nature. Au plan de l'organisation judiciaire, la création de juridictions spécialisées d'instruction et de jugement en première instance serait nécessaire.

ANNEXE 1

A. Personnes rencontrées par l'équipe lors de la visite au pôle économique et financier de Bastia (21, 22 et 23 mai 2002) :

- le 21 mai :

- Bernard LEGRAS, procureur général près la cour d'appel de Bastia
- Pierre-Yves RADIGUET , avocat général
- Patrick BEAU, procureur de la République près le TGI de Bastia
- Francis BATTUT, procureur de la République adjoint, magistrat référent du pôle économique et financier.
- Charles DUCHAINE, juge d'instruction

- le 22 mai :

- MM. CHOUKROUN et ABENANTI, SRPJ d' Ajaccio
- Sylvie GOUJON, assistante spécialisée
- M. le commandant JONOT et M. le capitaine ROSSIGNOL, section de recherche d' Ajaccio, Gendarmerie nationale
- Charles PISANESCHI, assistant spécialisé

- le 23 mai :

- Charles DUCHAINE, juge d'instruction
- Michel JEANOUTOT, Premier président de la cour d'appel de Bastia
- Bernard LEGRAS, procureur général près la cour d'appel de Bastia

B. Personnes rencontrées par l'équipe lors de la visite au pôle économique et financier de Paris (5 et 6 mars 2002)

- le 5 mars :

- Edith BOIZETTE, juge d'instruction, doyen
- Philippe COURROYE, juge d'instruction
- Bruno André PIREYRE, juge d'instruction
- Armand RIBEROLLES, juge d'instruction
- Marie-Pierre MALIGNER-PEYRON, juge d'instruction
- Michèle VAUBAILLON, juge d'instruction
- Jean-François LECOCQ, assistant spécialisé

- le 6 mars :

- David PEYRON, chef de la section financière
- Laurence CHUINE, chef de secrétariat de la section financière
- Marie-Christine DAUBIGNEY, 1^{er} substitut, section financière
- Véronique CONZELMANN, assistante spécialisée
- Jean-Paul MAZON, chef de la section de lutte contre la délinquance astucieuse
- Hélène PANET, assistante spécialisée.

ANNEXE 2
REPONSES AUX QUESTIONNAIRES

ESPAGNE

CUESTIONARIO NÚM. 1

ESTADO DE LA ESPECIALIZACIÓN EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA

- 1.- En efecto, en España hay una jurisdicción especializada denominada Audiencia Nacional, con jurisdicción en todo el territorio nacional desde 1977. Habría que precisar que, en principio, dicho órgano jurisdiccional se creó como órgano especializado frente al terrorismo. Posteriormente, se han ido añadiendo competencias en delitos de tráfico ilegal de drogas y en materia económica y financiera, entendiendo por tal los delitos de estafa, apropiación indebida y maquinaciones para alterar el precio de las cosas, cuando afectan gravemente al tráfico mercantil o lesionan la "economía nacional".

En el Ministerio Público, ante el clima de corrupción creado en España en los primeros años de la década de los noventa, se creó una Fiscalía especializada en delitos económicos de gravedad y en delitos de corrupción. Se creó por Ley 10/1995, de 24 de abril, y se denomina Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción. Por tanto, lleva unos seis años funcionando y constituye el único órgano en España solamente especializado en dicha delincuencia, también con jurisdicción en todo el territorio nacional.

- 2.- La Fiscalía Especial dispone de Unidades de Policía Judicial adscritas y dependientes exclusivamente del Fiscal Jefe.

Tiene facultades de investigación previamente a la presentación de la denuncia o querrela ante el Juzgado de Instrucción.

La Audiencia Nacional tiene competencias atribuidas para llevar a cabo la instrucción, concretamente los llamados Juzgados Centrales de Instrucción que son seis, y para el enjuiciamiento, hay cuatro Tribunales colegiados que, además, conocen de los recursos contra las resoluciones de los Juzgados Centrales de Instrucción.

- 3.- La especialización de la Audiencia Nacional es la que se ha descrito anteriormente.

Por el contrario, la competencia de la Fiscalía Especial es mucho más amplia, ya que abarca, además de los delitos de estafa, apropiación indebida y maquinaciones para alterar el precio de las cosas, siempre que concurren los supuestos de múltiples perjudicados o de grave repercusión en la economía nacional, delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, delitos de contrabando y toda la amplia gama de delitos denominados en el Código Penal español delitos contra la "Administración Pública", es decir delitos cometidos por autoridades y funcionarios con abuso de su cargo, como malversación de caudales públicos, cohecho o soborno, tráfico de influencias, uso de información privilegiada, etc.

- 4.- Como ya se ha dicho, la competencia de la Audiencia Nacional es una competencia sobre todo el territorio nacional y no tiene jueces o tribunales fuera de su sede que es Madrid.

Por el contrario, la Fiscalía Especial puede actuar en el conjunto del territorio nacional, bien directamente a través de los Fiscales propiamente de la Fiscalía Especial o a través de Fiscales delegados que nombra el Fiscal General del Estado y que actúan ante cualquier órgano jurisdiccional de todo el territorio nacional.

- 5.- La especialización de los Magistrados, entendiéndose por tales Magistrados y Fiscales, se adquiere fundamentalmente por la experiencia en determinados destinos y también por cursos de formación, que se organizan por la Escuela Judicial para los Magistrados y por el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia, para los Fiscales.

La especialización alcanza aquellos ámbitos del ordenamiento jurídicos que son fundamentales para que puedan ejercerse correctamente las funciones y que habitualmente no han sido objeto de una atención especializada en el

acceso a los dos cuerpos de Jueces y Fiscales. Principalmente una intensificación del Derecho Mercantil y un mayor conocimiento de las normas jurídicas que regulan ámbitos tan fundamentales de la vida económica como el mercado de valores, el régimen de la competencia, la contabilidad, el funcionamiento societario, el examen y valoración de las cuentas de las sociedades mercantiles, etc.

- 6.- La colaboración de "asistentes" no está especialmente regulada para los Magistrados de la Audiencia Nacional. Sólo cuentan con un Unidad de Policía Judicial y escasos expertos en otras materias, como tasaciones periciales. Ya en cada procedimiento podría contar con la colaboración de peritos para suplir el conocimiento científico que exigen las conductas que son objeto de investigación.

Por el contrario, la Fiscalía Especial, por mandato legal, cuenta con Unidades no solo de Policía Judicial, sino de expertos que son funcionarios públicos procedentes del Ministerio de Economía y del Ministerio de Hacienda. Los primeros son Interventores del Estado, especialistas en el control de las cuentas públicas con una amplia capacidad para el ejercicio de esas funciones respecto de la actividad societaria. Los segundos son Inspectores de Hacienda con amplias competencias y experiencia en materia de investigación del fraude fiscal y, por tanto, en el análisis de cuentas corrientes, depósitos, flujos dinerarios como ingresos y gastos, etc. Estos funcionarios cuentan con la colaboración de otros de distinto nivel, altamente especializados también en estas competencias.

7.-

- 8.- Los expertos de la Fiscalía Especial son colaboradores del Ministerio Público y pueden intervenir en los procedimientos penales como peritos propuestos por el Ministerio Público, otorgándose a sus informes el valor probatorio que puede otorgarse a cualquier otro perito que intervenga en el procedimiento penal, ya sea designado por el Juez ya a propuesta de las partes.

- 9.- No se recurre para nada en ningún caso a estructuras privadas en la lucha contra la criminalidad económica y financiera. La razón es obvia, lo estimamos improcedente ya que sólo los funcionarios públicos están obligados a actuar según principios de objetividad y de imparcialidad sirviendo a los intereses generales.
- 10.- La relación entre Jueces y Fiscales y otras Administraciones ya la hemos descrito. En todo caso habría que precisar que es habitual requerir la colaboración de cualquier Administración o Institución Pública para la obtención de datos relevantes en la investigación como, por ejemplo, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, los servicios administrativos que controlan la competencia, etc.
- 11.- Entendemos que de todo lo expuesto se deduce que concurren los presupuestos de un dispositivo más o menos eficaz contra la delincuencia económica y financiera.

CUESTIONARIO NÚM. 2

APRECIACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ESPECIALIZACIÓN

- 1.- Entendemos que la especialización de la jurisdicción "económica" debe garantizarse en todos los estadios del procedimiento, comenzando por el Ministerio Público como titular de la acción penal pública y de la función acusatoria.
- 2.- Ya hemos hecho referencia a la existencia y utilidad de Unidades de Policía, expertos, etc. Entendemos que constituyen un auxilio muy relevante y actúan bajo la dirección de los Jueces y Fiscales en las competencias propias de la Audiencia Nacional y de la Fiscalía Especial, pudiendo naturalmente desplazarse por el conjunto del territorio nacional en el ejercicio de las funciones propias de la policía.
- 3.- Entendemos que, así como la Fiscalía Especial tiene, en principio, unos rasgos y una competencia suficiente para garantizar su eficacia, no ocurre lo mismo con la Audiencia Nacional.

Al concentrar, como ya se ha dicho, tres competencias distintas, alguna de ellas tan relevante como el terrorismo, ello repercute negativamente en el conocimiento y la investigación de los delitos económicos.

- 4.- No está prevista en este momento ninguna reforma del sistema actualmente vigente.
- 5.- En este momento creo que lo más urgente sería regular con mayor precisión y claridad las funciones investigadoras del Ministerio Público previas a la formulación de denuncia o querrela. Constituye una regulación muy insuficiente contenida en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y necesita de un mayor desarrollo.

Questionnaire n° 1 :
REPONSE DE L'EQUIPE ITALIENNE

**ETAT DE LA SPECIALISATION EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA
DELINQUANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE**

1 – Existe-t-il ou non dans votre pays des structures spécialisées de lutte contre la délinquance économique et financière ?

Si oui :

Depuis combien de temps ?

Quelle en est l'origine ? : pratique, loi...

Nell'ordinamento italiano strutture specializzate nella lotta contro la criminalità economica e finanziaria sono previste solo a livello di Polizia Giudiziaria. Si tratta, più precisamente, del Corpo della Guardia di Finanza, istituito con leggi 15 maggio 1862 n.616 e 8 aprile 1881 n. 149. Tale Corpo esplica funzioni specifiche di polizia tributaria e valutaria. Le stesse funzioni, però, possono essere svolte anche da altri organi non specializzati di Polizia Giudiziaria.

A livello di uffici giudicanti e di uffici del pubblico ministero, in via di mera prassi, viene effettuata una distribuzione del lavoro sulla base di Tabelle di organizzazione. Siffatte tabelle costituiscono il risultato di un complesso procedimento che, nel rispetto della legge e di criteri generali indicati dal Consiglio Superiore della Magistratura nelle proprie direttive, valorizza anche l'iniziativa e le proposte formulate dai dirigenti dei singoli uffici giudiziari. Le suddette tabelle divengono efficaci con l'adozione di una delibera del Consiglio Superiore della Magistratura, nonché del relativo decreto ministeriale che la recepisce.

In concreto, dunque, i criteri di distribuzione del lavoro tra i magistrati appartenenti ad un determinato ufficio, o tra gli eventuali gruppi di lavoro o sezioni specializzate istituiti all'interno dell'ufficio medesimo, possono risultare variabili in relazione alle particolarità dei singoli Tribunali e Corti d'appello, nonché in relazione alle diverse realtà giudiziarie del Paese. L'obiettivo comune è comunque quello di assicurare un giusto equilibrio tra le esigenze di specializzazione e di rotazione degli affari tra tutti i gruppi di lavoro o le sezioni, allo scopo di assicurare l'acquisizione di una professionalità a tutti i magistrati.

2 – A quel niveau se situent ces structures ? :

Police

Poursuite

Instruction

Jugement

Come anticipato, nella lotta contro la criminalità economica e finanziaria le strutture specializzate (Guardia di Finanza) operano solo a livello degli organi di Polizia Giudiziaria, attraverso l'esplicazione di funzioni investigative concorrenti con quelle di altri organi non specializzati.

La competenza della Guardia di Finanza si articolano a livello nazionale, regionale e provinciale, attraverso l'istituzione di singoli nuclei operativi.

Per quanto concerne la specializzazione in via di fatto, essa viene attuata, in base ai criteri indicati alla risposta n. 1, a livello sia di uffici del pubblico ministero sia di uffici giudicanti.

3 – Quel est le domaine de spécialisation ? :

Détermination légale ou appréciation par certaines autorités et le cas échéant, lesquelles ?

Critères de la spécialisation : type d'infraction, complexité de l'affaire...

Solo per gli organi di Polizia giudiziaria istituzionalmente dotati di competenze specifiche (Guardia di Finanza) è prevista una determinazione legale dell'ambito di esplicazione delle relative funzioni sulla base del tipo di infrazione oggetto di indagine. La Guardia di Finanza esplica, infatti, funzioni investigative nel settore tributario e valutario.

Viceversa, la ripartizione in via di prassi del carico di lavoro all'interno degli uffici giudiziari, come anticipato, viene effettuata sulla base di criteri elastici, che, nel rispetto delle direttive generali, tengono conto in particolare della quantità e qualità degli affari giudiziari da trattare nella singola sede giudiziaria, nonché del numero e della specializzazione dei singoli magistrati, desunta dalla pregressa attività svolta e da ogni altro elemento utile, purché oggettivo e verificabile.

4 – S'agit-il d'une compétence exclusive ou concurrente ?

Centralisée ou délocalisée ?

Déterminée légalement ou laissée à l'appréciation de certaines autorités ?

La competenza degli organi istituzionalmente titolari di funzioni specializzate (Guardia di Finanza) non è esclusiva, bensì concorrente con quella di altri organi dotati di più generali funzioni investigative, sia pure non specifiche (es. Polizia, Carabinieri).

La ripartizione del lavoro all'interno degli uffici giudiziari sulla base delle sopra descritte *Tablette di organizzazione* è tendenzialmente esclusiva, salvi i casi, individuati dalla *Tablette* medesime, in cui sia possibile derogare ai criteri generali di distribuzione per soddisfare specifiche esigenze concorrenti (per esempio nei casi di connessione tra illeciti appartenenti a diverse aree specializzate).

5 – Spécialisation des magistrats

Lesquels ? : parquets, juges d'instruction, de jugement

Spécialisation acquise par l'expérience seulement ou par une formation, si oui, quel type de formation ?

Dans quels domaines ?

Assurée par qui ?

Les magistrats spécialisés peuvent-ils être détachés dans les administrations ?

L'eventuale specializzazione dei pubblici ministeri e dei componenti degli uffici giudicanti si forma unicamente sulla base delle esperienze individuali acquisite essenzialmente alla luce

delle pregresse funzioni esercitate dai singoli magistrati, nonché sulla partecipazione ad appositi corsi di formazione e aggiornamento in materia di criminalità economica e finanziaria organizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura.

I magistrati (specializzati e non specializzati) non possono essere distaccati presso pubbliche amministrazioni, salvi i casi di distacchi presso gli Uffici legislativi.

6 – Existe-t-il ou non des « auxiliaires » ou « assistants » ou « collaborateurs » pour aider les magistrats ?

Si oui :

Quelle est leur origine ? Leur statut (détachés de leur corps d'origine, maintien des liens avec leur corps d'origine)

Leurs fonctions

A quel moment de la procédure interviennent-ils ?

Peuvent-ils cumulativement intervenir à tous les stades de la procédure ?

Non esistono consulenti interni agli uffici giudiziari, ma solo consulenti esterni liberi professionisti nominati di volta in volta — o dal pubblico ministero nella fase delle indagini o dal giudice nella fase dibattimentale — ove la natura tecnica e specialistica delle questioni trattate suggerisca il ricorso a soggetti particolarmente esperti. Essi possono, per l'appunto, intervenire in ogni stadio della procedura. C'è naturalmente una tendenza a reiterare gli incarichi professionali a quei consulenti con i quali si instauri un rapporto di reciproca fiducia col giudice.

7 – Les structures spécialisées fonctionnent-elles sur un modèle unique ou différent ?

La Guardia di finanza opera sulla base di un modello unico, con competenze anche decentrate.

Gli uffici giudiziari operano, come detto, sulla base di modelli flessibili di distribuzione del lavoro all'interno di ogni struttura, tenuto conto dell'organico di questa e dei tipi di reati propri della zona di competenza.

8 – Quelle est la place faite aux experts (financiers, comptables, économiques...)

A quel moment de la procédure interviennent-ils ?

Quelle est la valeur accordée à leur expertise ?

Come detto, si tratta di consulenti esterni agli uffici, i quali possono intervenire in qualunque fase della procedura. Il valore attribuito alle loro perizie o consulenze è quello proprio di ogni altra prova, come tale oggetto di libero apprezzamento da parte del giudice ai sensi della disciplina del codice di procedura penale.

9.– Recours à des structures privées dans la lutte contre la criminalité économique et financière ?

Nell'ordinamento italiano non è previsto il ricorso a strutture private nella lotta contro la criminalità economica e finanziaria.

Quels pouvoirs peut-on leur donner ?

L'utilità dei consulenti è indiscussa, in ogni stadio della procedura. Il problema è quello di stabilire se sia meglio ricorrere a professionisti esterni o interni alle strutture giudiziarie. E' però ovvio che questa seconda alternativa sarebbe realizzabile solo ove si decidesse di istituzionalizzare la specializzazione dei giudici in materia economica e finanziaria.

3 – Quelle est votre opinion sur le dispositif de lutte contre la délinquance économique et financière de votre pays ?

Est-il efficace, opérationnel ?

Quels sont les éléments qui vous déterminent dans vos réponses, favorablement soit défavorablement ?

L'Italia da sempre non brilla per l'efficacia dei suoi strumenti di lotta alla criminalità economica e finanziaria.

Gli stretti legami tra la criminalità economico/finanziaria e il fenomeno del finanziamento illecito dei partiti, unitamente alla tradizionale insofferenza del mondo politico e dei centri di potere economico nei confronti dei controlli operati su di essi dal potere giudiziario tende a inibire il varo di riforme efficaci in materia.

4. – Existe-t-il actuellement dans votre pays des débats, des propositions concernant des modifications du système ?

Non esistono, al momento, concrete proposte di riforma dirette a prevedere forme di specializzazione degli uffici giudiziari.

5 - Vous-même, en raison de vos pratiques, avez- vous des propositions à faire ?

Nell'attuale situazione politico-istituzionale, ogni proposta volta a rendere più efficace la lotta alla criminalità economico-finanziaria tramite l'istituzione di organi giudiziari specializzati rischia di essere una pura chimera. In prospettiva, nel quadro di un complessivo processo di moralizzazione della vita civile, sarebbe auspicabile un miglioramento della politica di prevenzione dei reati dei colletti bianchi.

PAYS-BAS

The Dutch perspective

T. Kooijmans*

1 – Existe-t-il ou non dans votre pays des structures spécialisées de lutte contre la délinquance économique et financière ?

Si oui :

Depuis combien de temps ?

Quelle en est l'origine ? : pratique, loi...

The Netherlands have several administrative authorities which are specialized in the supervision of compliance of the economic and financial rules. These authorities have supervision powers and in some cases they also have the power to impose (administrative, financial) sanctions to persons who violate the legislation. The authorities are related to several ministries, like the Ministry of Economic Affairs and the Ministry of Financial Affairs. For example, responsible for the supervision on economic legislation is the Economic Surveillance Department (ECD: Economische Controle Dienst – related to the Ministry of Economic Affairs) which is related to the Ministry of Economic Affairs. Other examples of such administrative authorities are the General Inspection Service (AID: Algemene Inspectie Dienst – related to the Ministry of Agriculture) and the Fiscal Intelligence and Investigation Service (FIOD: Fiscale Inlichtingen en Opsporings Dienst – related to the Ministry of Financial Affairs; Department of Taxes).

Furthermore, the Regional Courts and the Courts of Appeal have specialized “Economic Chambers” that deal with offences of the Economic Offences Act.

Both the administrative authorities and the Economic Judges have existed for several decades.

The origine and legal basis of both kinds of specialized structures is statutory legislation.

* Researcher of criminal law at the Law School of the Erasmus University Rotterdam.

4 – S’agit-il d’une compétence exclusive ou concurrente ?

Centralisée ou délocalisée ?

Déterminée légalement ou laissée à l’appréciation de certaines autorités ?

The beformentioned administrative authorities can use their supervision powers and, in case of a suspicion of an offence, also their investigative powers. If a suspicion arises the police and Public Prosecution are also competent to use their investigative powers. In a way, this is “concurring competence”. As far as the sanctioning is concerned, in the Netherlands there has become a general opinion that only either the administrative authority has the competence to impose a sanction or the Public Prosecution has the power to prosecute the suspect. This is called the “una via-principle”.

The administrative authorities are related to the several ministries. They can be “deconcentrated”. The economic chambers of the Regional Courts and the Courts of Appeal are spread over the country.

The una via-principle is currently a matter of agreements between the administrative authorities and the Public Prosecution, but it will be implemented in the General Administrative Law Act.

5 – Spécialisation des magistrats

Lesquels? : parquets, juges d'instruction, de jugement

Spécialisation acquise par l'expérience seulement ou par une formation, si oui, quel type de formation?

Dans quels domaines?

Assurée par qui?

Les magistrats spécialisés peuvent-ils être détachés dans les administrations?

The Public Prosecution has teams which are specialized in financial and economic offences. The Regional Courts and Courts of Appeal have specialized economic chambers.

They have got their specialization by (post academic and internal) education and by experience.

Although Dutch law doesn't oppose to attachment of magistrates in administrative organs, this hardly ever happens for judges (q.q.). Officers of the Public Prosecution can be attached more easily to administrative organs, because they both belong to the (not independent) executive power (in Montesquieu's Trias Politica).

6 – Existe-t-il ou non des « auxiliaires » ou « assistants » ou « collaborateurs » pour aider les magistrats ?

Si oui :

Quelle est leur origine ? Leur statut (détachés de leur corps d'origine, maintien des liens avec leur corps d'origine)

Leurs fonctions

A quel moment de la procédure interviennent-ils ?

Peuvent-ils cumulativement intervenir à tous les stades de la procédure ?

The Regional Courts and the Courts of Appeal have assistant clerks who assist the judges (the economic chambers included). Generally, an assistant clerk is a graduated master in law. He collects the relevant materials (literature, jurisprudence, legislation) for the judge in both the pre-trial and the trial stage.

7 – Les structures spécialisées fonctionnent-elles sur un modèle unique ou différent ?

The beforementioned administrative authorities function according to the specific statutory act on which they are legally based. Their models are rather differentiated (See H. de Doelder, M.E. de Meijer, D. Otto, *De bestuurlijke boete in perspectief*, Gouda Quint, Deventer, 1999). A more general (and unique) model will be implemented in the General Administrative Law Act.

8 – Quelle est la place faite aux experts (financiers, comptables, économiques...)

A quel moment de la procédure interviennent - ils ?

Quelle est la valeur accordée à leur expertise ?

The administrative authorities can have financial or economic experts as their employees. They can intervene in both the supervision phase and in the investigative stage. Their findings can contribute in the determination that an offence was committed.

Pursuant to the Dutch Code of Criminal Procedure, if the offence is prosecuted, an expert can also be demanded to produce expert evidence or an expert opinion. This can be used as evidence in the trial.

9 – Recours à des structures privées dans la lutte contre la criminalité économique et financière?

In the Netherlands, some accounting companies are specialized in forensic auditing, in some cases on a cooperative basis with the judicial organs.

10 – Rapports entre la magistrature et d'autres administrations ou institutions (police, autorités administratives de régulation...)

The factfindings of the administrative authorities can, via the Public Prosecution, be brought into the criminal investigating files.

11 – Si ces questions ne permettent pas de mettre en évidence la spécificité du dispositif de lutte contre la délinquance économique et financière dans votre pays, pourriez vous expliquer en quoi cette spécificité consiste ?

Not necessary.

12 – Si vous disposez de statistiques concernant l'activité des juridictions spécialisées (qualitatives et / ou quantitatives), pourriez-vous les joindre ?

Not in my possession.

Questionnaire n° 2

APPRECIATION DES SYSTEMES DE SPECIALISATION

1 - Nécessité d'un ordre de juridiction « économique » spécialisé à tous les stades de la procédure ou seulement d'une spécialisation à certains stades de la procédure et si oui, auquel(s) ?

There is only this necessity in the trial stage of the Regional Courts and the Courts of Appeal. The Supreme Court does not have a specialized economic chamber. This has to do with the fact that the Supreme Court consists only of a limited number of judges who have to be specialized in all the fields of criminal law.

In the pre-trial stage there is also the necessity of expertise in economic and financial criminal matters. This expertise, however, is generally (save the beforementioned criminal financial investigation) not legally institutionalized.

2 – Apport de personnes extérieures à la justice

Utilité de ces « auxiliaires » ?

A quel stade ?

Avec quel rôle ?

Faut-il les affecter à des pôles ou centraliser (brigades volantes) ?

Domaines particuliers dans lesquels ces auxiliaires seraient nécessaires ?

Quels pouvoirs peut-on leur donner ?

Some (private) accounting companies are specialized in forensic auditing, Their expertise can be used in criminal cases as evidence in the trial stage. It can also be used in the pre-trial stage in order to let the Public Prosecution determine whether or not prosecution is possible and necessary. Their expertise can also be used – both in the pre-trial stage and in the trial stage – by the suspect/defence as evidence “a décharge”.

The public organs (Public Prosecution and the judge) are responsible for the results of the criminal proceedings. For that reason, “external persons” can’t be placed in the centre of proceedings. Their function should be (only) to facilitate the public organs (and the defence).

3 – Quelle est votre opinion sur le dispositif de lutte contre la délinquance économique et financière de votre pays ?

Est-il efficace, opérationnel ?

Quels sont les éléments qui vous déterminent dans vos réponses, favorablement soit défavorablement ?

Each of the beforementioned administrative authorities and the specialized teams of the Public Prosecution have developed a big expertise in the legal enforcement of the financial and economic legislation. The interaction between the administrative authorities and the Public Prosecution however should be improved.

The Public Prosecution has the competence not to prosecute criminal offences. In certain cases they have the power to stipulate as a condition to the decision not to prosecute that the suspect pay an amount of money to the state. If the suspect agrees with this condition and pays the amount of money, the offence will not be prosecuted. This means that the judge can not give a judgment about this case. Recently in the Dutch construction industry many cases of fraud were discovered that were not prosecuted because the suspected construction companies had fulfilled the mentioned condition. This shows a weakness of the Dutch system: notwithstanding the fact that the Dutch system could be called efficient, many grave economic and financial offences are “withdrawn” from a judgment.

4 – Existe-t-il actuellement dans votre pays des débats, des propositions concernant des modifications du système?

The mentioned fraud in the construction industry has led to the opinion that conditionally not prosecuting should only happen in not-grave cases. Grave offences (included grave financial and economic offences) should be prosecuted.

Furthermore, the opinion has risen that (economic and financial) crime should be dealt with in an integrated way : both administrative authorities and judicial organs should cooperate more and better in order to prevent crime and to react effectively to crime.

5 - Vous-même, en raison de vos pratiques, avez- vous des propositions à faire ?

No.

QUESTIONNAIRE N.º 1

1 – Existe-t-il ou non dans votre pays des structures spécialisées de lutte contre la délinquance économique et financière?

Si oui

Depuis combien de temps?

Quelle est l'origine ? : pratique, loi...

R. La prévention et la répression de la criminalité économique et financière sont de la compétence du Ministère Public (MP) et de la Police Judiciaire (PJ).

Dans le plan de la répression la PJ agit sous la directe orientation du MP, bien que jouissant de l'autonomie technique et tactique.

Le MP déroule les actions de prévention à travers le Departamento Central de Investigação e Acção Penal (D. C. I. A. P.) [Département central d'enquête et poursuite pénale], en collaboration avec les Departamentos de Investigação e Acção Penal (D. I. A. P.) [Départements d'enquête et poursuite pénale] de chaque district judiciaire.

Ces départements ont été créés par le Statut du Ministère Public (Loi n.º 60/98, du 27 août).

Dans le plan répressif (direction de l'enquête et poursuite pénale) le MP agit à travers ses magistrats, placés près de chaque tribunal à la compétence criminelle.

Dans les cas de plus haute gravité et complexité investigatrices ces fonctions répressives se sont concentrées dans le DCIAP ou dans les DIAP des districts, ce que permet la direction concentrée et plus spécialisée de l'investigation.

La PJ agit, dans ce domaine, soit au niveau préventif soit au niveau répressif, à travers d'une de ces directions centrales – Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica (DCICCE) [Direction centrale d'investigation de la corruption et de la criminalité économique], qui a des extensions opérationnelles dans des départements d'investigations éparpillés dans le territoire national.

La Loi qui a établi ce régime remonte à 1994 (Loi n.º 36/94, du 29 septembre).

2 – A quel niveau se situent ces structures ?

Police

Poursuite

Instruction

Jugement

R. Ces structures se situent au niveau de la Polícia Judiciária (PJ) [Police Judiciaire], qui agit à travers la DCICCE, et au niveau du MP qui agit à travers des parquets [Procuradorias da República] siégés près des tribunaux à la compétence criminelle et, dans les cas de plus haute gravité et complexité, à travers du DCIAP et des DIAP dans chaque district judiciaire.

Les actes de nature juridictionnelle, c'est à dire, les actes qui ont un contenu essentiellement de garantie des droits fondamentaux, et aussi les actes d'instruction ¹ sont pratiqués par les juges d'instruction placés auprès tous les tribunaux qui ont de la compétence criminelle. En outre, pour pratiquer ces actes-là, mais en ce qui concerne les crimes de plus haute gravité ou complexité en investigation pour le DCIAP ou par les DIAP des districts, il y a encore, un Tribunal Central de Investigação Criminal (TCIC) [Tribunal Central d'Instruction Criminelle] et quatre tribunaux d'instruction criminelle, siégés un par chaque district judiciaire.

Dans la phase du jugement le procès est de la compétence de chacun des tribunaux criminels du pays, selon les règles de compétence territoriale, mais sans distinction en ce qui concerne la spécialité des matières.

La PJ dispose d'un cadre d'experts en matière financière et comptable qu'interviennent dans les investigations que cette police réalise sous la direction du MP.

Le MP dispose d'un cadre de consultants techniques que rendent leur collaboration aux magistrats du MP, mais ces consultants n'interviennent pas en tant qu'experts.

3. Quel est le domaine de spécialisation ? :

Détermination légale ou appréciation par certaines autorités et le cas échéant, lesquelles?

¹ L'instruction est aussi une phase préliminaire de la procédure, après l'enquête, de nature facultative et à vocation de surveillance sur la décision prise par le MP dans l'enquête.

Critères de la spécialisation : type d'infraction, complexité de l'affaire...

R. Depuis 1998, c'est toujours la loi la source de la spécialisation. En ce qui concerne le ministère public (MP) c'est son statut, et en ce qui concerne la police judiciaire (PJ) sa loi organique. Jusqu'à cette date là, à défaut de loi portant sur son organisation, le MP a essayé des formules auto-organisatives pour répondre aux nécessités envisagées. Depuis longtemps la PJ était organisée par sections spécialisés.

La spécialisation chez le MP ou la PJ a pour source la loi.

4. *S'agit-il d'une compétence exclusive ou concurrente? Centralisée ou délocalisée?*

Déterminée légalement ou laissée à l'appréciation de certaines autorités ?

R. Il y a lieu à des compétences concurrentes lorsque deux parquets ont de la compétence pour investiguer et poursuivre une même infraction. Toutefois la loi prévoit des règles pour éviter ces conflits de compétence.

5. *Spécialisation des magistrats*

Lesquels ? : Parquets, juges d'instruction, de jugement

Spécialisation acquise par l'expérience seulement ou par une formation, si oui, quel type de formation ?

Dans quels domaines ?

Assurée par qui ?

Les magistrats spécialisés peuvent-ils être détachés dans les administrations ?

R. Le statut du MP prévoit quelques règles concernant le placement de magistrats dans les postes du DCIAP ou des DIAPs. D'après la loi les candidats doivent posséder la classification de mérite (très bien ou bien avec distinction), et les critères de préférence reposent sur leur expérience en matière criminelle, en particulier en ce qui concerne l'étude ou la direction des investigations sur la criminalité violente ou fort organisée, et la formation spécifique ou l'expérience en recherche appliquée au domaine des sciences criminelles.

Sauf cette règle générale Il n'y a pas, tout à fait, des règles spécifiques réclamant de la formation en matière économique ou financière. Toutefois la formation en matière économique et financière sera considérée pour pourvoir ces postes.

Le statut des juges – Loi n.º 21/85 – porte une formulation plus simple. Il prévoit tout simplement que, lorsque le placement dans un tribunal à compétence spécialisée est demandé, tel qu'il en est le cas des tribunaux d'instruction criminelle, autant la formation spécifique des candidats que l'exercice de fonctions aux moins pour une durée de deux ans, seront considérés.

Pou la phase du jugement on doit dire tout d'abord que la Constitution de la République interdit l'existence de tribunaux à compétence exclusive pour le jugement de certaines catégories de crimes², ce que n'obste pas à l'établissement de tribunaux spécialisés, seulement en première instance, chargés des jugements de matières déterminées³.

La loi ne spécifie pas comment s'acquiert la spécialisation.

L'expérience peut être un des aspects, mais il y en a d'autres comme la formation acquise en actions de formation dans l'École de la Magistrature (CEJ), séjours d'étude, séminaires, conférences, etc.

Spécifiquement, ont été considérées des actions de formation en marchés de valeurs mobilières et aussi en matière financière et comptable. Dans le premier cas la formation a été donnée par l'autorité chargée de la régulation du marché de valeurs mobilières (CMVM), et, dans le second cas, par le Núcleo de Assessoria Técnica (NAT [Unité de conseil technique]).

² Article 209, alínea 4, ainsi rédigé: «4. Sans préjudice des dispositions relatives aux tribunaux militaires, l'existence de tribunaux exclusivement compétents pour le jugement de certaines catégories de crimes est interdite. »

³ C'est encore la Constitution, dans l'article 211, alíneas 1 et 2:

«Article 211

Compétence et spécialisation des tribunaux judiciaires

1. Les tribunaux judiciaires sont les tribunaux de droit commun en matière civile et pénale. Ils statuent sur toutes les matières qui ne sont pas attribuées à des tribunaux appartenant à un autre ordre de juridiction.

2. En première instance, on pourra avoir des tribunaux avec une compétence spécifique et des tribunaux spécialisés pour le jugement de matières déterminées.

3. (...).

4. (...).»

Les statuts des magistratures n'empêchent pas les détachements de magistrats dans les administrations. Les magistrats peuvent être détachés vérifié certaines conditions prévues dans la loi.

6. Existe-t-il ou non des «auxiliaires» ou «assistants» ou «collaborateurs» pour aider les magistrats ?

Si oui:

Quelle est leur origine ? Leur statut (détachés de leur corps d'origine, maintien des liens avec leurs corps d'origine)

Leurs fonctions

A quel moment de la procédure interviennent-ils?

Peuvent-ils cumulativement à tous les stades de la procédure ?

R. Oui. Il y a des collaborateurs, dans le sens suivant.

Dans le domaine de la lutte contre la criminalité économique et financière, en 1997, à travers de la Loi 1. ° 1/97, du 16 janvier, l'Assemblée de la République, sur proposition du gouvernement auquel l'Office du procureur général de la République avait formulé la question, a légiféré sur la disponibilité de services d'expertise technique et consultative au profit du ministère public, en matière économique, financière, bancaire, comptable et de marché de valeurs mobilières.

Cette structure dénommée "NAT", placée sous la dépendance organique de l'Office du procureur général de la République, est composée de conseillers (assessores) ayant de la formation scientifique et de l'expérience professionnelle en matière économique, financière, bancaire, comptable ou de marché de valeurs mobilières.

Selon la loi le NAT vise assurer le conseil technique (assessoria técnica) et consultatif au profit du MP. Ça n'empêche pas que le NAT puisse donner sa collaboration au juge d'instruction et au juge du jugement.

La loi du NAT établit aussi le statut de ses fonctionnaires.

En ce que concerne le recrutement, et suivant la règle générale, les conseillers (assessores) peuvent être recrutés parmi des fonctionnaires de l'administration centrale, régionale ou locale, des instituts publics, d'entreprises publiques, et bien aussi parmi des travailleurs indépendants et entreprises privées.

La rémunération est celle de l'origine accrue d'un supplément de disponibilité permanente de 30%, et aussi des indemnités journalières applicables aux cas en espèce.

En outre, l'exercice de fonctions dans le NAT est considéré d'intérêt public, ce que pourra faciliter le déplacement des fonctionnaires.

Le NAT donne sa collaboration au MP, mais aussi au juge d'instruction et au juge du jugement.

Ses conseillers profitent d'une très large indépendance

L'activité du "NAT" s'est entre-temps développée autant dans le domaine du conseil (assessoria), compte tenu ses différents aspects, que dans les domaines de la monitorisation d'actions adressées aux magistrats et aux chargés de cours à l'École de la Magistrature portugaise, le CEJ (Centro de Estudos Judiciários), de consultation technique, élaboration d'avis juridiques et préparation d'informations d'appui.

L'intervention du "NAT", dans le cadre de ses compétences et face aux demandes formulées par les magistrats, s'est traduit dans la sélection du matériel à recueillir selon les cas en espèce - ainsi échappant à des perquisitions "au hasard" et essayant d'octroyer une efficacité accrue au travail d'expertise à entreprendre plus tard; Dans l'élaboration d'analyses financières, comptables et/ou autres dans le but de délimiter les phases postérieures du travail d'investigation, en particulier au niveau de l'expertise; dans des prospections du marché, dans le but de constituer une bourse d'experts et consultants; dans la création de bases de coopération régulière avec des associations professionnelles; dans la définition de "cahier de charges" aux fins de contracter des entités extérieures dans le cadre de procédures à grande échelle et/ou complexité technique; dans des consultations de marché et postérieure analyse et sélection de propositions présentées par les entités en concours.

7. Les structures spécialisées fonctionnent-elles sur un modèle unique ou différent.

R. La structure mentionnée a une physionomie unique.

**8. Quelle est la place faite aux experts (financiers, comptables, économiques...)
A quel moment de la procédure interviennent-ils?
Quelle est la valeur accordée à leur expertise ?**

R. Selon le Code de Procédure Pénale – articles 152 et 153 - les expertises auront lieu lorsque la perception ou l'appréciation des faits réclament connaissances techniques, scientifiques ou artistiques spéciales. L'expertise sera réalisée en établissement public, laboratoire ou service officiel approprié ou, en cas d'impossibilité ou inconvenience, par expert nommé parmi des personnes incluses dans une liste d'experts existante en chaque circonscription territoriale, ou, si c'est pas le cas ou dans l'impossibilité de réponse en temps utile, par une personne de reconnues honorabilité et compétence dans la matière.

D'habitude les expertises sont réalisées dans la phase de l'enquête, mais elles pourront aussi être réalisées en phase d'instruction. Les experts pourront aussi comparaître devant le tribunal lors l'audience publique.

Selon le Code de Procédure Pénale (article 127. °) la règle générale est celle de la libre appréciation de la preuve. Cette règle prévoit que sauf si la loi en le dispose différemment, la preuve est appréciée prenant en considération les règles de l'expérience et la libre conviction de l'entité compétente. Mais, en ce que concerne les expertises, il y a une présomption de que la portée scientifique, technique ou artistique inhérent à l'expertise est exclue de la règle de la libre appréciation de la preuve. Toutefois, si le juge n'accepte pas le résultat d'une expertise, il peut le faire, motivant la divergence. (Article 163.°)

9. Recours à des structures privées dans la lutte contre la criminalité économique et financière?

R. Dans le système portugais il est possible de recourir à des structures privées.

La Loi le prévoit très explicitement. Selon l'article 4. ° de la Loi n.° 1/97 - Loi du NAT - lorsque la nature ou la complexité des matières l'exigent ou par des

raisons d'urgence, le Procureur Général de la République peut autoriser que l'expertise technique ou consultative soit réalisée par des auditeurs privés, prévoyant un mécanisme plus souple pour contracter.

10. *Rapports entre la magistrature et d'autres administrations ou institutions (police, autorités administratives de régulation...)*

R. On doit souligner deux situations.

L'une, en ce que concerne la PJ, la DCICCE est dirigée à présent par une magistratrice du MP. Le dialogue entre le MP et la PJ va très bien.

En ce que concernent les rapports entre le MP et d'autres autorités, le MP a abouti à des résultats très intéressants. Depuis longtemps le MP considérait la lutte contre la criminalité économique et financière une des tâches les plus importantes.

Le dialogue entre le MP et la CMVM - l'autorité de régulation du marché boursier -, la IGF – l'entité de surveillance en matière comptable, et bien d'autres a été très profiteuse.

11. *Si ces questions ne permettent pas de mettre en évidence la spécificité du dispositif de lutte contre la délinquance économique et financière dans votre pays, pourriez vous expliquer en quoi cette spécificité consiste ?*

R Rien à signaler de surplus.

12. *Si vous disposez de statistiques concernant l'activité des juridictions spécialisées (qualitatives et / quantitatives), pourriez vous nous les rejoindre ?*

R. Le concept de criminalité économique et financière n'a pas un sens univoque. Il n'y a pas un seul crime portant cette désignation mais plusieurs crimes qui la partagent. Parmi d'autres, on considère comme crimes de nature

économique et financière le blanchiment, la malversation et détournement de fonds, la corruption, la faillite, et la fraude dans l'obtention de subside, subvention ou crédit.

Les chiffres suivants se rapportent aux enquêtes entamées par le MP et aussi aux procès en phase de jugement de quatre types de crimes compris dans la catégorie de crimes économiques et financiers:

PHASE DE L'ENQUÊTE

Types de crimes / Années	1998	1999	2000
Blanchiment	47	34	10
fraude dans l'obtention de subside, subvention ou crédit	*	69	35
corruption	416	353	90
Faillite	55	29	22

Fonte: Estatísticas da Justiça, 1998, 1999 e 2000, GEP-MJ.

PROCÈS DANS LA PHASE DE JUGEMENT

Types de crimes / Années	1998	1999	2000
Blanchiment	0 - 0	0 - 0	0 - 0
fraude dans l'obtention de subside, subvention ou crédit	*	*	*
corruption	40 - 33	32 - 24	*
Faillite	9 - 5	12 - 9	*

Fonte: Estatísticas Criminais, 1998 e 1999, GEP-MJ.

Notes: * - L'astérisque veut dire que les statistiques officielles ne permettent pas de répondre si spécifiquement.

Les chiffres en **Bold** se rapportent au nombre de procès et les chiffres en *italique* au nombre de personnes condamnées.

QUESTIONNAIRE N. 2

1 - Nécessité d'un ordre de juridiction "économique" à tous les stades de la procédure ou seulement d'une spécialisation à certains stades de la procédure et si oui, auquel (s) ?

R. La spécialisation doit exister aux différents niveaux de la procédure: au niveau du Ministère Public (MP) qui dirige l'enquête et entame la poursuite, au niveau du juge d'instruction et au niveau du tribunal du jugement en 1.ère instance.

2 - Apport des personnes extérieures à la justice

Utilité de ces «auxiliaires» ?

A quel stade ?

Avec quel rôle ?

Faut-il les affecter à des pôles ou centraliser (brigades volantes) ?

Domaines particuliers dans lesquels ces auxiliaires seraient nécessaires ?

Quels pouvoirs peut-on leur donner?

R. Le rôle des experts est important en questions de nature économique et financière, lorsqu'ils donnent des avis aux investigateurs et aux magistrats intervenant dans toute la procédure sur matières de marchés de valeurs, cyber paiements, manipulations comptables, etc.

Son rôle peut représenter un simple avis sur des questions techniques ou de tactiques d'investigation ou peut revêtir nature d'expertise selon les règles de la procédure.

Au Portugal, prenant en compte l'étendue du pays, rien interdit la centralisation si ces "brigades volantes" ont des moyens humains et de la mobilité suffisants.

Prenant en compte que les pouvoirs d'investigation restent sur les autorités judiciaires et sur la police, le rôle des auxiliaires, lorsqu'il va au-delà des avis de

nature technique ou tactique, doit se borner à la réalisation d'expertises dont la valeur procédurale est celle reconnue par la loi⁴.

3. Quelle est votre opinion sur le dispositif de lutte contre la délinquance économique et financière de votre pays ?

Est-il efficace, opérationnel ?

Quels sont les éléments qui vous déterminent dans vos réponses, favorablement soit défavorablement ?

R. Le dispositif n'est pas encore suffisamment structuré.

Les moyens humains et matériels disponibles sont faibles et les autorités judiciaires, fonctionnaires de justice et polices intervenant dans cette matière dénotent de la préparation insuffisante en différents domaines techniques.

Par cette raison, le niveau d'efficacité et d'opérationnalité n'a pas encore atteint le grade désiré.

La collaboration des organes de contrôle de nature administrative (les organes de contrôle des services de tutelle, par exemple) a été réduite et la pro activité des organes de "Law enforcement" a été aussi très rare. Les chiffres noirs sont, pour cela, élevés.

D'autre part, lorsqu'il existe des affaires importantes dont la durée de l'investigation a été excessivement longue, les autorités judiciaires n'ont pas montré sensibilité et préparation technique dans la valoration de la preuve, et le labyrinthe procédural a quelques fois facilitées des manœuvres dilatoires de la part de la défense.

On été en nombre réduit les affaires dont les autorités judiciaires ont été saisies, moins encore sont ceux qui ont connue une décision de condamnation en première instance et encore plus moins ceux qui on connue une décision de chose jugée.

⁴ Sur la valeur des expertises en droit portugais voir réponse à la question 8 du questionnaire 1.

4 – Existe-t-il actuellement dans votre pays des débats, des propositions concernant des modifications du système ?

R. La question de la criminalité de “colle blanche” et de la corruption en particulier ont connu quelque attention tout au long de la dernière décennie.

De propositions ont été faites, d’y résultant la création de structures intérieures du MP (Cfr. La réponse à la question I du questionnaire 1). On a besoin, toutefois, de les dimensionner d’une forme adéquate, de les doter des moyens nécessaires et de leurs donner la formation adéquate.

La PJ, elle-même, a besoin aussi de la formation et de moyens de façon à lui permettre une plus grande pro activité et un plus grand dynamisme dans la réalisation de l’investigation.

Au cours de l’année dernière on été produites des lois qui pourront proportionner une plus grande efficacité dans ce domaine: La Loi n.º 108/2001, du 28 novembre, qui a clarifié et élargi les actes considérés comme crime de corruption et de trafic d’influences (prenant en compte la Convention du Conseil de l’Europe sur la corruption et l’action commune du Conseil de EU, du 22 décembre de 1998); et la Loi 5/2002, du 11 janvier passé, portant sur des mesures spéciales en matière de dérogation du secret fiscal et des entités financières, en matière d’un enrégistrement de voix et d’image tandis que moyen de preuve et de confiscation des produits du crime.

5. Vous-même, en raison de vos pratiques, avez-vous des propositions à faire ?

R. Dans le plan de lege ferenda: responsabilisation des personnes morales lorsque leurs organes ou représentants commettent des crimes de cette nature. Dans le plan de l’organisation judiciaire: la création de juridictions (d’instruction et de jugement en première instance) spécialisées dans ce domaine.

Bibliographie

Accomando G. et Benech A.

- « La spécialisation de la justice pénale en matière économique et financière », *Rev. pén. dr. pénal*, 2000.

Association internationale de droit pénal

- *Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé* :
 - a) *Colloque préparatoire*, Utrecht (Pays-Bas), 13-16 mai 1998, R.I.D.P., vol. 70, 1^{er} et 2^{ème} trimestres 1999.
 - b) *Résolutions* du XVI^{ème} congrès international de droit pénal de Budapest (Hongrie), 5-11 septembre 1999, R.I.D.P., vol. 70, 1999, R.I.D.P., 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 1999.

Association pour le renouveau et la promotion des échanges juridiques internationaux (ARPEJE)

- *La lutte contre la criminalité organisée économique et financière*, Actes du séminaire organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat (France), les 5 et 6 octobre 1999, 16, rue Duphot, 75001 Paris

Berthelet P.

- *Le droit institutionnel de la coopération policière et judiciaire*. Préface G. de Kerchove d'Ousselghem, Ed. des Vignes, 2001.

Broyer Ph.

- *L'argent sale. Dans les réseaux du blanchiment*, L'Harmattan, 2000.

Cahiers de la sécurité intérieure (Les)

- *Systèmes de police comparés et coopération*, Actes du colloque international de l'I.H.E.S.I. (Paris, 1-4 décembre 1992), n° 13 et 14, 1993.
- *Noir, gris, blanc. Les contrastes de la criminalité économique*, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (I.H.E.S.I.), n° 36, 1999.

Cartier-Bresson J., Josselin C. & Manacorda S.

- *Les délinquances économiques et financières transnationales et globalisation. Analyses et mesure du phénomène*, I.H.E.S.I., 2001.

Chevallier-Govers C.

- *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruylant, 1999.

Commissariat général du plan (groupe de travail présidé par P. Hubert)

- *Quels avenir pour l'Europe de la justice et de la police ?*, La Documentation française, 2000.

Conte Ph. et Maistre du Chambon P.

- *Procédure pénale*, 2^{ème} éd., 2001, Armand Colin

Cosson J.

- *Les industries de la fraude fiscale*, Le Seuil, 1971.
- *Les grands escrocs en affaires*, Le Seuil, 1979.

Couvrat P.

- « Les méandres de la procédure pénale (commentaire de la loi n° 75-701 du 6 août 1975) », *D.* 1976, chr., p. 43.

Dobkine M.

- « Quelques observations à partir de l'examen d'un cas pratique sur les méthodes de la justice pénale et financière », *Petites Affiches*, 3 déc. 1997, n° 145.

De Kerchove G. & Weyembergh A.

- *La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.
- *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Coll. Institut d'études européennes, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

De Maillard J.

- *Un monde sans loi*. Avec la contribution de P. X. Grezard (illustrations), B. Bertossa, B. Dejemeppe, A. Gialanella, R. Van Ruymbeke. Préface de E. Joly et L. Vichnievsky, Stock, 1998.
- *Le marché fait sa loi. De l'usage du crime par la mondialisation*, Mille et une nuits, 2001.

Delmas-Marty M. (sous la direction de)

- *Procédures pénales d'Europe*, Col. Thémis, PUF, 1995.

Delmas-Marty M. & Giudicelli-Delage G. (sous la direction de)

- *Droit pénal des affaires*, 4ème édition refondue, Col. Thémis, PUF, 2000.
- *Droit pénal des affaires en Europe*, à paraître 2003 : « Droit pénal des affaires en Allemagne » par E. Mathias ; « Droit pénal des affaires en Angleterre » par J. Spencer ; « Droit pénal des affaires en Espagne », par L. Arroyo-Zapatero, A. Nieto-Martin et A. Gutierrez-Zarza ; « Droit pénal des affaires en Italie », par S. Manacorda.

Delmas-Marty M. & Vervaele J.A.E.

- *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les Etats membres. Dispositions pénales pour la protection des finances de l'Europe*, Antwerp-Gröningen-Boston, Intersentia.
 - a) Volume I - *Synthèse*, 2000 ;
 - b) Volume II et III - *Rapports nationaux*, 2001 ;
 - c) Volume IV - *Coopération transnationale*, 2001.

Ducouloux-Favard Cl.

- « Urgence pour une coopération judiciaire en matière pénale », D. 2001, chr., p. 2320.

Ducouloux-Favard Cl. & Garcin (Cl.) (sous la direction de)

- *Droit pénal des affaires*, Lamy 2001.

Frison-Roche M.A. (sous la direction de)

- *Les enjeux de la pénalisation de la vie économique*, Coll. Thèmes et commentaires, Dalloz, 1997.

Frison-Roche M.A., Marin J.-Cl. & Nocquet Cl. (sous la direction de)

- *La justice pénale face à la délinquance économique et financière*, Coll. Thèmes et commentaires, Dalloz, 2001.

Fulgéras A.-J.

- *Affaires à suivre*, Albin Michel, 2002.

Greilsamer L. & Schneidermann A.

- *Où vont les juges ?*, Fayard, 2002.

Guinchard S. et Buisson J.

- *Procédure pénale*, Litec, 2000.

Halphen E.

- *Sept ans de solitude*, Coll. Impacts, Denoël, 2002.

Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (I.H.E.S.I.)

- *Systèmes de police comparés et coopération*, (Voir *supra* Cahiers de la sécurité intérieure).
- *Noir, gris, blanc. Les contrastes de la criminalité économique*, (Voir *supra* Cahiers de la sécurité intérieure).

Joly E.

- *Notre affaire à tous*, Les Arènes, 2000 ; également in Gallimard, Folio Documents, n° 4, 2002 (avec une préface inédite de l'auteur).

Kopp P.

- *Les délinquances économiques et financières transnationales. Analyses de l'action menée par les institutions internationales spécialisées dans la prévention et la répression des D.E.F.T.*, Coll. Etudes et recherches, I.H.E.S.I., 2001.
- *L'économie de la drogue*, Coll. Repères, La découverte, 1997.

Lascoumes P.

- *Les affaires ou l'art de l'ombre*, Le Centurion, 1985.
- *Elites irrégulières : essai sur la délinquance d'affaires*, Gallimard, 1997.
- *Corruptions*, Presses de sciences politiques, 1999.

Leclerc M.

- *La criminalité organisée*, La documentation française, 1996.

Manacorda S.

- *Criminalité économique et contexte international* in Delmas-Marty M. (sous la direction de) Vers des principes directeurs internationaux de droit pénal, Vol. IV : Institutions internationales, Editions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, 1996, pp. 3s.

Marmisse A.

- *La libre circulation des décisions de justice en Europe*, préface de J.P. Marguénaud. Presses Universitaires de Limoges (P.U. LIM), novembre 2000.

Merle R. et Vitu A.

- *Traité de droit criminel*, Tome II, 5^{ème} éd., Cujas, 2001.

Ministère de la justice (France)

- *L'espace judiciaire européen*, Actes du colloque d'Avignon du 16 octobre 1998. La Documentation française, 1999.
- *Eurojustice*, Actes de la conférence de Rouen 1999, La Documentation française, 2000.

Mission de recherche Droit et Justice (France)

- *La délinquance économique et financière comme criminalité organisée. Actions nationales et internationales*, séminaire européen , 25-26 novembre 1999, [http //www.gip-recherche-justice.fr](http://www.gip-recherche-justice.fr)

- *Les aspects judiciaires de la lutte contre la délinquance économique et financière en Europe*, Actes du séminaire de Villeneuve-Lez-Avignon, 16-17 novembre 2000, Service de l'information et de la communication du ministère de la justice (France), [http //www.gip-recherche-justice.fr](http://www.gip-recherche-justice.fr)

Mouhanna Ch.

- *Polices judiciaires et magistrats, Une affaire de confiance*, La documentation française, Coll. Perspectives sur la justice, 2001.

Pradel (J.) & Corstens (G.)

- *Droit pénal européen*, Précis Dalloz, 2ème édition, 2002.

Rancé P. & De Baynast O.

- *L'Europe judiciaire. Enjeux et perspectives*, éd. Dalloz, 2001.

Renucci J. F.

- « L'expertise pénale et la Convention européenne des droits de l'homme », *JCP* 2000, I, 857.

Robert J.

- « Les lois du 11 juillet et du 6 août 1975 en matière pénale », *JCP* 1975, I, 2729.

Robert Ph. (sous la direction de)

- *Crime et sécurité, l'état des savoirs*, La découverte, 2002.

Tak P. J.P. & Tomic-Malic M.

- *Les problèmes de la coopération policière et judiciaire au sein de l'Union européenne*, R.I.C.P.T., 2001, p. 277s.

Vervaele J.A.E.

- *L'Union européenne et son espace pénal européen : les défis du modèle Corpus Juris 2000*, R.D.P.C., 2001, p. 775s.

Vichnievsky L. et Follerou J.

- *Sans instructions*, Stock, 2002.

Zanoto J.P.

- *Les nouvelles démarches tendant à améliorer la coopération : aspects pratiques in L'espace judiciaire européen*, p. 134s. Voir Ministère de la Justice (France).
- *Les systèmes judiciaires confrontés à la criminalité organisée, in Vers l'unité du droit dans l'espace européen ?*, numéro spécial, Revue du marché commun et de l'Union européenne, n° 438, 2000, p. 335.

- *Audition par la Mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux, tome II, volume II, 481 p., JORF, Documents parlementaires, Assemblée nationale 2002 (mise en distribution le 11 avril), n° 2311.*

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION COMPARATIVE	p. 1
Première tendance : Dispositifs au stade des investigations	p. 2
Deuxième tendance : La nature de l'affaire	p. 5
Troisième tendance : L'hésitation à dépouiller le juge naturel de ses prérogatives	p. 7
Quatrième tendance : Centralisation et pluridisciplinarité	p. 9
Conclusions	p. 15
CHAPITRE I – LA JUSTICE PENALE ECONOMIQUE ET FINANCIERE EN FRANCE	p. 18
1. Mise en situation	p. 18
2. La loi du 6 août 1975	p. 19
3. De la compétence subsidiaire à la compétence concurrente : la loi du 1^{er} février 1994	p. 20
4. La condition de complexité	p. 21
5. Pratique de la compétence concurrente	p. 22
6. Spécialisation formelle et spécialisation substantielle	p. 25
7. La demande d'une nouvelle méthode de traitement des dossiers économiques et financiers	p. 25
8. La création des assistants spécialisés par la loi du 2 juillet 1998	p. 26
9. Le statut d'assistant spécialisé	p. 26
10. La fonction de l'assistant spécialisé	p. 27
11. Les missions confiées aux assistants spécialisés	p. 28
12. Premiers recrutements	p. 29
13. Les pôles économiques et financiers	p. 29
14. Périmètre actuel du droit pénal économique et financier	p. 30
15. Cas particulier de compétence concurrente nationale	p. 32
16. Fronde et tiraillements	p. 32
17. Premier bilan de l'activité des pôles	p. 33
18. Spécificités locales des pôles financiers	p. 34
19. Spécialisation ou confusion des fonctions	p. 35
20. Constante de la pluridisciplinarité : la densification de l'enquête préliminaire	p. 36
21. L'avant-projet de loi relatif au statut des conseillers techniques	p. 37
22. L'arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris du 27 avril 2001	p. 39
23. Conclusions sur la compétence	p. 40
24. Conclusions sur la pluridisciplinarité	p. 41
CHAPITRE II – SYNTHESE DES DROITS ETRANGERS	p. 42
<u>Section 1 – Etat de la spécialisation en matière de lutte contre la délinquance économique et financière</u>	p. 43
§ 1 – L'existence de structures spécialisées de lutte contre la délinquance économique et financière (date de création, origine, niveau de spécialisation des structures, etc.)	p. 43
<u>A - La police :</u>	p. 44

1° - Italie :	p. 44
<i>a - La direction des enquêtes anti-Mafia (DIA)</i>	p. 44
<i>b - La Polizia di Stato</i>	p. 44
<i>c - Les Carabinieri</i>	p. 45
<i>d - La Guardia di Finanza</i>	p. 45
2° - Pays-Bas :	p. 45
<i>a - Police nationale</i>	p. 45
<i>b - Autres organes</i>	p. 46
- <i>Le bureau de soutien du ministère public concernant la confiscation (BOOM)</i>	p. 46
- <i>L'équipe nationale d'investigation (LRT)</i>	p. 46
- <i>Les brigades interrégionales d'investigation (6)</i>	p. 46
- <i>Le BLOM</i>	p. 46
- <i>La division des enquêtes fiscale et douanière (FIOD) du Ministère des Finances</i>	p. 47
- <i>Les équipes interrégionales de lutte contre la fraude</i>	p. 47
3° - Portugal :	p. 47
4° - Royaume-Uni :	p. 48
<i>a - La police</i>	p. 48
<i>b - Les autres services</i>	p. 48
- <i>Le Service National des Renseignements criminels (NCIS)</i>	p. 48
- <i>Serious Fraud Office (SFO)</i>	p. 49
- <i>La Brigade Criminelle Nationale (NCS)</i>	p. 49
- <i>Le Service National des Enquêtes et des Douanes et de la Régie Royale (NIS)</i>	p. 49
<u>B – Le Ministère public :</u>	p. 50
1° - Allemagne :	p. 50
2° - Espagne :	p. 50
3° - Italie :	p. 54
4° - Pays-Bas :	p. 54
5° - Portugal :	p. 55
6° - Royaume-Uni :	p. 57
<i>a - Le Ministère Public de la Couronne (Service national des poursuites criminelles / CPS)</i>	p. 57
<i>b - Les Avocats des Douanes et de la Régie de Sa Majesté</i>	p. 57
<u>C – L’instruction :</u>	p. 57
1° - Espagne :	p. 58
2° - Pays-Bas :	p. 58
3° - Portugal :	p. 58
<u>D – Les juridictions de jugement :</u>	p. 59
1° - Allemagne :	p. 59
2° - Espagne :	p. 59
3° - Italie :	p. 59
4° - Pays-Bas :	p. 60
5° - Portugal :	p. 60
6° - Royaume-Uni :	p. 60
<i>a - La Cour</i>	p. 60
<i>b - La Civil High Court de Londres</i>	p. 61

§ 2 – Le domaine de spécialisation (laissée ou non à l’appréciation de certaines autorités, les critères de la spécialisation : type d’infraction, complexité de l’affaire...)	p. 61
---	-------

<u>A – Allemagne :</u>	p. 61
<u>B – Espagne :</u>	p. 64
§ 3 – Compétence exclusive ou concurrente, centralisée ou délocalisée, déterminée légalement ou laissée à l’appréciation de certaines autorités	p. 68
<u>A – Espagne :</u>	p. 68
<u>B – Italie :</u>	p. 69
<u>C – Pays-Bas :</u>	p. 69
<u>D – Portugal :</u>	p. 70
§ 4 – La spécialisation des policiers et des magistrats (spécialisation acquise par l’expérience seulement ou par une formation, les domaines de leur spécialisation, le détachement de magistrats spécialisés dans les administrations)	p. 70
<u>A – La spécialisation des policiers :</u>	p. 70
1° - Italie :	p. 70
2° - Pays-Bas :	p. 70
3° – Royaume-Uni :	p. 71
<u>B – La spécialisation des magistrats :</u>	p. 72
1° - Espagne :	p. 72
2° - Italie :	p. 73
3° - Pays-Bas :	p. 73
4° - Portugal :	p. 74
§ 5 – L’existence ou non « d’auxiliaires » ou « assistants » ou « collaborateurs » pour aider les magistrats (leur origine, leur statut - détachés de leur corps d’origine, maintien des liens avec leur corps d’origine, leurs fonctions, le moment de la procédure auquel ils interviennent, la possibilité d’un cumul d’intervention à tous les stades de la procédure)	p. 76
<u>A – Espagne :</u>	p. 76
<u>B – Italie :</u>	p. 77
<u>C – Pays-Bas :</u>	p. 77
<u>D – Portugal :</u>	p. 77
§ 6 – La place faite aux experts financiers, comptables, économique (le moment de la procédure auquel ils interviennent, la valeur accordée à leur expertise)	p. 78
<u>A – Espagne :</u>	p. 79
<u>B – Italie :</u>	p. 79
<u>C – Pays-Bas :</u>	p. 79
<u>D – Portugal :</u>	p. 79
§ 7 – Le recours à des structures privées dans la lutte contre la criminalité économique et financière	p. 80
<u>A – Espagne :</u>	p. 80
<u>B – Italie :</u>	p. 80
<u>C – Pays-Bas :</u>	p. 81
<u>D – Portugal :</u>	p. 81

§ 8 – Les rapports entre la magistrature et d’autres administrations ou institutions (police, autorités administratives de régulation...)	p. 81
<u>A – Allemagne :</u>	p. 81
<u>B – Espagne :</u>	p. 82
<u>C – Italie :</u>	p. 84
<u>D - Pays-Bas :</u>	p. 84
<u>E – Portugal :</u>	p. 84
<u>F - Royaume-Uni :</u>	p. 85
<u>Section 2 - Appréciation des systèmes de spécialisation</u>	p. 85
§ 1 - La nécessité d’un ordre de juridiction « économique » spécialisé à tous les stades de la procédure ou seulement d’une spécialisation à certains stades de la procédure	p. 86
<u>A – Espagne :</u>	p. 86
<u>B – Italie :</u>	p. 86
<u>C - Pays-Bas :</u>	p. 86
<u>D – Portugal :</u>	p. 87
§ 2 – L’apport de personnes extérieures à la justice (l’utilité de ces « auxiliaires », le moment de leur intervention, leur rôle, leur affectation à des pôles ou la centralisation - brigades volantes -, les domaines particuliers dans lesquels ces auxiliaires seraient nécessaires, leurs pouvoirs)	p. 87
<u>A – Espagne :</u>	p. 87
<u>B – Italie :</u>	p. 88
<u>C - Pays-Bas :</u>	p. 88
<u>D – Portugal :</u>	p. 88
§ 3 – L’opinion des différents acteurs sur le dispositif de lutte contre la délinquance économique et financière (efficacité, caractère opérationnel) ..	p. 89
<u>A – Allemagne :</u>	p. 89
<u>B – Espagne :</u>	p. 89
<u>C – Italie :</u>	p. 91
<u>D - Pays-Bas :</u>	p. 91
<u>E – Portugal :</u>	p. 93
<u>F - Royaume-Uni :</u>	p. 93
§ 4 – L’existence actuelle de débats ou de propositions concernant des modifications du système	p. 94
<u>A – Espagne :</u>	p. 94
<u>B – Italie :</u>	p. 94
<u>C - Pays-Bas :</u>	p. 94
<u>D – Portugal :</u>	p. 96
§ 5 – Les propositions en raison des pratiques	p. 96
<u>A – Espagne :</u>	p. 96
<u>B – Italie :</u>	p. 96
<u>C – Portugal :</u>	p. 97

ANNEXE 1	p. 98
ANNEXE 2	p. 99

Bibliographie

TABLE DES MATIERES