

12-14 rue Charles Fourier
75013 Paris
Tel 01 48 05 47 88
Fax 01 47 00 16 05
Mail : contact@syndicat-magistrature.org
site : www.syndicat-magistrature.org
Twitter : @SMagistrature

Paris, le 9 mai 2019

Observations devant le groupe de travail sur les JIRS et juridictions spécialisées

I – Le traitement de la criminalité organisée et financière

En matière de criminalité organisée, les moyens des services enquêteurs paraissent dans l'ensemble adaptés et satisfaisants. Le Syndicat de la magistrature regrette toutefois que la problématique spécifique des informateurs soit expressément exclue du périmètre d'étude du groupe de travail, alors qu'il s'agit de loin du sujet le plus complexe et le plus sensible auquel sont confrontés actuellement les magistrats des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) en matière de criminalité organisée. Afin d'alimenter le débat sur cette question centrale, nous joignons au présent une note exposant les principaux enjeux du sujet.

Concernant les entraves rencontrées dans la détection et le traitement de la délinquance économique et financière, le Syndicat de la magistrature renvoie à ses observations écrites en date du 19 décembre 2018 adressées au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale et reprises ci-joint.

II – Fonctionnement et organisation des JIRS et des juridictions spécialisées

Lors de la création des JIRS en 2004, le Syndicat de la magistrature a relevé les risques que créait le principe de compétence territoriale concurrente induit par l'architecture retenue. En effet, cette compétence concurrente, exercée selon des critères très souples, crée le risque de voir des affaires retirées à leur juge naturel, pourtant garantie de l'indépendance de la justice, pour des motifs de pure opportunité. Nous avons également souligné le risque de dérive inhérent à des juridictions créées avec le mandat quasi-explicite de « lutter contre ». S'agissant du Parquet national financier (PNF), le Syndicat de la magistrature a relevé les risques liés à la mise en place, selon le même principe, d'une compétence concurrente laissant place à un certain opportunisme, d'une structure nationale unique dirigée par un magistrat choisi par le pouvoir exécutif selon une procédure ne garantissant pas une indépendance suffisante.

Si ces objections de principe demeurent, doivent faire l'objet d'une vigilance et justifient une réforme du statut du parquet que nous revendiquons par ailleurs, le Syndicat de la magistrature ne peut que constater que les JIRS et le PNF ont, respectivement depuis 15 ans et depuis 6 ans, apporté une plus-value réelle. Il doit notamment être noté que ces

juridictions ont dans l'ensemble permis, du fait des moyens humains qui leur sont dédiés et de la spécialisation de leurs acteurs, l'exercice d'une justice de qualité et la mise en cause d'acteurs de haut niveau de la criminalité organisée et de la délinquance économique et financière, difficiles à appréhender dans le cadre des moyens limités donnés aux juridictions dans leur ensemble pour traiter la masse des affaires.

*

Le partage de compétences entre les juridictions de droit commun, les juridictions spécialisées et les JIRS tel qu'il résulte des articles 704, 705 et 706-75 du code de procédure pénale présente une cohérence satisfaisante. Les observations suivantes peuvent cependant être formulées, à la marge :

- Il est singulier de noter que les critères de la « grande complexité » sont explicitement indiqués en matière de délinquance économique et financière aux articles 704 et 705 du code de procédure pénale (« en raison notamment du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent ») alors qu'aucune précision sur la notion de « grande complexité » n'est donnée par l'article 706-75 du code de procédure pénale en matière de criminalité organisée.
- Une réflexion pourrait être menée sur la cohérence du périmètre de compétence matérielle du PNF, qui n'inclut pas les délits d'abus de biens sociaux et banqueroute et qui réserve la compétence en matière d'escroquerie à l'escroquerie à la TVA. En effet, au-delà de l'existence d'une délinquance économique et financière de très grande complexité pouvant relever de ces qualifications, certaines atteintes à la probité relevant de la compétence « intuitive » du PNF peuvent n'être effectivement appréhendées que par le biais de l'abus de biens sociaux et de son recel. Il va cependant de soi que compte tenu de la charge actuelle du PNF, aucune augmentation de son périmètre de compétence n'est sérieusement envisageable sans une mise à niveau de ses moyens.

S'agissant du maillage territorial, le nombre et la localisation actuels des JIRS n'appelle pas d'observations de notre part. Si certains TGI, le plus souvent en périphérie des ressorts interrégionaux, sont parfois rattachés à une JIRS qui correspond peu aux logiques de la géographie criminelle, la situation ne justifie pas la complication que supposerait une adaptation plus fine des ressorts territoriaux, qui pourrait impliquer des découpages infra-cours d'appel.

*

Des améliorations sont cependant nécessaires, sur le plan des moyens dont disposent les JIRS et le PNF. Certes, ces services bénéficient d'un ratio de dossier par magistrat et de ressources d'assistance considérablement plus favorables que le commun des juridictions, et ils ont le privilège d'avoir une prise relative sur leur charge de travail, ayant la possibilité d'adapter dans une certaine mesure leur niveau de saisine à leur capacité de traitement. Toutefois, ils apparaissent pour l'essentiel victimes de leur succès. Ainsi, la charge de dossiers du PNF est aujourd'hui de l'ordre de 32 dossiers par magistrat et la plupart des JIRS apparaissent très chargées.

Les JIRS (91 magistrats du parquet et 71 juges d'instruction en 2017) et le PNF (18 magistrats à ce jour) bénéficieraient particulièrement d'une augmentation de leurs moyens en magistrats et en personnels de greffe. Ils bénéficieraient encore davantage d'une augmentation significative des effectifs d'assistants spécialisés (article 706 CPP), qui apportent une aide de grande qualité et de très haut niveau aux magistrats. Si ces effectifs sont en augmentation, ils apparaissent en l'état toujours dérisoires au regard des enjeux. Ainsi, au mois de juillet 2018, déduction faite des assistants spécialisés dédiés au terrorisme, à la radicalisation et à la santé publique, le nombre d'assistants spécialisés répartis entre le PNF, les 8 JIRS et l'ensemble des juridictions de droit commun n'était que de 48, dont 36 pour la seule matière économique et financière. Les manques apparaissent ainsi considérables, notamment s'agissant d'assistants spécialisés compétents en matière d'informatique et d'analyse de données, personnels susceptibles d'apporter aux juridictions une plus-value inestimable. D'autre part, il convient de rappeler que le traitement de la délinquance économique et financière concerne l'ensemble des acteurs qui appréhendent les procédures en cette matière..

Par ailleurs, il est utile de rappeler que la dotation informatique des magistrats des JIRS est dans l'ensemble conforme à l'indigence de celle de l'ensemble des services judiciaires. Le matériel informatique est globalement obsolète et ne présente bien souvent pas le niveau de performance minimum nécessaire à un usage confortable des procédures au format numérisé, sans même parler du recours à des applications plus exigeantes. Sur le plan des logiciels de base, l'équipement est également largement obsolète avec des conséquences non seulement en termes de confort de travail, mais également en termes de sécurité informatique et d'interopérabilité avec les tiers utilisateurs de logiciels actuels. Par

ailleurs, l'équipement des magistrats en logiciels plus spécifiques est presque inexistant et relève pour l'essentiel d'initiatives individuelles quasi-clandestines.

Le Syndicat de la magistrature doit toutefois relever qu'en l'état d'une autorité judiciaire française dont les moyens sont dérisoires (en 2016, selon la CEPEJ, budget de la justice correspondant à 0,20 % du PIB contre une moyenne de 0,30 % au niveau du Conseil de l'Europe, effectifs de 10 juges, 2,9 magistrats du parquet et 22,9 fonctionnaires de greffe pour 100 000 habitants, contre une moyenne de 22 juges, 11,7 magistrats du parquet et 68,7 fonctionnaires de greffe en moyenne) et en stagnation (1,72 % de progression du budget des services judiciaires pour l'année 2019, à rapporter à une inflation de 1,80 % pour l'année 2018), et en l'état d'un nombre de postes localisés de magistrats qui n'évolue pas, tout renforcement des juridictions spécialisées ne pourrait être réalisé que par un affaiblissement corrélatif des juridictions de droit commun, déjà confrontées à des situations au moins aussi dégradées. Si le Syndicat de la magistrature considère que les JIRS et les juridictions spécialisées bénéficieraient largement d'un important surcroît de moyens matériels et humains, il affirme avec force qu'un tel accroissement ne doit en aucun cas être réalisé par une ponction sur les moyens des juridictions de droit commun.

Dans la même logique, le Syndicat de la magistrature est défavorable à toute logique d'organisation qui conduirait à autonomiser les JIRS des tribunaux de grande instance auxquels elles appartiennent. Une telle démarche pourrait certes apparaître séduisante, notamment au vu de situations ponctuelles dans lesquelles les ressources des JIRS peuvent être mobilisées pour contribuer de manière significative au fonctionnement des services de droit commun. Elle créerait néanmoins le risque d'un fonctionnement en vase clos délétère, d'une rigidité d'organisation, ainsi que d'un affaiblissement des juridictions de droit commun.

Concernant la gestion des ressources humaines relatives aux magistrats nommés dans les JIRS et la proposition d'un profilage de tous les postes des JIRS avec recours à un appel à candidature, le Syndicat de la magistrature est favorable à une information des magistrats qui candidatent sur le contenu prévisible des postes susceptibles d'être vacants dans les juridictions, et à un profilage réduit à certains postes spécifiques dont la technicité très particulière le justifie. Il ne saurait toutefois être question d'avaliser une gestion des ressources humaines favorisant une magistrature à deux vitesses, et renforçant l'opacité des critères de choix de la DSJ, au mépris des attributions respectives du CSM, des chefs de juridiction et de l'assemblée générale des magistrats. Nous avons remis au groupe de travail notre note sur le profilage des postes, qui reprend en détail nos arguments sur ce point.

En matière de politique pénale, on peut observer une tendance à la saisine artificielle des juridictions spécialisées pour des procédures de complexité très moyenne mais présentant une particulière sensibilité en raison de la personnalité du mis en cause ou du retentissement public de l'affaire et/ou au motif que la juridiction naturellement compétente serait sous-calibrée ou conjoncturellement en difficulté (poste vacant, cabinet d'instruction sinistré...). Cette pratique constitue une dérive qui a pour effet de diluer la spécialisation des juridictions concernées, qui ne manquent pourtant pas de travail, et de marginaliser les juridictions de droit commun. Cette tendance conduit par ailleurs, en les déchargeant, à affaiblir la capacité des juridictions de droit commun à traiter les procédures de moyenne complexité. Le Syndicat de la magistrature considère que toute démarche qui conduit à saisir une juridiction spécialisée pour des raisons d'opportunité étrangères aux critères de complexité prévus par la loi devrait être exclue, en ce qu'elle constitue une atteinte au principe du juge naturel, porteuse de risques en terme d'indépendance de la justice. Il appartient en tout état de cause à la DSJ de doter les juridictions de droit commun, y compris les plus petites, des moyens humains nécessaires au traitement des procédures relevant de leur compétence.

S'agissant des indicateurs d'activité, le Syndicat de la magistrature défend l'élaboration et l'application de référentiels afin d'évaluer la charge effective des services, et a été rejoint dans cette préoccupation par un rapport de la Cour des comptes du mois de décembre 2018. Les référentiels existants, même les plus aboutis tels que le référentiel parquet, ne prennent en compte la charge des dossiers complexes que dans le cadre d'un service général dans lequel elle est équilibrée par des dossiers simples. Il est indispensable d'élaborer des référentiels spécifiques prenant en compte la problématique des services spécialisés traitant majoritairement des dossiers d'une particulière complexité. Au-delà de l'élaboration des référentiels, il est essentiel d'aboutir à leur confrontation effective à la charge des services, démarche à propos de laquelle la DSJ se montre depuis de nombreux mois d'une inertie, voire d'une réticence, incompréhensible.

*

Le principe de la double information des JIRS apparaît parfaitement pertinent d'un point de vue théorique. Il doit néanmoins être observé qu'il connaît de nombreuses limites dans la pratique. Les omissions volontaires sont peu fréquentes, et peuvent notamment tenir à des questions d'ego ou – dans le cas de certains services enquêteurs – à une démarche délibérée de *forum shopping*. On observe également une tendance compréhensible des parquets à aviser les JIRS avant tout des dossiers dont ils souhaitent se dessaisir.

Néanmoins, la principale difficulté semble provenir du fait que de nombreux magistrats et enquêteurs ne pensent pas, ou n'osent pas, aviser la JIRS, trop souvent vue comme une entité lointaine, intimidante, ou dont les attentes ne sont pas perçues. La disponibilité effective des JIRS n'est pas en cause. Néanmoins, il serait probablement profitable de développer les déplacements des magistrats des JIRS auprès des juridictions de droit commun de leur interrégion, à un niveau opérationnel, plus pertinent que le niveau hiérarchique ou protocolaire souvent pratiqué.

III – Circulation de l'information entre les JIRS

La centralisation de l'information sur les livraisons surveillées par le parquet de Paris est déjà prévue par l'article 706-80-1 CPP issu de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019. Il est aujourd'hui trop tôt, à peine un mois après l'entrée en vigueur de cette disposition, pour déterminer si les effets positifs attendus en matière de contrôle de l'autorité judiciaire sur l'enquête excèderont effectivement la lourdeur indéniable de ce principe d'information systématique, tant pour les juridictions qui devront assurer une remontée d'information suffisamment rapide et circonstanciée pour être pertinente, que pour le parquet de Paris, qui devra y consacrer les ressources d'analyse suffisantes.

D'une manière plus générale, la principale marge de progression de l'architecture actuelle réside dans la circulation de l'information entre les JIRS et à son analyse opérationnelle en vue d'aboutir à des rapprochements permettant une plus grande cohérence de l'action publique et des enquêtes et un contrôle plus efficace de l'autorité judiciaire sur l'enquête.

Plusieurs pistes de réflexion peuvent être envisagées à cette fin, le cas échéant cumulativement :

- La mise en place d'un logiciel commun aux JIRS permettant, sur le modèle d'un bureau d'ordre commun à la fois restreint dans son accès et étendu quant aux renseignements qu'il comporte sur les procédures, à un magistrat de vérifier rapidement si un point de rapprochement existe entre sa procédure et une procédure en cours dans une autre JIRS.
- La mise en place d'un espace d'échange partagé entre les magistrats des JIRS, selon des modalités plus formalisées et structurées que l'actuelle, artisanale et circonstancielle liste de diffusion.
- Le Syndicat de la magistrature conteste le principe des rapports administratifs sur les dossiers individuels, qui n'ont aucune légitimité dans un système qui prohibe les instructions individuelles et il ne peut que constater l'incohérence qui conduit aujourd'hui les magistrats des parquets des JIRS à dépenser une énergie considérable à la rédaction de rapports détaillés et actualisés adressés au BULCO, qui ne font l'objet d'aucune analyse opérationnelle. Ces rapports constituent une matière riche, qui, plutôt que d'être destinée à une transmission à la chancellerie dont le sens est peu évident, devrait permettre une analyse et susciter des rapprochements signalant aux magistrats concernés les convergences entre leurs dossiers. Cette exploitation pourrait utilement être confiée soit à une instance *ad hoc* pilotée par un magistrat ou par le collège des procureurs généraux JIRS, soit au parquet de Paris.
- Enfin, la mise en place d'instances régulières de coordination horizontale entre les magistrats de juridictions spécialisées et de droit commun concernées par une problématique ou un phénomène communs, à l'image par exemple du bureau de liaison mis en place entre le parquet du Havre, la JIRS de Lille et la JIRS de Paris sur la problématique des importations de stupéfiants via le port du Havre.

Dans tous les cas, ces pistes ne sauraient être envisagées sans être accompagnées des moyens matériels et humains correspondants, sauf à ne créer qu'une lourdeur préjudiciable à l'activité judiciaire dans les procédures ouvertes.

*

La mise en place d'un pouvoir d'évocation pour les JIRS et les juridictions spécialisées ne paraît pas pertinente, dans la mesure où les conflits positifs de compétence effectivement élevés de manière formelle paraissent rarissimes. De fait, les cas de dossiers conservés dans les juridictions de droit commun alors qu'ils auraient pu relever d'une juridiction spécialisée semblent majoritairement relever d'un refus de cette dernière de se saisir ou d'une absence d'information en temps utile de la juridiction spécialisée.

Dans ce contexte, la question du mode de règlement des conflits positifs n'apparaît pas fondamentale. Néanmoins, le mode actuellement retenu (discussion entre les procureurs généraux concernés et avis non contraignant de la DACG en cas de désaccord) apparaît peu optimal et critiquable sur le plan des principes. Dans l'idéal, le conflit devrait pouvoir être tranché par un représentant de l'autorité judiciaire, qui pourrait être soit le collège des procureurs généraux JIRS soit le Procureur général près la Cour de cassation. Cette dernière option, qui peut paraître contre-intuitive au regard des attributions de ce magistrat, aurait la logique d'un certain

parallélisme des formes avec le rôle joué par la Chambre criminelle de la Cour de cassation en matière de règlement de juge, et aurait probablement l'avantage d'être plus souple et opérationnelle.

En tout état de cause, un pouvoir d'évocation de la part des juridictions spécialisées, visiblement envisagé comme une issue aux conflits positifs, ne serait pas dépourvu d'importants effets pervers. En effet, il instaurerait une forme de vassalisation des juridictions de droit commun, qui pourraient se voir dessaisies de dossiers par une juridiction du même degré, sans leur consentement et sur des critères laissant une large part à l'opportunité, portant une atteinte grave au principe du juge naturel, avec les conséquences que cela implique en matière d'indépendance. Par ailleurs, le type de relation induit par le pouvoir d'évocation altérerait sans doute la fluidité et la transparence de l'information des juridictions spécialisées par les juridictions de droit commun.

Surtout, dans le cas de la compétence nationale concurrente du procureur de la République de Paris, la concentration d'un tel pouvoir unilatéral de saisine contrainte sur un magistrat unique, *a fortiori* en l'état des conditions actuelle de nomination des magistrats du parquet, porte un risque majeur pour l'indépendance de la justice, susceptible *a minima* de susciter d'importantes mises en cause de l'autorité judiciaire dans l'hypothèse de l'évocation d'autorité d'un dossier sensible.

IV – Doctrine d'emploi de la compétence concurrente de la JIRS de Paris

Le Syndicat de la magistrature rappelle qu'il avait, dans des observations datées du 19 octobre 2018 et jointes au présent, émis de fortes réserves sur le principe de la compétence nationale concurrente de la JIRS de Paris et considéré que les critères de « très grande complexité » prévus par l'amendement devenu l'article 68 de la loi n° 2019-222 de programmation et de réforme pour la justice étaient « si vagues et génériques qu'ils permettent d'englober de fait la quasi-totalité de l'activité des JIRS », au risque de l'incohérence et de l'arbitraire. Il ne peut que noter aujourd'hui, non sans une certaine ironie, qu'il eût pu être pertinent de réfléchir au sens et à la définition de ce critère avant de l'inscrire dans la loi.

Il nous est d'autant plus difficile de définir des critères pertinents pour l'usage de cette compétence nationale concurrente que son sens comme son utilité ne nous apparaissent toujours pas manifestes, comme nous avons pu l'exposer dans nos observations du 19 octobre 2018.

La notion de « très grande complexité » apparaît d'autant plus difficile à cerner qu'elle apparaît peu évidente à distinguer de la notion de « grande complexité » fondant la compétence des JIRS, qui apparaissent de fait largement en mesure de traiter de manière satisfaisante l'essentiel des procédures dont elles sont en charge.

En tout état de cause, le recours à la compétence nationale concurrente de la JIRS de Paris doit être guidé par un principe de subsidiarité et réservé au cas – très rare en pratique – des procédures dont le tout particulier niveau de complexité dépasse les capacités de traitement déjà significatives des JIRS de province, principalement dans les deux hypothèses suivantes :

- Procédures concernant des faits particulièrement nombreux et un grand nombre de victimes et/ou d'auteurs sur l'ensemble du territoire national, avec une importante nécessité de coordination des investigations impliquant un nombre de magistrats nécessaire supérieur au nombre de postes localisés dans certaines JIRS et/ou la nécessité de capacités d'audience que seul le TGI de Paris peut offrir. A cet égard, il convient cependant de relever que le tribunal de Paris, qui concentre déjà un nombre important de contentieux relevant de sa seule compétence sur tout le territoire national ou une grande partie (terrorisme, compétence du PNF, santé publique), se trouve actuellement en difficulté pour audier tous les procès qui doivent l'être. La logique de la spécialisation du TGI de Paris pour un nombre croissant de contentieux trouve ainsi - aussi - ses limites.
- Procédures concernant un groupe criminel actif sur l'ensemble du territoire et nécessitant notamment une coopération suivie avec des autorités judiciaires étrangères pour lesquelles un interlocuteur unique semble pertinent.

En tout état de cause, sauf à créer des difficultés majeures dans les relations entre les juridictions, la compétence nationale concurrente ne saurait être appréhendée comme un moyen pour la JIRS de Paris de préempter des procédures sensibles ou valorisantes que les autres JIRS seraient en mesure de traiter de manière satisfaisante, et encore moins de constituer la JIRS de Paris en « super-JIRS », concentrant ainsi aux mains d'un procureur

unique le traitement potentiel de toutes les enquêtes jugées les plus sensibles et importantes sur tout le territoire national.

*

Comme développé dans nos observations en date du 19 octobre 2018, aucune plus value sérieuse ne saurait être attendue de la compétence nationale concurrente de la JIRS de Paris sans mise en place de circuits suffisamment fluides de circulation de l'information entre les JIRS. A l'inverse, un tel échange d'information serait de nature à rendre inutile la compétence nationale concurrente, sauf pour les dossiers nécessitant des débouchés d'audiencement d'une importance exceptionnelle, domaine dans lequel l'avantage du TGI de Paris est réel.