



Le 12 décembre 2018

**Le Premier président**

à

**Madame Nicole Belloubet**  
Garde des sceaux, ministre de la justice

**Monsieur Christophe Castaner**  
Ministre de l'intérieur

Réf. : S2018-3520

**Objet :** Les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière, pour les exercices 2013 à 2017. À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Face à l'évolution aussi bien quantitative que qualitative des infractions (1), l'organisation et les moyens consacrés par les ministères de l'intérieur et de la justice à la lutte contre la délinquance économique et financière font apparaître des faiblesses qui contribuent à expliquer le caractère partiel et tardif de la réponse pénale (2). La Cour recommande de mieux utiliser les moyens qui existent dans les deux missions budgétaires concernées et, dans le choix des affaires et leur traitement, d'adopter une approche plus sélective, et plus préoccupée de l'efficacité et du délai de la réponse pénale.

# 1 FACE À L'ÉVOLUTION DES INFRACTIONS, UNE PRIORITÉ DE POLITIQUE PÉNALE

## 1.1 Des infractions de plus en plus nombreuses et complexes

La Cour a examiné l'évolution de la délinquance économique et financière au moyen des informations disponibles sur les "escroqueries et infractions économiques et financières" (EIEF) qui regroupent essentiellement les escroqueries, les atteintes à la probité, ainsi que les infractions fiscales et douanières, à la législation sur les sociétés, aux moyens de paiement et à la réglementation du travail. Ce champ comprend à la fois un grand nombre d'affaires de complexité limitée relevant de la délinquance "de masse", ainsi que des affaires complexes en nombre plus réduit, mais dont le traitement est particulièrement consommateur de ressources.

### 1.1.1 Une forte progression dans la période récente

La délinquance économique et financière est en progression significative. Bien que les méthodes de mesure ne soient pas harmonisées, on arrive à cette conclusion quelle que soit la source statistique retenue : infractions constatées par la police et la gendarmerie, affaires nouvelles enregistrées par les parquets, enquêtes de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Selon les sources statistiques des services de police et de gendarmerie, fondées sur les dépôts de plaintes et les infractions constatées directement par ces services, les "escroqueries et infractions économiques et financières" (EIEF) ont augmenté de +24 % entre 2012 et 2016. Cette hausse récente est comparable en "zone police" (+26 %) et en "zone gendarmerie" (+22 %). Elle est particulièrement sensible en région parisienne (+30 % dans la petite couronne, +52 % à Paris). Différenciée selon la nature des infractions, elle est globalement plus rapide que celle d'autres agrégats suivis par la police et la gendarmerie, tels que les atteintes aux biens et les atteintes à l'intégrité physique des personnes.

Sur une plus longue période, les EIEF sont également en progression de +12 % en cumulé de 2000 à 2016, progression moins rapide que celle des atteintes à l'intégrité physique (+81 %), mais qui contraste avec les atteintes aux biens, en baisse (-22 %).

Au total, en 2016, 395 000 infractions ont été constatées par les services de police et de gendarmerie, et 378 000 affaires nouvelles ont été enregistrées par les parquets, soit environ 8 % du nombre total d'affaires nouvelles enregistrées cette année-là. Dans l'enquête dite de "victimation" publiée par l'INSEE en 2017 (données 2016), s'agissant des "escroqueries bancaires" – qui sont la seule infraction économique et financière évaluée par cette enquête –, 4,2 % des ménages (soit 1,2 millions) ont déclaré en avoir été victimes au cours de l'année précédente, contre 1,8 % en 2010.

### 1.1.2 De nouvelles formes de délinquance

Dans ses analyses stratégiques, la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) insiste sur l'apparition de nouvelles formes de délinquance financière de nature à rendre plus complexes les investigations. Elle met en avant deux grandes tendances :

- "la professionnalisation des réseaux de blanchiment", la délinquance économique et financière apparaissant souvent comme une résultante de la criminalité organisée,

- "la sophistication de la délinquance dite astucieuse" qui recourt aux nouvelles technologies au fur et à mesure que celles-ci apparaissent.

De plus en plus d'enquêtes nécessitent en outre des investigations au niveau international.

Du point de vue des acteurs judiciaires et administratifs, la délinquance économique et financière est ainsi identifiée comme un contentieux de plus en plus technique qui nécessite des compétences et des méthodes spécifiques.

## **1.2 Une priorité de politique pénale, à des degrés différents pour les deux ministères**

### **1.2.1 Pour le ministère de la justice**

Le ministère de la justice a joué un rôle déterminant dans les réformes législatives récentes : loi du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière, ou loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Les dispositions nouvelles ont été accompagnées de directives d'application substantielles, notamment une circulaire de politique pénale du 31 janvier 2014 relative au procureur de la République financier, une circulaire du ministre des finances et des comptes publics et de la Garde des sceaux du 22 mai 2014 relative à la lutte contre la fraude fiscale et une circulaire du 30 septembre 2014 relative à l'action des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) en matière économique et financière.

Le ministère de la justice semble donc accorder une priorité importante à la lutte contre la délinquance économique et financière. « Sanctionner les manquements à la probité » et poursuivre « la répression des infractions les plus graves ou complexes en matière économique, financière et fiscale » demeurent des priorités affichées par la circulaire de politique pénale du 21 mars 2018.

### **1.2.2 Pour le ministère de l'intérieur**

Bien qu'y ayant été associé, le ministère de l'intérieur a moins été impliqué dans les réformes législatives récentes. Il fixe chaque année les objectifs et priorités des forces de sécurité. Une circulaire générale du ministre de l'intérieur du 28 janvier 2013 a ainsi fixé la « stratégie et les orientations en matière de lutte contre la délinquance », document décliné ensuite par les deux directions générales, sans mentionner la délinquance économique et financière. Au budget, les indicateurs spécifiques, qui figuraient dans les projets et les rapports annuels de performance (PAP et RAP) des programmes 152 "Gendarmerie nationale" et 176 "Police nationale" de la mission "Sécurités", ont disparu depuis 2014. Seul le développement des saisies des avoirs criminels est une priorité explicite de la police et de la gendarmerie, mais cet outil de répression transversal n'est pas spécifique à la matière économique et financière.

Le ministère de l'intérieur, fortement mobilisé par d'autres priorités telles que le terrorisme et l'immigration irrégulière, assure néanmoins que la délinquance économique et financière va redevenir l'une de ses priorités. Pour ce faire, une réorganisation de l'administration centrale est en cours (voir ci-après).

## **1.3 Des délais de procédure très importants qui affaiblissent l'efficacité de la réponse pénale**

### **1.3.1 La réponse pénale**

En 2017, le "taux de réponse pénale", mesuré par rapport aux affaires "poursuivables", a été de 77 %, semblable à celui de 2013. Ce taux, qui peut paraître important, ne mesure pas l'efficacité de la répression : il indique simplement la proportion des infractions à laquelle la justice a donné une suite quelconque, les parquets ayant été incités à « diversifier la réponse pénale » en toutes matières. Cette suite ne débouche que dans une minorité des cas sur des poursuites.

Rapporté au nombre des affaires dites orientées, le nombre d'affaires ayant eu une réponse pénale n'est en fait que de 30 %. Alors que le taux de réponse pénale est moins élevé pour les EIEF (77 % contre près de 89 % pour les autres infractions), ce second taux est au contraire plus important que celui attaché aux autres infractions (26 %), la proportion d'affaires considérées comme "non poursuivables" y étant moindre (61 % contre 71 %).

### **1.3.2 Les délais de procédure**

Indépendamment des taux de réponse pénale, les délais sont la condition essentielle d'une répression efficace de la délinquance économique et financière. Les magistrats et les enquêteurs poursuivent à cet égard deux approches complémentaires :

- une meilleure lisibilité de la sanction pénale grâce à des délais plus courts entre la commission des faits et le jugement ;
- une optimisation du temps des enquêteurs comme de celui des magistrats (parquet, juges d'instruction) pour utiliser au mieux des moyens contraints.

Même s'il n'existe pas de données fiables sur les délais de l'ensemble des enquêtes économiques et financières, les données disponibles, comme le nombre d'enquêtes en cours depuis plus d'un an (43 % dans les services territoriaux avec de fortes variations et 60 % dans les offices centraux), laissent cependant apparaître que les délais d'enquête, d'instruction et d'audiencement sont très importants et ne font que s'accroître.

Ainsi, une étude ponctuelle sur les délais globaux de procédure a été réalisée par la cour d'appel de Versailles sur un échantillon constitué des dossiers financiers audiencés pendant les mois de mai et juin 2015 devant la chambre spécialisée de cette cour. Le résultat de cette étude fait apparaître que le délai total moyen, comprenant le délai d'enquête ou d'instruction (de la plainte à la clôture de l'enquête ou, en cas d'information judiciaire, à l'ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel) et le délai de jugement (de la fin de la phase d'enquête au délibéré d'appel), s'établissait à 6,1 années et à plus de 8 ans dans 22 % des cas. De fait, en matière de délinquance économique et financière, la proportion de recours en appel et en cassation est très importante.

## **2 UNE ORGANISATION ET DES MOYENS DÉFICIENTS AU REGARD DE LA PRIORITÉ AFFICHÉE**

En dépit des réformes législatives, les résultats conduisent à s'interroger sur l'efficacité de la répression de la délinquance économique et financière, et sur la disparité entre les enjeux et les moyens dans ce domaine.

### **2.1 Les juridictions : une logique de spécialisation encore limitée**

Aux termes du code de procédure pénale (CPP), le critère de compétence territoriale des tribunaux de grande instance (TGI) est prépondérant. La spécialisation de certaines juridictions n'apparaît que pour quelques catégories d'infractions, dont la délinquance économique et financière.

#### **2.1.1 Les juridictions spécialisées**

Les pôles économiques et financiers (PEF) qui avaient été créés dans les années 1990 et dont l'activité était réduite (peu de renvois) ont été supprimés en 2013, à l'exception de celui de Bastia. Un nouveau pôle a toutefois été recréé au TGI de Nanterre en 2017, même si aucun moyen nouveau ne lui avait été accordé à ce titre, à fin 2017.

Au sein des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), le contentieux économique et financier ne représente qu'environ un cinquième de l'activité. Dans ce domaine, le stock d'affaires en cours est en hausse depuis 2013, en dépit d'une forte sélectivité des parquets, alors que, simultanément, le nombre d'affaires clôturées baisse. Les JIRS sont donc, à des degrés divers, saturées en dépit d'une progression des effectifs. L'utilité du dispositif n'est pas contestée mais un renforcement de son animation paraît nécessaire.

La mise en place du parquet national financier (PNF) s'est faite début 2014 par affectation de moyens supplémentaires au TGI de Paris. Au 31 décembre 2016, il comprenait 15 magistrats, soit moins qu'à la section économique et financière du parquet de Paris, et 14 personnels d'appui (dont 4 assistants spécialisés), contre 6 en janvier 2014. Depuis, le ministère de la justice a accepté un premier renforcement : au 31 décembre 2017, l'effectif est passé à 18 magistrats et 18 personnels d'appui (dont 5 assistants spécialisés et un juriste assistant).

La création du PNF a permis de sanctuariser des moyens dédiés à la poursuite des affaires les plus complexes. Le bilan de ses premières années de fonctionnement reste provisoire, la très grande majorité des procédures prises en charge étant encore en phase d'enquête. Le nombre d'affaires en cours a augmenté très rapidement et la hausse se poursuit : 395 affaires au 31 décembre 2016, 478 au 31 décembre 2017, soit +21 %.

### **2.1.2 Une spécialisation à la portée imprécise qui ne concerne qu'une faible partie des affaires**

En l'état actuel des textes, le transfert de certaines affaires à une juridiction spécialisée ne peut pas être imposé : le renvoi au PEF ou à la JIRS est facultatif pour le TGI territorialement compétent. Il en va de même pour le renvoi au PNF, à l'exception des délits boursiers.

Plusieurs circulaires ont tenté de préciser les périmètres de compétence du PNF et des JIRS, en fixant des orientations plus précises que le critère légal de "grande complexité". Des initiatives locales ont parfois été prises pour préciser les cas de saisine de la JIRS (à Lyon et Marseille par exemple).

Dans la pratique, le PNF et les parquets des JIRS disposent d'une marge d'appréciation étendue et décident des affaires qu'ils prennent en charge. Cependant, sur la période récente, en dépit de périmètres d'intervention qui se recoupent potentiellement, une complémentarité semble s'esquisser entre le PNF et les JIRS économiques et financières, celles-ci concentrant leur action sur des affaires présentant des liens avec la criminalité organisée.

Les juridictions spécialisées, y compris les pôles économiques et financiers des tribunaux de grande instance, traitent les affaires les plus complexes, qui ne représentent que 2 à 3 % de la masse des dossiers. La délinquance économique et financière de moyenne importance est prise en charge par les services judiciaires de droit commun, sans qu'aucune priorité ne s'attache à elle dans ce cadre, au contraire.

### **2.1.3 Des moyens humains statutairement "généralistes"**

La direction des services judiciaires (DSJ) répartit les moyens (magistrats, fonctionnaires) entre juridictions dans le cadre d'un dialogue de gestion qui tient compte de données d'activité qui n'entrent pas dans un niveau de détail plus fin que la répartition des affaires entre « affaires civiles » et « affaires pénales ». Les effectifs de magistrats sont répartis en distinguant simplement « parquet », « instruction » et « siège hors instruction », conformément au statut de la magistrature qui ne distingue que ces trois situations.

Ce sont ensuite les chefs de juridiction, dans le cadre de leur pouvoir d'organisation interne, qui prennent les décisions d'organisation et d'affectation. L'administration centrale n'intervient pas dans ces choix et n'en assure pas le suivi, sauf dans quelques cas particuliers, comme la question des effectifs du PNF ou ceux des JIRS, mais sans distinguer entre les deux volets de leur compétence (criminalité organisée et délinquance économique).

Depuis peu, sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature, des appels à candidatures pour certains postes spécialisés peuvent être effectués par la DSJ.

Le recrutement initial des magistrats ne tient pas non plus compte de la spécificité des affaires économiques et financières. Le statut de la magistrature prévoit plusieurs voies de recrutement sur titre qui pourraient potentiellement permettre de sélectionner des juristes expérimentés en ces matières. Ces possibilités n'ont pas été utilisées, de même que le détachement judiciaire qui pourrait jouer un rôle analogue. De plus, la formation initiale (31 mois), assurée par l'école nationale de la magistrature (ENM), est construite sur un concept de magistrat « généraliste », assumé par l'école. Elle exclut toute spécialisation à l'exception de la préparation au premier poste dans les dernières semaines de la scolarité. L'ENM propose, en revanche, une offre assez complète de formation continue.

#### **2.1.4 Un principe de liberté de choix des services d'enquêtes par l'autorité judiciaire largement tempéré par la pratique**

L'optimisation de la répartition des affaires entre services d'enquête, en fonction des compétences disponibles et de la charge de travail, constitue un enjeu majeur pour assurer l'efficacité de la lutte contre la délinquance.

Le processus repose sur un principe de libre choix de l'autorité judiciaire qui est largement théorique.

Pour les affaires peu complexes (qui constituent la grande masse), l'enquête est effectuée par le service qui a constaté l'infraction ou reçu une plainte, c'est-à-dire l'unité territoriale de la sécurité publique ou l'unité de gendarmerie.

Pour les affaires plus complexes, pour lesquelles l'enquête est suivie par un parquet, les magistrats s'assurent de l'accord informel d'un service d'enquête avant de le saisir. Cette situation, éloignée de la lettre de l'article 12-1 du Code de procédure pénale (CPP)<sup>1</sup>, est parfois critiquée mais généralement gérée de manière pragmatique par des contacts préalables. Ce sont les services généralistes, services de la sécurité publique ou groupements de gendarmerie, qui sont dans la situation la moins favorable, les affaires qui ne sont pas « acceptées » par les services spécialisés leur étant affectées par défaut.

L'enquête de la Cour a montré la complexité de ce processus et le temps qui lui est consacré, puisque la discussion est conduite au cas par cas et de manière informelle.

Plusieurs documents partenariaux entre la direction des affaires criminelles et des grâces et les directions générales de la police et de la gendarmerie ont été élaborés pour tenter de préciser les règles de saisine des différents services. Ces différents textes sont utiles mais ils ne jouent qu'un rôle limité dans le processus d'affectation des affaires. La nécessité de poursuivre la contractualisation au niveau national n'est d'ailleurs pas partagée par les différents intervenants, sans que d'autres modes de régulation soient envisagés.

---

<sup>1</sup> Le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire.

## **2.2 Les services d'enquête : un foisonnement d'acteurs**

Les forces de sécurité disposent de services d'enquêtes à compétence nationale en matière économique et financière, ou sur une partie de ce champ, et qui ont vocation à prendre en charge les affaires les plus complexes. Au niveau territorial, les services d'enquêtes sont, en revanche, peu spécialisés alors qu'ils traitent la grande masse des affaires.

### **2.2.1 Les nombreux services spécialisés traitent une minorité d'affaires**

#### **2.2.1.1 Au niveau national**

À la direction générale de la police nationale (DGPN), la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) comprend actuellement une sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière (SDLCODF). Celle-ci coordonne plusieurs services opérationnels ou "offices centraux" : l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), créé en 1990 ; l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCUFF), créé en 2013, et qui comprend notamment la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) ; l'office central pour la répression du faux monnayage (OCRFM). Les offices centraux ont, en principe, eux-mêmes un rôle de coordination de l'ensemble des forces de sécurité (police et gendarmerie) dans leur champ de compétence (article D. 8 du code de procédure pénale). En pratique, ce rôle est mal assuré.

À la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), est positionné l'office de lutte contre le travail illégal (OCLTI). En outre, la section de recherches de Paris, qui est formellement une unité territoriale, a une compétence nationale et dispose d'une équipe financière qui traite des dossiers complexes.

La réorganisation en cours de la DCPJ consiste en la création d'une sous-direction des affaires financières appelée à réunir les différents services financiers de l'actuelle sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière.

#### **2.2.1.2 Au niveau territorial**

Au niveau territorial, les unités de la DCPJ, qui peuvent s'appuyer sur des groupes d'intervention régionaux (GIR) et sont réparties sur tout le territoire à l'exception de la Réunion, de Mayotte et de la Polynésie française, ont pour mission de traiter les enquêtes complexes dans tous les domaines, mais disposent en leur sein de divisions ou d'unités spécialisées en matière financière. La direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Paris, relevant de la préfecture de police de Paris, dispose quant à elle d'une sous-direction des affaires économiques et financières et de brigades centrales, compétentes sur l'ensemble du ressort de la préfecture de police.

La DGGN dispose de 30 sections de recherches (SR) en métropole, rattachées aux régions de gendarmerie, dont 19 ont des groupes financiers. Les 7 SR d'outre-mer ne comportent pas de groupe financier. Les unités sans groupe financier disposent néanmoins de quelques enquêteurs formés dans ce domaine.

Au total, d'après les données d'activité disponibles pour l'année 2016, les affaires économiques et financières complexes prises en charge par les services spécialisés (unités de la DCPJ et de la DRPJ de Paris, sections de recherches de la gendarmerie nationale et OCLTI, douane judiciaire) représentent environ 7 000 affaires par an. La très grande majorité des infractions constatées, de complexité faible, mais aussi moyenne qui concerne directement les acteurs économiques, sont donc traitées par les directions départementales de la sécurité publique et les groupements de gendarmerie départementaux qui ne disposent pas d'enquêteurs spécialisés.

Ainsi, en 2017, les services de la sécurité publique, y compris ceux de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), ont pris en charge plus de 98 % des faits constatés et 95 % des faits élucidés par la police nationale.

## **2.2.2 La saturation de certains services**

L'OCLCUFF peut être considéré comme étant saturé. La création de cet office en 2013 a entraîné une forte hausse des affaires nouvelles prises en charge, en cohérence avec la montée en puissance du PNF dont il est le principal service enquêteur. Le nombre d'affaires clôturées n'a en revanche pas suivi la même tendance, en raison de la durée des enquêtes. Le nombre de dossiers par enquêteur est en progression continue sur l'ensemble de la période, passant de 1,8 fin 2013 à 5,6 en octobre 2017, alors que la tendance à l'OCRGDF, par exemple, est inverse.

Certaines directions interrégionales et régionales de la police judiciaire sont également en situation difficile (Ajaccio, Pointe-à-Pitre, Lille, Dijon, Rennes).

À Paris, le cas de la Seine-Saint-Denis, qui connaît une délinquance financière très liée à la criminalité organisée, est particulièrement préoccupant. S'agissant des services départementaux de police judiciaire (SDPJ), qui prennent en charge les affaires de moyenne complexité dans les départements de la petite couronne, un déséquilibre manifeste apparaît en effet entre les trois départements, au détriment de la Seine-Seine-Denis, où les effectifs du groupe financier ont continué à décroître depuis 2013, revenant à 7 enquêteurs seulement depuis 2015. D'après la procureure de la République, le département souffre en outre d'un effet d'éviction des services de police judiciaire implantés hors du département. Ainsi, au 30 septembre 2017, sur 197 affaires en cours à la brigade financière de la préfecture de police, 170 relevaient du TGI de Paris (parquet de Paris et PNF), contre 6 du TGI de Bobigny.

## **2.2.3 Des moyens humains mal suivis et peu fléchés**

### **2.2.3.1 Une connaissance partielle des effectifs consacrés à la délinquance économique et financière ; des difficultés à les pourvoir**

Au ministère de l'intérieur, la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) dispose d'un suivi détaillé des effectifs consacrés au champ économique et financier pour l'ensemble de ses unités, centrales et déconcentrées. La préfecture de police dispose d'un degré de détail comparable pour ses propres services.

Tel n'est pas le cas à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), la répartition fine des moyens relevant de décisions prises au niveau déconcentré par les directions départementales (DDSP), pas nécessairement connues de l'administration centrale, alors que ce sont ces services qui traitent la majorité des affaires.

La DGGN dispose quant à elle d'un suivi des effectifs financiers des sections de recherche, même si la répartition des effectifs entre unités relève des commandants de région et, pour les unités infra-départementales, des commandants de groupement.

Tous les services font état de difficultés pour pourvoir les postes spécialisés. D'une manière générale, les fonctions d'investigation semblent, en effet, être de plus en plus désaffectées et de moins en moins encadrées.

Dans les services de police, cette situation résulte de l'application trop uniforme de la réforme des « corps et carrières », caractérisée notamment par une forte baisse des effectifs d'officiers, qui a également touché les services spécialisés d'investigation. La DGPN explique aussi la désaffectation des enquêteurs par leur déception sur les suites judiciaires généralement réservées à leurs investigations.

La DGGN insiste également sur la nécessité d'une réponse pénale adaptée aux spécificités de la délinquance économique et financière. Elle espère s'attacher durablement les services de certains de ses personnels en instituant une prime de « haute technicité ».

Pour sa part, le préfet de police de Paris a confirmé les difficultés qu'il rencontre pour pourvoir les postes dédiés à la lutte contre la délinquance économique et financière qui s'expliqueraient essentiellement par une moindre attractivité globale de la filière judiciaire due à la « lourdeur de la procédure pénale ».

### **2.2.3.2 Des modes de recrutement et de formation ne facilitant pas la constitution de filières de spécialistes**

À l'heure actuelle, les voies de recrutement des policiers et des gendarmes n'ont pas pour objectif d'attirer ou de valoriser des compétences en matière économique ou financière : aucun des concours externes ou internes ne comporte d'épreuve dans ce domaine. Les candidats aux concours externes de commissaires et d'officiers de police ont, dans la grande majorité des cas, suivi des études juridiques ou de sciences politiques. Le profil des officiers de gendarmerie est un peu plus divers, notamment pour ceux issus des grandes écoles militaires. Les recrutements internes (par exemple d'officiers de gendarmerie parmi les sous-officiers) ne modifient pas sensiblement le constat fait sur les recrutements externes.

Pour les policiers et les gendarmes, la formation initiale ne comporte un module consacré à la délinquance économique et financière qu'à la fin de la formation, en fonction de l'affectation.

La formation continue est, en revanche, plus fournie et d'une qualité reconnue. Les politiques de la police et de la gendarmerie en la matière sont très différentes

S'agissant des policiers, c'est la DCPJ et non pas la direction centrale de la formation et du recrutement (DCRFPN) qui prépare au « brevet IMEF » (pour « investigateur en matière économique et financière »). Cette formation longue (7 semaines actuellement) est ouverte aux fonctionnaires de la DCPJ et de la préfecture de police mais pas à d'autres fonctionnaires des unités de sécurité publique, même ceux des équipes financières constituées au sein de sûretés départementales. Le nombre total d'enquêteurs brevetés IMEF est passé de 529 fin 2013 à 514 fin 2017.

La formation continue des gendarmes, pilotée par la direction générale, est assurée par le centre national de la formation à la police judiciaire (CNFPJ). Le dispositif est connu et apprécié des unités territoriales ainsi que des interlocuteurs judiciaires. Les cursus ont été entièrement revus et internalisés en 2017 et comportent désormais trois niveaux (DEFI 1, DEFI 2 et DEFI 3). Le nombre de militaires formés chaque année, après avoir connu une baisse entre 2014 et 2016, a fortement augmenté en 2017. Fin 2017, la DGGN disposait au total d'un peu plus de 400 officiers et sous-officiers formés. Elle a prévu de tripler ce nombre à bref délai.

L'efficacité de la lutte contre la délinquance économique et financière dépend de la manière dont il est répondu à plusieurs enjeux mis en évidence par le contrôle de la Cour : stratégiques, d'organisation et de ressources humaines.

Face à la masse des affaires, les priorités doivent être mieux définies et mieux concertées entre les ministères de l'intérieur et de la justice. Le raccourcissement des délais de procédure passe par une définition plus précise des actes d'enquête à réaliser. La pratique innovante du "devis judiciaire" par la gendarmerie, qui consiste à proposer au magistrat qui suit l'affaire (parquet ou juge d'instruction) un volume donné d'investigations à mener au regard de l'enjeu du dossier, est sans doute à encourager, parallèlement aux simplifications de la procédure pénale mises en chantier par le ministère de la justice.

En matière d'organisation, l'articulation entre services ou juridictions spécialisés et polyvalents doit être mieux définie. Les parquets doivent disposer d'une meilleure visibilité sur la disponibilité des services d'enquêtes. Dans les départements de la petite couronne parisienne, une meilleure concertation des différents acteurs est particulièrement nécessaire. Le niveau et la répartition des effectifs des services spécialisés d'enquête appellent quant à eux une réflexion spécifique, prenant en compte la situation des structures qui font face à une surcharge d'activité.

La réponse à la délinquance économique et financière a trop souvent consisté à créer de nouveaux services d'enquête ou de poursuites, sans considération globale des moyens à affecter à ce secteur. Il en résulte une organisation fragmentée, et un effort important consacré à un nombre restreint d'affaires, au détriment de la délinquance de moyenne importance, qui fait l'objet d'une attention insuffisante au regard de son impact sur le tissu économique et social.

Il semble à la Cour que la priorité doit être de mieux utiliser et de mieux coordonner les moyens existants, en particulier en région parisienne, où leur dispersion et leur mauvaise répartition sont patents.

Enfin, la politique de ressources humaines des ministères de la justice et de l'intérieur doit être infléchie pour mieux répondre aux besoins en compétences spécialisées en structurant de véritables filières économiques et financières au sein de la magistrature comme des forces de sécurité. Il importe, en outre, de remobiliser l'intérêt des enquêteurs et des magistrats pour lutter contre une délinquance qui préoccupe légitimement nos concitoyens.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : créer des filières de recrutement d'officiers et de commissaires adaptées aux missions d'investigation spécialisée, notamment en matière économique et financière ;

**Recommandation n° 2** : mettre en place un suivi régulier des effectifs des unités d'enquête économique et financière dans les services de sécurité publique et mettre au point des formations spécifiques à leur intention ;

**Recommandation n° 3** : assurer un suivi des magistrats spécialisés en matière économique et financière, portant sur l'évolution de leurs effectifs, les processus d'affectation et de mobilité, et l'offre de formation continue ;

**Recommandation n° 4** : poursuivre, dans les deux ministères, le développement du recours à des compétences externes en matière économique et financière, notamment en diversifiant les voies de recrutement ;

**Recommandation n° 5** : créer une instance régulière de concertation sur les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière en Île-de-France.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Didier Migaud**