

Monsieur le Premier président de la Cour de cassation,  
Monsieur le Procureur général près la Cour de cassation,  
Mesdames et Messieurs les Hautes personnalités qui nous honorez de votre présence ce soir,  
Mes chers collègues,  
Mesdames et Messieurs,

Le 1<sup>er</sup> février 2019, le parquet national financier franchira un cap : celui de cinq années d'exercice.  
Je commencerai mon propos en rappelant trois évidences :

- en créant une Haute autorité pour la transparence de la vie publique puis un procureur de la République financier, les lois du 11 octobre et du 6 décembre 2013 relatives à la transparence de la vie publique et à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière ont modifié le paysage institutionnel de la lutte contre les atteintes à la probité et la fraude fiscale ;
- fruit d'une crise politico-institutionnelle et de la nécessité d'adapter le dispositif judiciaire aux comportements de délinquants qui s'appuient sur une économie mondialisée et dématérialisée, la création du procureur de la République financier n'a pourtant pas immédiatement emporté l'adhésion ;
- « Avatar (OVNI) institutionnel » ou « fait du prince » pour certains, « aventure sans lendemain » pour d'autres, le parquet national financier entre dans un modèle de justice spécialisée assez éloignée des principes qui structurent l'organisation judiciaire de droit commun.

De ces trois évidences sont nés trois défis.

1/ Démontrer qu'un tel modèle pouvait exister à l'intérieur du système judiciaire français était le premier. Est-il aujourd'hui relevé? Je ne puis le dire, encore moins en être juge. Sans doute le recul n'est-il pas suffisant pour apporter une réponse définitive à cette question. Seul le temps éprouve la valeur des institutions.

2/ Le deuxième défi consistait à faire la preuve que ce schéma de justice spécialisée est propre à opérer, à terme, des changements d'approche et de traitement de la délinquance économique et financière permettant d'atteindre une plus grande efficacité.

Ce défi invite à beaucoup de modestie car il y aura toujours un écart, que nous savons irréductible, entre le rêve impossible, mais indispensable, d'une justice économique et financière juste et efficace, et la réalité, parfois décevante, des résultats atteints.

Le relever est un travail et un souci quotidiens qui supposent d'accorder les volontés, les objectifs et les moyens de toutes les institutions qui, directement ou indirectement, participent à la lutte contre la fraude fiscale et la corruption.

Cet accord des volontés doit être particulièrement recherché car, à une délinquance systémique, l'on doit opposer une lutte systémique. On ne le dira jamais assez, la lutte contre la corruption nécessite d'impliquer un large spectre du système institutionnel.

Voyez ces pays qui, au sein même de l'Europe, malgré des magistrats anticorruption audacieux, courageux, mais trop seuls, éprouvent les pires difficultés pour être accompagnés et soutenus dans leur lutte par d'autres institutions, administrations et autorités de contrôle.

3/ Un troisième défi est venu mettre à l'épreuve, non seulement le PNF, mais aussi le modèle français de la justice.

Celui-là chasse définitivement l'idée que la justice financière en France peut encore fonctionner sur les seuls principes, méthodes et outils qui ont jusque-là guidé son action. L'utilisation croissante, par de plus en plus d'Etats, de la compétence extraterritoriale en matière de lutte contre la corruption transnationale est devenue une réalité incontournable qui s'impose à tous.

La France est particulièrement concernée par cette évolution : son tissu économique est constitué de nombreux groupes à dimension mondiale, dont beaucoup sont des leaders dans leur domaine d'activité.

Nous voilà désormais dans l'obligation de recourir à l'entraide pénale internationale sur un mode coopératif très approfondi, toujours concurrentiel, parfois conflictuel, le plus souvent stratégique pour les opérateurs économiques comme pour les intérêts fondamentaux de la nation.

Les enjeux de ces dossiers sont si importants qu'ils nous contraignent à une mobilisation et à une vigilance de chaque instant. A un point tel que l'on en vient à rêver d'un grand soir de la diplomatie judiciaire qui verrait surgir des règles de coopération pouvant neutraliser ce que certains nomment « la compétition internationale du droit » et qu'il me semble plus juste d'appeler la compétition des économies nationales par le droit.

A ce jour le PNF est saisi de 90 dossiers de corruption transnationale. Si l'on pouvait dès notre création anticiper cette tendance, à ce niveau-là, c'est une surprise!

Vous comprendrez alors qu'il y a des évolutions qui nous contraignent à rompre avec le dogmatisme d'une justice close qui répète, de décennies en décennies, les mêmes mythes, les mêmes habitudes, les mêmes certitudes.

Ne faut-il pas profiter de ce moment où la justice de la grande délinquance financière est mise à l'épreuve pour la faire progresser et la renforcer ? N'est-ce pas en acceptant de faire évoluer un modèle que l'on peut en sauvegarder l'intégrité et les valeurs fondamentales ?

C'est à l'ombre, ou plutôt à la lumière, de ces trois défis, que je vais évoquer le bilan 2018 de l'activité du PNF ainsi que le dynamisme institutionnel et de l'action publique qu'ils nous imposent.

Je vous renvoie au petit opuscule que vous avez pu découvrir à vos places pour les chiffres précis.

\*

Je vous disais que le PNF exerce sa compétence dans un modèle institutionnel dont il s'écarte par son statut, par sa place, par son fonctionnement.

Mais que serait-il sans les magistrats de la 32ème chambre du TGI de Paris dédiée au jugement de ses procédures?

Ces collègues dont chaque audience démontre la solidité des compétences techniques, la patience et le calme. Magistrats dont les jugements sont finement motivés, argumentés avec soin et science. Et c'est heureux car d'un long processus judiciaire dont l'aboutissement est un jugement, ce sont finalement eux qui, par leurs décisions, tissent la vérité judiciaire.

Mon sentiment est le même à l'égard des magistrats instructeurs que nous ne saisissons que lorsque l'affaire le justifie. Il existe, il existera toujours des situations, des dossiers, des faits qui rendent indispensable et précieuse leur intervention. Nous les sollicitons alors pour conduire les investigations et continuerons à le faire.

Et même si nous sommes parfois en désaccord, je voudrais souligner leur investissement, leur compétence, leur persévérance malgré une utilisation de la procédure pénale par la défense qui, sans cesse, cherche à renvoyer leur travail dans l'histoire et à figer le temps judiciaire. Je me garde d'oublier que ce sont eux aussi qui font la justice économique et financière et contribuent à l'inscription durable du PNF dans les institutions.

Et que serait le PNF sans la police judiciaire, sans le talent et l'engagement de ces enquêteurs spécialisés auquel il a constamment recours ? Sans l'OCLCIFE, sans les brigades spécialisées de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris, sans le SNDJ, sans les sections de recherche de la gendarmerie nationale ?

Que serait, enfin, le PNF sans son équipe de greffiers et de fonctionnaires dévoués, actifs, curieux, portés par le souci de l'excellence et le sens du devoir ?

\*

Le parquet national financier est organisé pour répondre à la spécialisation de sa mission. Celle-ci exige :

- de disposer d'une liberté de décider de se saisir et de poursuivre ;
- de pouvoir moduler son niveau de saisine en fonction de ses moyens ;
- de disposer d'un pouvoir sur le temps de traitement des procédures.

Notre liberté de saisine et de poursuite est totale. Affirmer n'est pas prouver, me direz-vous! En l'occurrence, il n'y a rien à prouver. Ceux qui veulent analyser avec objectivité notre activité, notre action, nos décisions, n'ont pas besoin d'être convaincus. Les autres resteront dans le fantasme, le complot ou, le plus souvent, la méconnaissance du fonctionnement de la justice qui s'appuie sur 2 socles : la loi et la raison.

Non, le PNF n'est pas omni-compétent, tout ce qui présente une coloration politico-économique ne relève pas de sa sphère d'activité.

Oui, une décision d'enquêter peut être immédiate ou exiger du temps d'analyse.

Non, une révélation, qu'elle provienne de la presse ou d'une ONG, n'est pas toujours suffisamment circonstanciée pour justifier une décision immédiate d'enquêter.

Oui, le PNF procède alors à des vérifications préalables, recherche des éléments complémentaires avant de saisir un service enquêteur.

Si nous agissions autrement, serions-nous encore une figure institutionnelle de l'Etat de droit?

Moduler notre niveau de saisine devient impératif. Aujourd'hui, le PNF traite 507 procédures. Ce qui revient pour chaque binôme de magistrats à suivre entre 70 et 75 dossiers.

C'est un maximum au regard du niveau de complexité des dossiers traités, car cette complexité affecte le temps de rédaction de tous les actes, qu'il s'agisse des simples requêtes aux JLD, des réquisitoires définitifs ou des réquisitions à l'audience.

C'est un maximum à un moment où beaucoup d'enquêtes décidées après la création du PNF se terminent.

C'est un maximum si nous voulons continuer à proposer à nos partenaires une disponibilité et un travail de qualité. Et seule cette qualité, dont la recherche exige du temps, garantit une justice comprise, acceptée par le justiciable comme par le citoyen.

Il existe aujourd'hui encore un obstacle majeur qui non seulement nous empêche d'atteindre cet objectif mais dévalorise le travail des juges d'instruction. Je veux parler de l'usage répandu et massif des artifices procéduraux pour retarder la comparution des mis en examen devant le tribunal.

Et malgré les efforts déployés par la cour d'appel pour raccourcir ces délais, ceux-ci restent importants. Ils le resteront nécessairement en l'absence d'une réforme législative. Il faut bien se rendre compte que la matière économique et financière donne particulièrement lieu à une utilisation excessive, bien que légale, des questions prioritaires de constitutionnalité et des voies de recours.

Il y a quelques jours, dans une affaire soumise au tribunal correctionnel après 7 années d'information, 5 QPC et 6 demandes de nullités ont été déposées. Les personnes présentes dans cette salle le savent bien, voies de recours signifie la saisine de plusieurs juridictions, les unes après les autres.

Il est donc souhaitable que le législateur intervienne pour encadrer l'utilisation des voies de recours contre les actes d'instruction, notamment, comme on le voit souvent, contre ceux qui ne sont pas des décisions juridictionnelles. Regrouper tous les recours en fin d'information permettrait de protéger les droits de la défense sans perturber le travail des magistrats instructeurs qui mèneraient ainsi leurs informations dans des délais raisonnables. Et ne serait-il pas indispensable d'améliorer encore les textes existants pour faire en sorte que le juge correctionnel n'ait plus qu'à statuer sur le fond sans avoir à se prononcer sur des questions de régularité de la procédure qui ne devraient plus se poser devant lui?

On ne peut pas demander aux services d'investigation, à leurs responsables, d'augmenter les moyens humains pour accélérer le traitement des dossiers et ignorer la situation de ces procédures d'information judiciaires enlisées dans des multiples recours qui retardent considérablement la décision.

Cette question est essentielle.

Elle ne doit pas cependant occulter les lois intervenues ces dernières années pour améliorer les conditions d'exercice de l'action publique, en 2016 en matière de corruption, en 2018 en matière de lutte contre la fraude fiscale.

Quelques mots sur cette dernière réforme.

Nous savons tous combien le sujet de la lutte contre la fraude fiscale est sensible tant la justice fiscale est au cœur de la question sociale et politique.

Certes, et vous savez quelle a été ma position sur ce point, la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale ne nous a pas totalement affranchis du verrou fiscal ; elle dessine cependant une nouvelle économie des relations entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale.

L'obligation d'information des parquets, la disparition du secret fiscal à l'égard du procureur de la République, l'extension de la procédure de CRPC et de la CJIP à la fraude fiscale vont nous obliger à tisser des liens encore plus serrés avec l'administration fiscale, à accroître le partage d'information, à mieux coordonner nos actions, nos compétences, nos décisions.

Cette loi est venue nourrir la lutte systémique contre la grande délinquance économique et financière. Voilà à mes yeux sa vertu, malgré le maintien du verrou.

Faire corps pour être plus efficace est une des clés de la réussite de la lutte contre la délinquance économique et financière. Nous faisons désormais corps avec la HATVP, la CDC et les CRC, avec TRACFIN, avec l'AFA, avec la DGFIP, avec l'AMF ; toutes ces autorités, institutions juridictionnelles et administrations avec lesquelles nous avons développé des relations de confiance et de travail très régulières.

Mais le PNF n'est pas le seul parquet à lutter contre la délinquance économique et financière. Le pourrait-il d'ailleurs?

Les multiples courriers, plaintes, signalements, dénonciations que nous recevons depuis cinq années dessinent une criminalité financière diversifiée, inscrite dans la géographie française, parfois transfrontalière, et dans ses réalités économiques et politiques régionales.

Ils disent aussi des attentes sociales fortes que le PNF ne peut à lui-seul satisfaire.

Et nous ne concevons pas notre intervention à l'écart de celle des parquets territoriaux, et notamment des JIRS. Nos compétences et nos moyens limités, notre raison d'être, nous imposent d'entretenir des relations de confiance et de partage avec les JIRS, de faciliter leur intervention dans le champ de compétence et de spécialité qui est le leur et réciproquement.

\*

J'évoquais dans mon propos introductif le nombre des dossiers de corruption transnationale, dite aussi corruption d'agent public étranger. Ils prennent une part de plus en plus importante dans l'activité du parquet national financier et dans celle de l'OCLCIFE. Nous avons assisté, depuis cinq ans, à un accroissement rapide et soutenu des plaintes, des dénonciations et des enquêtes.

On ne peut ignorer sur ce point le rôle des autorités judiciaires américaines, dotées d'une loi qui leur donne une compétence géographique mondiale en matière de corruption. Il y a aussi, bien sûr, l'effet de la loi Sapin II qui a permis à la France d'étendre sa compétence territoriale dans ce domaine.

Ces dossiers présentent plusieurs types de difficultés :

- d'ordre géographique d'abord : presque tous les pays du monde sont concernés, certains coopèrent, d'autres non ;
- difficultés aussi découlant de la multiplicité des autorités judiciaires intéressées par une même affaire, dont certaines nous imposent un rythme de progression parfois peu compatible avec nos moyens ;
- difficultés encore, résultant, c'est une question de bon sens, de la nécessaire prise en considération des intérêts industriels, commerciaux et stratégiques des sociétés concernées par les enquêtes ;

- difficultés, toujours, provenant du risque d'instrumentalisation qui nous invite à la prudence : il existe derrière certaines plaintes des intérêts politiques, économiques et concurrentiels que nous ne pouvons ignorer ; permettez-moi à ce propos de vous renvoyer à l'actualité de ces quelques jours ;
- enfin, le règlement de la situation des personnes morales mises en cause dans ces enquêtes ne résout pas le sort des personnes physiques.

Ces affaires nous imposent de repenser notre organisation, nos relations avec les avocats et avec les autorités judiciaires.

Elles nous contraignent à une implication plus approfondie dans l'enquête. La constitution d'équipes unissant magistrats, enquêteurs, assistants spécialisés est nécessaire.

Elles nous conduisent aussi à réfléchir à l'évolution de la notion de preuve et à rythmer les investigations dans un temps contraint, en particulier lorsqu'à l'enquête judiciaire s'intègre l'enquête interne de la société concernée.

Enfin, ce sont des dossiers particulièrement éligibles à la convention judiciaire d'intérêt public.

Je sais que ce mode de sanction peut être critiqué. Il peut être compris comme la manifestation d'une justice à deux vitesses, indexée sur le chiffre et la rentabilité, réduite à sa seule efficacité économique.

Ces critiques, nous devons les entendre, en faisant un usage raisonné de la convention judiciaire d'intérêt public. Elle doit répondre à la stricte volonté du législateur de 2016 et à l'idée que notre action contribue aussi à redresser des dysfonctionnements institutionnels.

Autrement dit, il faut veiller à encadrer son usage de manière :

- à ne pas paralyser ce qu'elle encourage, c'est-à-dire la révélation spontanée des faits et la résolution plus rapide des enquêtes sur un mode de collaboration avec la personne morale ;

- à ne pas franchir les limites qu'elle nous impose ; elle exclut les personnes physiques de son champ d'application, donc de la négociation et fait du ministère public le gardien de ces limites.

C'est dans ce souci que nous avons entrepris l'établissement de lignes directrices, à la fois doctrine d'emploi de la convention judiciaire d'intérêt public pour le parquet national financier et instrument de prévisibilité pour les opérateurs économiques.

\*

Mesdames et Messieurs, la démocratie est, selon le professeur Alain Suppio, l'une des réponses imaginées par l'humanité à la question de l'imposition, dans une société donnée, de règles de vie devant être respectées par tous ses membres. Elle exige des citoyens vertueux et une éducation qui favorise le souci de l'intérêt général et non de l'enrichissement personnel.

J'ai la faiblesse de penser qu'en agissant pour freiner la corruption et la grande fraude fiscale, le parquet national financier est une des expressions institutionnelles de cette démocratie. Dans notre pays, qui doit rester celui des lumières, il est une petite lumière qui s'efforce chaque jour, inlassablement, d'éclairer la lutte contre la grande délinquance économique et financière.

\*\*\*

Monsieur le Président, j'ai l'honneur de requérir qu'il vous plaise, conformément à l'article R 111-2 du code de l'organisation judiciaire, déclarer close l'année judiciaire 2018 et ouverte l'année judiciaire 2019, me donner acte de mes réquisitions et dire que du tout, il sera dressé procès-verbal pour être conservé au rang des minutes du tribunal.