

**Circulaire du 10 décembre 2014 relative aux relations entre l'autorité judiciaire
et les juridictions financières**

NOR : JUSD1429359C

La garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

Mesdames et messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel

Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel

Mesdames et messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance

Madame la procureure de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris

Pour information

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel

Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Monsieur le membre national d'Eurojust pour la France

L'exigence de transparence et d'exemplarité de la vie publique a conduit à un renforcement de l'action de l'Etat dans la détection et la lutte contre les atteintes à la probité. Cette évolution s'est traduite en premier lieu par le renforcement de la prévention et de la détection des conflits d'intérêts des élus et des décideurs publics et la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par les lois 2013-906 et 2013-907 du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique. Elle s'est poursuivie, en second lieu, par un renforcement du traitement des affaires économiques et financières les plus complexes et la création d'un procureur de la République financier par les lois 2013-1115 et 2013-1117 du 6 décembre 2013. Parce qu'elles détériorent la confiance des citoyens envers les institutions et portent préjudice au fonctionnement démocratique, les atteintes à la probité constituent un axe de politique pénale prioritaire et doivent faire l'objet d'un traitement judiciaire vigilant et efficace.

A cet égard, les juridictions financières, qui sont chargées de contrôler la régularité, la sincérité des comptes mais également la qualité de la gestion des fonds publics, jouent un rôle essentiel dans la détection des fraudes et des atteintes à la probité. Le domaine d'activité des juridictions financières est en effet varié. Les organismes soumis à leur contrôle sont très divers, par leur dimension, leur statut, leur organisation et leurs règles de fonctionnement. Dans le cadre de leur contrôle, les magistrats financiers ont accès à de très nombreuses pièces dont l'analyse requiert une technicité particulière. C'est au cours ou à l'issue de leur contrôle que les juridictions financières ont vocation à dénoncer à l'autorité judiciaire les comportements frauduleux susceptibles d'être pénalement qualifiés. L'étendue et la nature des contrôles des juridictions financières en font, dès lors, des partenaires privilégiés de l'autorité judiciaire dans la détection et la lutte contre la délinquance économique et financière.

Un partage d'informations entre autorité judiciaire et juridictions financières est de nature à améliorer l'efficacité du traitement des atteintes à la probité. Ces informations permettent non seulement de révéler *ab initio* les comportements susceptibles de constituer une infraction pénale et de déclencher une enquête, mais également d'enrichir les investigations lorsque l'enquête est déjà en cours. Réciproquement, la communication d'informations par l'autorité judiciaire sur les enquêtes en cours et les suites judiciaires données aux signalements des juridictions financières doivent permettre à ces dernières d'enrichir leur analyse des secteurs à risque et d'adapter au mieux la programmation de leurs contrôles. La complémentarité des sanctions susceptibles d'être prononcées par les juridictions financières, de manière cumulative ou alternative avec les sanctions judiciaires, ne peut que renforcer l'efficacité de la réponse apportée par les autorités publiques aux manquements constatés.

Plus de dix ans après la circulaire du 11 juin 2003, précisant le cadre de ces échanges initialement fixé par les circulaires du 3 janvier 1990, du 25 juin 1996 et du 27 novembre 1997, il a paru nécessaire de procéder à leur refonte, de concert avec les travaux menés par la Cour des comptes sur ce sujet.

Des changements législatifs et réglementaires ont en effet profondément modifié l'architecture des juridictions judiciaires compétentes en matière économique et financière. Ainsi, les juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) ont été créées par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, le procureur de la République financier a été créé par la loi du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la

grande délinquance économique et financière, et la carte territoriale des chambres régionales des comptes a été profondément modifiée par le décret du 23 février 2012 d'application de la loi du 13 décembre 2011¹ relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

La direction des affaires criminelles et des grâces a ainsi été associée par le parquet général près la Cour des comptes au groupe de travail mis en place en vue de la refonte de la recommandation du procureur général près ladite Cour du 5 février 2004 relative aux relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières. Des magistrats judiciaires en poste en juridiction ont également été associés à ce travail, permettant ainsi d'enrichir les échanges de leur expérience, difficultés et bonnes pratiques quotidiennes. La diffusion coordonnée de la recommandation du procureur général près la Cour des comptes et de la présente circulaire est le fruit de ce travail commun et de ces échanges fructueux.

Les orientations développées dans la présente circulaire participent d'une volonté non seulement de renforcement, mais plus encore de renouvellement des relations entre nos deux ordres de juridiction, alors que l'architecture des juridictions spécialisées en matière économique et financière a changé et que l'arsenal répressif en la matière s'est enrichi.

1. Renforcer les relations entre autorité judiciaire et juridictions financières

Le renforcement des relations entre les deux ordres de juridiction constitue un enjeu important tant pour les juridictions judiciaires que pour les juridictions financières. Pour les premières, il permet d'améliorer la détection et le traitement judiciaire des atteintes à la probité. Pour les secondes, il permet une meilleure appréhension de la cartographie des risques, susceptible d'influer sur une programmation plus efficace des contrôles. Ce renforcement débute par la mise en place de rencontres régulières, gage d'une meilleure connaissance réciproque.

1.1. Deux objectifs au renforcement des échanges entre autorité judiciaire et juridictions financières

1.1.1. Accroître la lutte contre les atteintes à la probité

Les atteintes à la probité sont par nature occultes ou dissimulées. Les victimes sont nombreuses et dispersées à l'échelle de toute la collectivité publique. Il est donc très difficile de faire émerger les comportements susceptibles de constituer une atteinte à la probité. Les juridictions financières, compte tenu de leur mission de contrôle des comptes et de l'utilisation des deniers publics, sont indispensables à la découverte des premiers soupçons à l'origine d'une enquête.

Les informations et pièces détenues par les juridictions financières sont susceptibles d'éclairer l'autorité judiciaire sur le contexte d'une affaire, l'organisation des structures et des circuits financiers en cause, voire d'enrichir les preuves à l'appui de la démonstration d'une infraction pénale et de la culpabilité de son auteur.

1.1.2. Contribuer à l'élaboration d'une cartographie des risques

Dans le cadre de son examen de la gestion des comptes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que des établissements, sociétés, groupements et organismes dans lesquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier ou détiennent un pouvoir de décision², les contrôles sont engagés à l'initiative de la chambre régionale des comptes dans le respect de son programme annuel de vérification. Ils peuvent aussi l'être sur demande motivée de l'autorité locale ou du préfet.

1 Article L212-1 du code des juridictions financières

2 L'examen de gestion des chambres régionales des comptes est prévu par l'article L211-8 du code des juridictions financières. Il porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observation. Contrairement au contrôle juridictionnel, le champ de compétence de la chambre en matière de contrôle de la gestion n'est pas limité par le volume financier ou le nombre d'habitants des collectivités du ressort territorial de la chambre. Il s'ensuit que le contrôle peut porter sur toute collectivité et établissements publics situés dans sa zone géographique de compétence. Il peut s'appliquer à un grand nombre d'organismes, qu'ils soient ou non dotés d'un comptable public.

Le programme annuel des contrôles de la chambre est déterminé par le président de la chambre, après avis du procureur financier. La chambre ayant l'initiative de ce type de contrôle, elle vérifie en priorité les comptes et la gestion des entités susceptibles de donner lieu à des irrégularités.

A cet égard, il paraît souhaitable que les informations recueillies par l'autorité judiciaire dans l'exercice de sa mission relative à des irrégularités ou dysfonctionnements susceptibles d'impacter la bonne gestion des deniers publics, puissent être transmises et viennent enrichir la réflexion des chambres régionales ou territoriales des comptes dans le cadre de l'élaboration de la programmation de ces contrôles. Au-delà de l'information des juridictions financières sur les suites judiciaires données aux signalements, les juridictions judiciaires peuvent en effet avoir connaissance d'irrégularités ou de dysfonctionnements qui ne sont pas nécessairement constitutifs d'une infraction pénale mais peuvent porter atteinte à la bonne gestion des deniers publics. Cette contribution, sous-tendue par l'objectif commun de lutte contre les atteintes à la probité et de saine gestion des deniers publics, doit s'opérer, le cas échéant, dans le respect le plus strict du rôle et de l'indépendance de chaque ordre de juridiction.

Il convient ainsi de rappeler que les éléments transmis par les parquets judiciaires n'ont qu'une valeur informative mais sont susceptibles d'éclairer l'avis préalable du parquet financier.

Sans préjudice des communications directes lorsque des circonstances particulières le justifient, cette transmission préalable pourra être mise en œuvre par l'intermédiaire du magistrat référent du parquet général près la cour d'appel compétente, avant que le projet de programmation des contrôles ne soit définitivement arrêté par le président de la chambre régionale ou territoriale des comptes.

Pour éviter toute déperdition d'information de nature à porter atteinte à l'efficacité des contrôles, cette transmission exige une stricte confidentialité.

Enfin, des actions conjointes de contrôle et d'investigations pénales pourraient être envisagées à titre expérimental en concertation avec le parquet judiciaire et sous réserve de l'inscription du contrôle à la programmation de la chambre. Cette expérimentation doit toutefois être strictement limitée par le respect de l'indépendance de chaque ordre de juridiction.

1.2 La mise en place de rencontres régulières

1.2.1 Identifier des interlocuteurs référents et favoriser le développement d'une meilleure connaissance réciproque

Les juridictions judiciaires et les juridictions financières ont des missions distinctes et complémentaires. Pour améliorer leur connaissance réciproque et coordonner leurs actions, il importe que les interlocuteurs de chaque ordre de juridiction soient clairement identifiés.

Or, les ressorts territoriaux des chambres régionales et territoriales des comptes sont plus étendus que les ressorts des cours d'appel et, *a fortiori*, des tribunaux de grande instance. Cette difficulté, liée à l'étendue des ressorts géographiques des juridictions financières, n'a pas toujours rendu aisée l'identification d'interlocuteurs judiciaires, tant à l'échelon des parquets de première instance qu'à celui des parquets généraux près les cours d'appel.

Pour faciliter les échanges, il est nécessaire de désigner, au sein de chaque parquet général, et éventuellement au sein de chaque parquet, un correspondant identifié des juridictions financières. Ce magistrat référent sera le point de contact avec le procureur financier de la chambre régionale ou territoriale des comptes.

Dans le même esprit, il paraît opportun de systématiser les visites de courtoisie afin que les magistrats représentant du ministère public de chaque ordre de juridiction soit rapidement repéré. J'invite donc tout nouveau procureur général et tout nouveau procureur de la République à rencontrer, dans les premières semaines de sa prise de fonction, le procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes de son ressort.

Afin de favoriser le développement d'une meilleure connaissance réciproque de la culture professionnelle, des cadres juridiques d'intervention et des règles applicables dans chaque ordre de juridiction, il apparaît en outre comme souhaitable que des actions de formation réciproques soient envisagées à l'initiative du magistrat référent du parquet général. Ces actions seront l'occasion de faire connaître aux magistrats financiers les objectifs des parquets et les exigences procédurales (qualification pénale, prescription, suites judiciaires) dans le traitement des signalements et des informations transmis par les chambres régionales ou territoriales des comptes.

Ces actions de formation sont susceptibles de concerner en priorité les magistrats en charge du contentieux des atteintes à la probité et seront pour eux l'occasion de mieux connaître les travaux et la qualité de l'expertise des magistrats financiers.

1.2.2 Faciliter les échanges par la mise en place de réunions institutionnelles

Le développement d'une connaissance commune de nos deux ordres de juridiction passe, par ailleurs, par des rencontres régulières entre magistrats financiers et judiciaires d'un même ressort. Plus largement, ces rencontres permettent de déterminer des priorités d'actions communes, et de réfléchir aux modalités et au contenu des échanges entre juridictions financières et autorité judiciaire.

Par conséquent, parallèlement à la recommandation du procureur général près la Cour des comptes à destination des procureurs financiers, je vous invite à mettre en place ou à participer à des rencontres périodiques qui réuniront le magistrat référent du parquet général, les procureurs de la République du ressort de la chambre régionale ou territoriale des comptes ou leur représentant et, le procureur financier près ladite chambre. Il revient au magistrat référent de fixer la périodicité de ces réunions en accord avec le procureur financier près la chambre.

Pour être efficaces, il importe que ces réunions aient un contenu concret et bien circonscrit. Elles seront ainsi l'occasion de :

- faire le point sur les suites réservées aux signalements et communications de la chambre ;
- recueillir des informations sur les contrôles en cours ;
- définir les modalités concrètes de suivi des signalements notamment par la mise en place d'un tableau de bord.

En outre, si le parquet judiciaire a un rôle prépondérant d'initiative dans la mise en œuvre des enquêtes et des poursuites, il en va tout à fait différemment du côté des juridictions financières. Au sein des chambres régionales ou territoriales des comptes, c'est le siège qui choisit les entités à contrôler en priorité et qui détermine le moment des contrôles. Le procureur financier donne seulement un avis sur la programmation des contrôles et n'est pas toujours tenu informé du moment du contrôle. De même, la décision de signaler des faits à l'autorité judiciaire peut se faire sur décision de la chambre, sans l'accord du procureur financier³. Les magistrats du siège des juridictions financières ont donc un rôle déterminant dans le choix des priorités d'actions de la juridiction. Il est dès lors intéressant de les associer aux rencontres intervenant entre les deux ordres de juridictions.

Les magistrats du siège des juridictions judiciaires ayant à traiter les procédures initiées ou enrichies par des signalements des juridictions financières pourront, également, se voir proposer de participer à ces rencontres.

Aussi, je vous invite à mettre en place, en collaboration avec le parquet financier près la chambre, une réunion inter-juridictions dont il vous appartiendra de fixer le format et la périodicité. Cette réunion pourra associer le parquet général de la Cour des comptes et la direction des affaires criminelles et des grâces.

Elle sera l'occasion d'échanger sur des problématiques communes entre le parquet et le siège de chaque ordre de juridiction et de mieux connaître les attentes et les éventuelles difficultés de chacun. Plus particulièrement, il conviendra de sensibiliser la juridiction financière à la politique pénale conduite en matière d'atteintes à la probité.

Par ailleurs, pourraient être abordées au cours de cette rencontre l'actualité législative ou réglementaire touchant à l'organisation des deux ordres de juridiction et, plus largement, l'actualité normative ou jurisprudentielle relative aux atteintes à la probité. Pour ce faire, la direction des affaires criminelles et des grâces est disponible s'agissant des sujets relevant de sa compétence.

³ Le procureur financier est, dans cette hypothèse, tenu de transmettre au parquet judiciaire territorialement compétent et peut joindre son envoi d'une note de parquet à parquet dans laquelle il explique son positionnement.

2 - Développer la communication entre les juridictions financières et l'autorité judiciaire

2.1. Les communications de l'autorité judiciaire vers les juridictions financières

2.1.1. Le cadre légal

La possibilité de communication d'informations à destination des juridictions financières, encadrée par les articles L141-2⁴ (Cour des comptes) et L241-2-1⁵ (chambre régionale des comptes) du code des juridictions financières, est étendue puisque prévue dès lors qu'une pièce de procédure est relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion de l'Etat, des établissements publics ou des organismes relevant de la compétence des juridictions financières.

Plus spécialement, une transmission d'informations par le procureur de la République à destination du procureur financier près la chambre en vue de dénoncer une gestion de fait est prévue à l'article R212-19⁶ du code des juridictions financières. Aux termes de ces dispositions, si le procureur de la République vient à avoir connaissance d'éléments constitutifs d'une gestion de fait, c'est-à-dire d'un dysfonctionnement dans la gestion des deniers publics provenant du non-respect du principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable, il doit en informer le procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes.

A cet égard, il convient de rappeler que, même si une procédure a fait l'objet d'un classement sans suite, elle peut prospérer devant les juridictions financières, par la voie d'une gestion de fait (prescription décennale), d'un déferé devant la Cour de discipline budgétaire et financière⁷ (CDBF) (prescription quinquennale) ou d'une observation dans un rapport d'observations définitives (ROD).

Ainsi, sauf circonstances particulières, les ordonnances de non-lieu, les décisions de relaxe ou de condamnation, les ordonnances ou arrêts de renvoi devant le tribunal correctionnel ou de mise en accusation devant la cour d'assises concernant un organisme ou une collectivité publique susceptible d'être contrôlé par la chambre, doivent lui être transmis pour information.

2.1.2 L'étendue du droit de communication des juridictions financières

La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes sont des juridictions administratives dont les contrôles et les investigations sont soumises au principe de confidentialité. Dans le cadre de leurs contrôles, les juridictions financières bénéficient d'un droit de communication étendu, dont le non-respect est sanctionné par le délit d'entrave.

La Cour des comptes est en effet habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle (article L141-1 du code des juridictions financières). Les chambres régionales ou territoriales des comptes sont habilitées à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des collectivités publiques, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle (article L241-1 du code des juridictions financières).

4 « Le procureur de la République peut transmettre au procureur général près la Cour des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion de l'Etat, des établissements publics ou des organismes relevant de la compétence de la Cour des comptes ».

5 « Le procureur de la République peut transmettre au représentant du ministère public près une chambre régionale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes relevant de la compétence de cette chambre. »

6 « [Le procureur financier près la chambre régionale des comptes] défère à la chambre régionale des comptes les opérations qu'il présume constitutives de gestion de fait, sur communication (...) des procureurs de la République (...), à son initiative ou au vu des constatations faites lors d'un contrôle de la chambre régionale des comptes ou des autres informations dont il dispose. Il requiert, en cas de besoin, l'application de l'amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public ».

7 Article L314-18 du code des juridictions financières : « Le procureur de la République peut transmettre au procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des infractions prévues et sanctionnées par les articles L. 313-1 à L. 313-14 ».

Le refus de communication constitue un délit d'entrave, prévu aux mêmes articles et sanctionné par une amende de 15.000 euros.

Il vous revient donc de répondre avec diligence aux demandes de communication des juridictions financières dès lors que ces demandes concernent des entités publiques ou organismes soumis à leur contrôle.

Les dispositions précitées du code des juridictions financières dérogent expressément aux dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale et ne sont donc pas susceptibles de constituer une atteinte au secret des enquêtes ou de l'instruction. En outre, en application des articles L141-7 et L241-5 du code des juridictions financières, il revient aux juridictions financières de prendre toutes dispositions pour garantir le secret de leurs investigations.

En pratique, en cas de communication par l'autorité judiciaire de pièces confidentielles, les juridictions financières assureront le même niveau de protection du secret dans le cadre de leurs procédures internes. Le caractère confidentiel de ces documents a une incidence sur l'utilisation que peut en faire la juridiction financière et notamment sur la possibilité d'en faire mention dans ses rapports.

2.2 Les communications des juridictions financières vers l'autorité judiciaire

2.2.1 La transmission d'informations ou de signalements

La transmission d'informations ou d'un signalement par la juridiction financière à l'autorité judiciaire se fait exclusivement par l'intermédiaire de leur ministère public selon les modalités suivantes :

- La majorité des signalements de faits susceptibles de motiver l'ouverture d'une action pénale est transmise au procureur de la République, à l'initiative d'une chambre régionale ou territoriale des comptes par l'intermédiaire de son ministère public (article R241-25 du code des juridictions financières) ;
- Certains signalements de faits susceptibles de motiver l'ouverture d'une action pénale, découverts à l'occasion d'un contrôle de la Cour des comptes, font l'objet d'une saisine du seul garde des sceaux par le procureur général près la Cour des comptes, préalablement informé des faits par ladite Cour (article R143-3 du code des juridictions financières). Ces signalements revêtent une importance particulière car ils concernent des organismes à envergure nationale susceptibles de manipuler des montants importants ;
- Un nombre plus réduit de signalements de faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale est effectué à l'initiative du seul procureur financier, sans attendre la position de la chambre ou sans que la chambre ait souhaité une transmission (article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale). C'est notamment le cas lorsque la prescription de l'action publique est susceptible d'intervenir à brève échéance. Par conséquent, ces signalements doivent faire l'objet d'un traitement rapide par l'autorité judiciaire ;
- Plus largement, dans le cadre des attributions du ministère public, le procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes peut correspondre avec toutes autorités, administrations et juridictions dans le ressort de ladite chambre (article R212-22 du code des juridictions financières).

2.2.2 Les pièces communicables

Une distinction doit être faite entre d'une part, les pièces recueillies au cours de l'instruction et d'autre part, le rapport d'instruction lui-même :

- Le « dossier-liasse-rapport » d'instruction (DLR) comporte l'ensemble des pièces justificatives et les informations rassemblées au cours de la procédure, quel qu'en soit le fondement. Il n'est pas couvert par le secret du délibéré.

Sont le cas échéant communicables :

- Le rapport d'observations provisoires (ROP) ;
- Les observations écrites et auditions éventuelles (les auditions devant les juridictions financières ne font pas l'objet d'un procès-verbal) ;
- Le rapport d'observations définitives (ROD) ;

- En revanche, le rapport d’instruction (RIOP : rapport d’instruction et d’observations provisoires) doit être considéré comme partie intégrante du délibéré. Il est couvert par le principe du secret et ne peut être communiqué à l’autorité judiciaire.

Dans un souci de fluidité du partage de l’information, les pièces communicables peuvent être transmises à l’autorité judiciaire sous forme dématérialisée. Il convient toutefois de veiller de façon très stricte à la confidentialité de leur transmission.

2.2.3 La communication de pièces par les chambres régionales ou territoriales des comptes à la demande de l’autorité judiciaire

A l’occasion du signalement par une juridiction financière à l’autorité judiciaire de faits susceptibles de constituer une infraction pénale, il arrive que la note de signalement évoque des pièces justificatives de comptes (comptes, mandats, factures) qui n’ont pas été matériellement jointes à la note de signalement. Ces pièces justificatives peuvent être néanmoins nécessaires pour enrichir les investigations, voire pour étayer la démonstration d’une infraction pénale. Sous réserve que la ou les pièces concernée(s) soi(en)t communicable(s), l’autorité judiciaire peut solliciter la communication de ces pièces à la juridiction financière.

A cet égard, l’article D245-1 3^{ème} alinéa du code des juridictions financières prévoit que « *La communication des pièces justificatives détenues par une chambre régionale des comptes peut être demandée au secrétaire général de la juridiction par les comptables, le représentant légal de la collectivité ou de l’établissement public ou les juridictions de l’ordre judiciaire ou administratif. Cette communication est effectuée soit sur place dans les locaux de la juridiction, soit par envoi de photocopies, soit par envoi des pièces originales. Dans ce dernier cas, une ordonnance du président de la chambre régionale des comptes décide la communication et fixe le délai de réintégration des pièces ; dans les autres cas, le président de la chambre fixe les modalités de communication des pièces* ».

Plus largement, il est important que les demandes de pièces, et notamment les pièces autres que les justificatifs de comptes, se fassent avec le souci d’entretenir des relations de qualité avec les juridictions financières. Il est également nécessaire, dans l’hypothèse où le contrôle de la juridiction financière ne serait pas achevé, de ne pas entraver le déroulement de celui-ci. Aussi, je vous invite à tenir compte des modalités suivantes lorsque vous solliciterez une juridiction financière afin qu’elle vous communique des pièces complémentaires :

- Le ministère public des juridictions financières est l’intermédiaire exclusif des parquets s’agissant de l’échange d’informations entre les deux ordres de juridiction ;
- Lorsque les services enquêteurs saisissent la copie dématérialisée ou certifiée conforme de pièces communicables, nécessaires à l’avancée des investigations, ils doivent agir sur instruction et sous le contrôle effectif du procureur de la République compétent ;
- Il convient autant que possible d’éviter de procéder par perquisition et saisie, ces mesures étant de nature à affecter les relations entre les deux ordres de juridiction, et ce d’autant plus que les juridictions financières ne sauraient être suspectées de retenir des pièces utiles au juge pénal, alors qu’elles concourent avec l’autorité judiciaire à une mission commune de lutte contre les atteintes à la probité ;
- Pour les mêmes raisons, il importe de ne pas procéder par réquisitions judiciaires.

En pratique, la communication de pièces doit être demandée à la chambre :

- soit par courrier du procureur de la République adressé, par l’intermédiaire du procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes, au secrétariat général de la juridiction financière si la demande concerne des pièces justificatives de comptes ;
- soit par courrier du procureur de la République adressé au procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes pour toute autre demande de communication de pièces et documents ;
- soit par les enquêteurs saisis d’un soit-transmis aux fins d’enquête et agissant sur instructions précises du procureur de la République. Dans cette hypothèse, le procureur de la République prendra contact préalablement avec le parquet financier de la chambre pour l’informer de l’enquête diligentée et de sa demande de transmission.

2.2.4 L'hypothèse de l'audition d'un magistrat financier comme témoin

Les signalements des juridictions financières résultent souvent de l'analyse de contrats et de pièces de procédures en lien avec la commande publique, mais également de pièces comptables ou de montages financiers complexes. Les magistrats financiers disposent d'une expertise reconnue en matière administrative, financière et comptable. Nombre de signalements et de pièces annexes transmis à l'autorité judiciaire revêtent un caractère hautement technique et complexe.

Un échange informel entre le procureur financier de la juridiction financière et le magistrat référent de la juridiction judiciaire destinataire du signalement permettra, si cela s'avérait nécessaire, d'en faciliter l'examen et de mieux en percevoir les enjeux. L'audition du magistrat financier en tant que témoin, dans cette hypothèse, ne semble pas opportune.

Si, en sus du signalement et des pièces annexes communiquées à l'autorité judiciaire, il apparaît que des éléments complémentaires peuvent être apportés et doivent être versés en procédure, rien ne s'oppose juridiquement à ce qu'un magistrat financier soit entendu en tant que témoin. Toutefois, il convient d'opter pour cette voie procédurale avec circonspection.

En effet, le signalement résulte, dans la plupart des cas, du délibéré de la Cour des comptes ou de la chambre régionale ou territoriale des comptes et contient l'ensemble des éléments que la juridiction financière a estimé devoir transmettre.

De surcroît, je vous rappelle que tout magistrat de la Cour des comptes et des chambres régionales ou territoriales des comptes prête serment, lors de sa nomination dans le corps ou lors de sa nomination à son premier emploi dans une chambre, « *de garder le secret des délibérations* » conformément aux articles L120-3 et L212-9 du code des juridictions financières.

S'agissant des activités juridictionnelles des juridictions financières, il résulte des articles L142-1 et L242-1 du code des juridictions financières que le délibéré des juges financiers est couvert par le secret. Le magistrat chargé de l'instruction et le représentant du ministère public n'y assistent pas.

Dès lors, dans l'hypothèse où un magistrat financier serait convoqué en tant que témoin, il est soumis au secret des délibérations et ne pourra faire état d'aucun élément, dans le cadre de son audition, qui serait susceptible de porter atteinte à ce secret. Il ne pourra donc pas transmettre les documents d'instruction de la chambre, qui sont couverts par le secret⁸. En outre, il ne pourra pas davantage transmettre les communications provisoires de la chambre à l'issue de son audition, cette communication ne pouvant s'effectuer que par le procureur financier près la chambre.

A la pratique de l'audition du magistrat financier en tant que témoin, il convient de préférer la note de parquet financier à parquet judiciaire permettant ainsi de préserver le positionnement de chaque ordre de juridiction.

3. Améliorer le contenu, les modalités de transmission et le suivi des signalements

3.1 Le contenu des signalements

3.1.1 Le fondement du signalement

Le fondement du signalement permet au procureur de la République d'apprécier l'urgence et le contexte du signalement. Plusieurs situations peuvent se présenter :

- Lorsqu'une transmission est décidée à l'initiative de la chambre, par l'intermédiaire de son procureur financier⁹, ce dernier a obligation de transmettre à l'autorité judiciaire. Si le procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes est en désaccord avec cette transmission, il lui est possible d'expliquer les raisons de son désaccord dans une note distincte adressée au procureur de la République

⁸ Article L241-6 du code des juridictions financières

⁹ Transmission du procureur financier au procureur de la République local, avec information du procureur général de la Cour des comptes qui en informe le garde des sceaux (article R241-25 du code des juridictions financières).

dont il serait, le cas échéant, le seul auteur ;

- Les signalements du parquet général de la Cour des comptes, destinés au seul garde des sceaux¹⁰ - à charge pour lui de le transmettre le cas échéant à l'autorité judiciaire compétente - portent en général sur des établissements ou organismes publics à dimension nationale. Ils revêtent une importance particulière en raison de la gravité des faits dénoncés, du haut-degré de responsabilité des décideurs en cause et du montant des sommes frauduleusement utilisées ;
- Les transmissions effectuées à la seule initiative du procureur financier sans attendre le délibéré de la chambre régionale ou territoriale des comptes¹¹, en raison d'un risque de prescription à brève échéance ou de la gravité des faits, doivent être traitées par les parquets judiciaires dans les plus brefs délais. En effet, contrairement au soit-transmis aux fins d'enquête, la transmission du signalement par le parquet financier de la chambre n'est pas interruptive de prescription¹².

Dans tous les cas, le signalement transmis doit faire l'objet d'une remontée d'information régulière.

3.1.2 La qualification des faits

La définition de qualifications pénales n'est pas aisée au stade de la transmission du signalement. Un contact informel entre le procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes et le procureur de la République permettra, le cas échéant, d'affiner la ou les infraction(s) pénale(s) envisagée(s) au stade de la transmission. Je vous rappelle que le parquet n'est pas tenu par la ou les qualifications éventuellement retenues par la juridiction financière. En tout état de cause, l'impossibilité de donner aux faits dénoncés une qualification pénale précise ne doit pas être un obstacle, pour les juridictions financières, au signalement. Ce point pourra être rappelé aux procureurs financiers près les chambres régionales ou territoriales des comptes à l'occasion de contacts informels ou des rencontres évoquées infra.

3.1.3 La question de la prescription

Certains faits peuvent être soumis à une double prescription : d'une part, le délai de prescription des délits (3 ans, article 8 du code de procédure pénale) et d'autre part, les délais de prescription en matière financière, qu'il s'agisse de faits susceptibles d'être déférés devant la Cour de discipline budgétaire et financière (5 ans, article L314-18 du code des juridictions financières) ou constitutifs d'une gestion de fait (10 ans, article L231-3 du code des juridictions financières). Le contrôle des juridictions financières portant souvent sur des pièces comptables disponibles plusieurs mois après la fin de l'exercice, dont l'examen dans le respect du principe de la contradiction nécessite du temps, il arrive que l'action publique sur les faits signalés à l'autorité judiciaire soit déjà prescrite.

Un nombre encore trop important de signalements transmis par les juridictions financières est classé sans suite pour des motifs liés à la prescription. Les atteintes à la probité s'inscrivent dans des modes opératoires souvent complexes et revêtent par nature un caractère occulte, le préjudice étant souvent difficilement perceptible par les personnes physiques ou morales victimes. Pour remédier à cette difficulté de détection, la chambre criminelle a développé une jurisprudence permettant, en matière d'infractions dissimulées, de reporter le point de départ à la prescription¹³.

Dès les premiers éléments laissant penser à la commission d'une infraction pénale, un contact informel entre le procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes et le procureur de la République pourra permettre d'anticiper la question de la prescription des faits constatés et celle de leur éventuelle dissimulation. La présence du rapporteur de la chambre (qui a une connaissance précise du dossier) pourrait s'avérer utile.

En tout état de cause, il conviendra que les parquets examinent avec le plus grand soin le caractère dissimulé ou non des faits qui leur sont signalés par les juridictions financières afin de reporter, le cas échéant, le point de départ de la prescription. En effet, dans l'hypothèse où les faits dénoncés auraient été dissimulés, la date de

¹⁰ Article R143-3 du code des juridictions financières.

¹¹ Article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale

¹² Crim. 9 mai 1936 ; Crim. 5 mars 1985, Bull. crim. n°103 ; Crim. 22 janvier 1990 ; Crim. 6 février 2007 ; Crim. 11 juillet 2012 Bull. crim. n°169, Dalloz actualités 6 sept. 2012.

¹³ Cf. DACG Focus sur la prescription des atteintes à la probité.

réception du signalement de la juridiction financière par l'autorité judiciaire peut constituer le « *jour où le délit est apparu et a pu être constaté dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique* », susceptible de reporter le point de départ de la prescription.

3.2 Les modalités de transmission des signalements

3.2.1 Les contacts informels avant transmission

La mise en place de contacts informels, avant transmission, entre le parquet financier près la chambre et le procureur de la République permettra d'accroître l'efficacité de traitement des signalements par l'autorité judiciaire. Ces contacts seront l'occasion d'aborder :

- le moment du signalement pour que l'enquête judiciaire n'entrave pas le contrôle de la chambre (notamment lorsque la transmission est fondée sur l'article 40 du code de procédure pénale) ;
- le caractère pénal et la qualification des faits constatés ;
- toute information utile sur l'entité ou le secteur en cause, permettant ainsi à la chambre d'affiner la programmation de ses contrôles.

Dans l'hypothèse où la transmission du signalement à l'autorité judiciaire aurait lieu avant l'achèvement de son contrôle par la chambre, une prise de contact informelle entre le procureur financier près la chambre et le procureur de la République paraît nécessaire pour coordonner au mieux le contrôle de la chambre d'une part et les investigations menées dans le cadre de l'enquête d'autre part.

3.2.2 Le destinataire du signalement

Depuis la loi du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière, trois échelons de compétence existent en matière économique et financière : les juridictions de droit commun, les juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) et le procureur de la République financier rattaché au tribunal de grande instance de Paris. Ces deux dernières juridictions disposent d'une compétence concurrente pour traiter les atteintes à la probité de grande complexité. Pour éviter toute déperdition de l'information et prévenir le plus en amont les éventuels conflits de compétence, il convient de rappeler le principe de double information et le rôle d'arbitrage des parquets généraux, déjà évoqués dans les circulaires du 31 janvier 2014 relative au procureur de la République financier et du 30 septembre 2014 relative aux juridictions inter-régionales spécialisées.

Sans préjudice de circonstances particulières qui justifieraient une communication directe, le parquet territorialement compétent demeure le référent principal et l'interlocuteur direct des juridictions financières.

Le procureur de la République territorialement compétent doit veiller à informer systématiquement *ab initio* et sans délai le procureur de la République JIRS ou le procureur de la République financier pour les faits susceptibles de relever de leur compétence.

Lorsque le procureur de la République financier est directement destinataire d'un signalement, il lui appartient d'apprécier sa compétence et de renvoyer le cas échéant le signalement au procureur de la République territorialement compétent. Il en est de même si le procureur de la République JIRS était directement destinataire d'un signalement.

Pour garantir le partage de l'information, il importe que chaque procureur de la République saisi ou informé d'un signalement en informe le magistrat référent du parquet général dont il dépend. Ce dernier pourra faire des rapprochements avec d'autres faits éventuellement signalés dans un autre parquet de son ressort. Si le signalement est fondé sur l'article 40 du code de procédure pénale, le magistrat référent du parquet général en informe la direction des affaires criminelles et des grâces.

Si un conflit de compétence devait apparaître soit entre plusieurs parquets, soit entre le parquet JIRS et le parquet local, soit entre le parquet national financier et le parquet local/JIRS, il appartiendrait au procureur général d'arbitrer et de déterminer, en concertation avec les procureurs de la République concernés, le parquet le mieux à même de traiter les faits dénoncés par le signalement.

Lorsque le conflit de compétence est soulevé au sein du ressort de la même cour d'appel, il revient au

procureur général de le trancher au vu de la politique pénale qu'il a définie et de désigner lequel des deux parquets doit poursuivre les investigations.

Lorsque le conflit survient entre deux parquets de ressorts de cour d'appel différents, les deux procureurs généraux doivent déterminer quel est celui des deux parquets qui est à même d'apporter la réponse pénale la plus cohérente au regard des enjeux dans chacun des ressorts. Si le délai de traitement de la procédure l'autorise, une réunion à laquelle seront associés les deux procureurs de la République sera opportunément organisée.

Pour les cas où les deux procureurs généraux sont en désaccord, ainsi que cela a été indiqué le 31 janvier 2014 dans la circulaire relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public et dans celle relative au procureur de la République financier, il leur appartient de rendre compte de la difficulté à la direction des affaires criminelles et des grâces. Cette dernière, d'initiative ou sollicitée en ce sens, leur adressera à partir des éléments d'information qui lui auront été transmis son analyse quant à la solution lui apparaissant la plus conforme à une bonne administration de la justice.

En cas de transmission du procureur général près la Cour des comptes sur le fondement de l'article R143-3 du code des juridictions financières, le parquet général, destinataire du signalement par l'intermédiaire du garde des sceaux, oriente le signalement vers le parquet compétent.

3.2.3 La possibilité d'une transmission dématérialisée assurant la confidentialité du signalement et de ses pièces annexes

Le signalement et ses pièces annexes peuvent être transmis par voie dématérialisée, à l'exception de la note de signalement qui doit être transmise par courrier. Toutefois, il est indispensable de s'assurer de la sécurité de la transmission compte tenu du caractère confidentiel des pièces. Une transmission par courriel est donc exclue. Il convient de privilégier une transmission par un support dématérialisé (tel qu'une clé USB ou un CD ROM par exemple).

3.3 *Le suivi des signalements*

3.3.1 Le suivi des signalements par l'envoi systématique d'un accusé de réception

Un accusé de réception doit être systématiquement transmis par le parquet territorialement compétent à la juridiction financière :

- à la réception du signalement afin de l'informer des suites ;
- en cas de décision de classement sans suite, d'ouverture d'une information judiciaire ou de poursuites ;
- en cas de décision de non-lieu, renvoi, relaxe, condamnation, et appel ou pourvoi en cassation le cas échéant. Cette transmission doit s'accompagner d'une copie de la décision.

3.3.2 Le suivi des signalements par la mise en place d'un tableau de bord

Il a été constaté que les juridictions financières ont très peu de retour sur l'orientation et le suivi des signalements qu'elles ont transmis à l'autorité judiciaire. Il est donc convenu de mettre en place un tableau de bord, complété à la fois par les juridictions financières et les juridictions judiciaires, permettant ainsi un aperçu du suivi des signalements en temps réel.

Dans chaque ressort de chambre régionale ou territoriale des comptes, un tableau de bord est mis en place à l'initiative du procureur financier près la chambre.

Il est transmis par voie dématérialisée au magistrat référent du parquet général, à charge pour lui de le répercuter aux procureurs de la République du ressort. Chaque procureur de la République le complète s'agissant des suites judiciaires données aux signalements dont il a été destinataire puis le retourne au magistrat référent du parquet général. Le magistrat référent du parquet général le retourne au procureur financier près la chambre, lui permettant ainsi d'être informé des suites données à chaque signalement.

Il sera procédé à l'actualisation du tableau de suivi selon une périodicité qu'il vous appartiendra de déterminer en accord avec le ministère public près la chambre régionale ou territoriale des comptes de votre ressort.

A titre d'exemple, ce tableau de bord pourrait comprendre les informations suivantes :

- N° Cassiopée/affaire signalée ;
- Chambre régionale des comptes/Cour des comptes à l'origine du signalement ;
- Collectivité ou organisme contrôlé ;
- Qualifications proposées par la chambre ;
- Rappel succinct des faits ;
- Etat de la procédure et date des actes de procédure (EP, RI, RS, RD, ONL ou ORTC...) ;
- Motif du classement sans suite ;
- Qualifications retenues en cas d'alternative aux poursuites ;
- Qualifications retenues en cas de poursuites ;
- Qualifications retenues au stade de la condamnation définitive ;
- Date du prononcé du jugement ou de l'arrêt ;
- Peines prononcées.

* *

*

Je vous saurais gré de bien vouloir me rendre compte, sous le timbre du bureau du droit économique et financier, de toute difficulté qui pourrait survenir dans la mise en œuvre de la présente circulaire.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces,

Robert GELLI