

Interview

La convention judiciaire d'intérêt public

LNF : À l'instar des pays anglo-saxons, le législateur français a instauré un système de règlement amiable des conflits fiscaux pénaux : la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP). Quelles sont les spécificités de la CJIP ?

Alexandre Polak : La CJIP a été créée en 2016 par la loi Sapin 2. Elle s'inspire de la procédure américaine et britannique de *deferred prosecution agreement* (DPA), et obéit à une logique d'auto-incrimination encore peu développée en France. Elle permet au parquet et à une entreprise mise en cause de conclure un accord mettant fin aux poursuites pour des faits de corruption ou de fraude fiscale contre certains engagements.

Concrètement, la CJIP peut être conclue à l'issue de l'enquête préliminaire ou lors de l'information judiciaire. Elle est proposée par le Parquet, bien que des échanges informels avec la personne morale peuvent se tenir en amont. Les victimes identifiées, c'est-à-dire l'État français dans les affaires de fraude fiscale, sont consultées pour déterminer le préjudice réparable.

Contre l'abandon des poursuites pénales, l'entreprise accepte généralement une amende d'intérêt public, un programme de mise en conformité, et la réparation du préjudice, comme cela a été le cas de HSBC Private Bank Suisse qui a versé plus de 140 millions d'euros de dommages-intérêts à l'État pour des faits de blanchiment de fraude fiscale.

Le montant de l'amende est proportionnel aux avantages tirés des manquements constatés, et est plafonné à 30 % du chiffre d'affaires moyen des trois années précédant leur découverte. Il existe encore une opacité quant aux modes de calcul de l'amende, mais celles qui ont été prononcées sont souvent plus importantes que les amendes prononcées à l'issue d'une condamnation pénale.

On sait cependant que sont appliqués des coefficients majorants en cas de corruption d'agents publics, de récidive, voire de caractère systématique des faits, ou des coefficients minorants en cas de révélation spontanée des faits avant l'ouverture de l'enquête, de coopération efficace avec les enquêteurs et de mise en œuvre spontanée de mesures correctives.

Un programme de *compliance* peut être imposé, sous le contrôle de l'Agence française anticorruption (l'AFA), incluant la mise en place d'un code de conduite, d'un dispositif d'alerte interne, d'une cartographie des risques, de procédures de contrôles, de formations du personnel...

In fine, la CJIP est validée par l'ordonnance du tribunal judiciaire puis publiée, sans emporter d'inscription au casier judiciaire et sans valoir condamnation pénale, ce qui est sa principale spécificité par rapport à la comparution immédiate sur reconnaissance de culpabilité (CRPC), par exemple.

LNF : Quels sont les avantages/inconvénients de la CJIP pour les contribuables et l'administration fiscale ?

Alexandre Polak : Le premier avantage de la CJIP est sa rapidité qui permet de dimi-



Alexandre
POLAK

Avocat associé –
Coblence avocats

nuer l'impact dans le temps des poursuites sur la réputation et l'image de l'entreprise.

L'État récupère des sommes significatives et l'entreprise évite une condamnation pénale, parfois assortie de peines complémentaires comme l'interdiction de certaines activités, ainsi que de se voir priver de l'accès aux marchés publics nationaux et internationaux.

Enfin, la CJIP permet la coordination des autorités étrangères et françaises lorsque de mêmes faits font l'objet de poursuites simultanées dans plusieurs États, ce qui permet de favoriser l'effectivité du principe du *non bis in idem* selon lequel on ne devrait pas être poursuivi plusieurs fois pénalement pour de mêmes faits.

Les principaux inconvénients pour l'entreprise sont le montant très élevé de l'amende d'intérêt public, et la révélation probable d'éléments permettant de poursuivre les dirigeants impliqués dans les faits reprochés à l'entreprise.

LNF : Quelles sont les précautions à prendre avant de recourir à la CJIP ?

Alexandre Polak : L'anticipation d'une CJIP comporte plusieurs difficultés qui doivent faire l'objet d'une véritable analyse des risques et des bénéfices.

En effet, le montant de l'amende encourue est généralement très élevé et difficile à anticiper. De plus, le programme de *compliance* peut être contraignant. Mais surtout, la CJIP implique de renoncer à un procès dont l'entreprise aurait pu sortir victorieuse.

Par ailleurs, les dirigeants ne sont pas protégés par la CJIP contre des procédures individuelles. Or, la CJIP repose sur une coopération supposant la communication d'informations qui peuvent faciliter la poursuite des dirigeants. Il faut donc prévoir les conséquences de la CJIP sur les personnes physiques.

LNF : Quels pays ont instauré un système similaire de règlement amiable des conflits fiscaux pénaux ? Quelles sont les différences avec la France ?

Alexandre Polak : Comme cela a été évoqué, la CJIP s'inspire directement du DPA américain, créé à la fin des années 1990. Il consiste à différer les poursuites contre une entreprise en échange de la mise en œuvre de réformes et de la coopération de celle-ci pendant l'enquête.

Pour citer certaines des principales différences, la CJIP est réservée aux personnes morales, quand la conclusion d'un DPA est possible pour une personne physique et le spectre d'infractions pouvant faire l'objet d'un DPA est beaucoup plus large que celui de la CJIP, limité à la corruption et à la fraude fiscale.

En réalité, la France était plutôt une exception avant la loi Sapin 2, et des procédures similaires au DPA existaient antérieurement, notamment au Royaume-Uni qui dispose de son propre DPA, et en Italie, qui a mis en place la procédure de *patteggiamento* permettant à l'entreprise et au ministère public de négocier une sanction sans déclaration de culpabilité, avec une réduction de peine.

LNF : Quel bilan peut-on dresser de la CJIP en France depuis son instauration ? Avez-vous des sollicitations de vos clients ou de l'administration fiscale pour y recourir ?

Alexandre Polak : À ce jour, un peu plus d'une dizaine de CJIP ont été conclues, majoritairement pour des faits de corruption. Les sommes récupérées par l'État s'élèvent à plus de trois milliards d'euros. Ces CJIP sont vues par les praticiens comme une manifestation de la montée en puissance du Parquet national financier, et constituent un véritable instrument de souveraineté de la France.

Par exemple, dans le cadre de la CJIP conclue avec Airbus, c'est l'AFA qui sera chargée de veiller au déploiement du programme de mise en conformité anticorruption, éclipasant l'influence des autorités britanniques et américaines sur cette entreprise stratégique.

Le bilan de la CJIP est donc globalement positif, et bien que peu d'affaires ont donné lieu à la conclusion d'une CJIP, il s'agit de cas aux enjeux très significatifs. Le caractère nouveau du mécanisme fait que les clients sont encore rares à l'envisager.

LNF : Pensez-vous que la CJIP devrait se développer dans les prochaines années ? Quelles modifications pourraient y être apportées ?

Alexandre Polak : La CJIP est un instrument manifestement efficace pour recouvrer des sommes importantes.

Un certain nombre de voies d'améliorations sont déjà identifiées. D'abord, il serait utile d'encourager les personnes morales à révéler spontanément des faits de fraude et de corruption par la mise en place de garanties : assurer une proposition de CJIP aux entreprises qui s'autodénoncent, prévoir un barème transparent de détermination de l'amende, harmoniser les pratiques entre les parquets.

On pourrait également envisager d'ouvrir la CJIP aux personnes physiques et à un spectre d'infractions et d'entreprises plus large.

LNF : JP Morgan Chase a récemment accepté de payer une amende de 25 millions d'euros pour éviter un procès.

Avez-vous d'autres exemples ? Quel est votre avis sur ce système de règlement amiable des conflits fiscaux pénaux ?

Alexandre Polak : Dans l'affaire que vous évoquez, la DGFIP avait porté plainte contre les dirigeants de Wendel pour fraude fiscale. Le montant des impositions éludées par les dirigeants s'élevait à plus de 78 millions d'euros. Le montage fiscal complexe avait été financé par des prêts accordés par JP Morgan.

L'originalité de cette CJIP est que ce n'est pas l'auteur de l'infraction principale qui en est le signataire, mais le complice, la banque qui a financé le montage frauduleux.

Les conclusions de CJIP en matière de fraude fiscale concernent à peu près le tiers du total des CJIP. On peut

citer la première qui fut conclue avec Carmignac Gestion qui a supporté une amende de plus de 30 millions d'euros, ou la CJIP conclue avec Google, qui a payé plus de 500 millions d'euros. Les CJIP restent donc rares, mais spectaculaires.

À mon sens, la CJIP est aujourd'hui conçue comme un outil stratégique par l'État français pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la corruption et la fraude fiscale, mais également pour affirmer la souveraineté de son droit sur ses entreprises dans les relations internationales. De plus, il s'agit d'un outil efficace à disposition des entreprises pour mettre fin rapidement à une procédure et éviter une dégradation durable de leur image. ■

Propos recueillis par la Rédaction des Nouvelles Fiscales