

12-14 rue Charles Fourier

75013 PARIS

Tel 01 48 05 47 88

Fax 01 47 00 16 05

Mail : [contact@syndicat-magistrature.org](mailto:contact@syndicat-magistrature.org)

site : [www.syndicat-magistrature.org](http://www.syndicat-magistrature.org)

Twitter : [@SMagistrature](https://twitter.com/SMagistrature)

Paris, le 6 février 2018

## **Le parquet national antiterroriste, Le même en moins bien**

La centralisation du traitement des affaires terroristes à Paris, qui fonde l'architecture antiterroriste actuelle, aboutit à confier à 14 magistrats du parquet de Paris et 11 juges d'instruction parisiens l'ensemble du contentieux susceptible de recevoir une qualification terroriste, à l'exception de certaines infractions, pour lesquelles la compétence est généralement exercée par les juridictions locales malgré l'existence d'une compétence nationale concurrente (apologie et provocation au terrorisme, infractions pénales en détention ou évasion commises par des personnes prévenues ou condamnées pour des actes de terrorisme).

Ce système est vanté pour son efficacité : il allie une grande spécialisation, une connaissance des services d'enquêtes nationaux, des capacités de communication en interne, et il se double d'une capacité de mobilisation importante en cas d'attentat de grande ampleur en région parisienne, en sollicitant des magistrats hors de la section en charge de ce contentieux, dite « C1 ». Toutefois, ce système n'est pas sans défauts, qui sont précisément le pendant de ses avantages.

Le principal défaut de l'organisation actuelle est sa centralisation absolue, qui produit les conditions d'un fonctionnement en vase clos avec les services de renseignement et d'enquête à compétence nationale, préjudiciable au contrôle que doit exercer l'autorité judiciaire sur les enquêtes. Cette question est d'autant plus sensible que la très grande majorité des affaires porte sur des faits d'association de malfaiteurs à visée terroriste ou des infractions dites « de soutien » au terrorisme, comportant une forte dimension d'anticipation. En 2008, un rapport de l'organisation Human Rights Watch mettait en garde contre les effets produits par la centralisation dans ce contexte, notamment via

l'intégration – assumée par certains de ses acteurs – par l'autorité judiciaire des pratiques policières de « déstabilisation » des réseaux, s'éloignant de l'interprétation stricte du droit pénal et des logiques de la procédure pénale. Ce risque demeure aujourd'hui, la proximité avec les services, doublée d'un sentiment de responsabilité morale très pesant, pouvant favoriser des pratiques de « précaution ».

Autre défaut majeur : la concentration des procédures sur un échelon national prive les acteurs – de l'enquête au jugement et jusqu'au stade de l'application des peines – de la connaissance des terrains locaux, malgré l'ancrage local de certains réseaux, tout en créant un risque d'engorgement.

De fait, les évolutions du contentieux rendent ce risque d'engorgement plus prégnant et les lignes initialement claires de répartition des compétences entre la section C1 du parquet de Paris et les parquets locaux se font plus floues aujourd'hui. Face à une masse plus importante de judiciarisation des affaires, la compétence territoriale est privilégiée pour certaines enquêtes pour lesquelles un doute existe véritablement quant à une possible qualification terroriste.

La conséquence est la suivante : les juridictions locales ont une pratique réduite, malgré la présence de référents locaux dans les parquets. Quand des poursuites pénales sont décidées sur le plan local, pour des faits d'apologie ou de provocation, les condamnations sont souvent démesurément lourdes, nuisant à l'harmonisation nationale dès lors que la différence de répression – en terme de quantum – entre ces faits et des faits véritables d'associations de malfaiteurs s'amenuise. Cette sévérité relative des juridictions peut s'expliquer en partie par un manque de pratique. A l'inverse, sauf à devenir une juridiction mastodonte, Paris n'apparaît pas en capacité de tout absorber.

Toutefois, la création d'un PNAT reviendrait seulement à détacher du parquet de Paris son actuelle section C1, sans rien changer d'autre, et donc sans apporter aucune réponse aux défauts que présente l'organisation actuelle, mais en en créant d'autres :

- L'autonomisation du PNAT conduirait à déconnecter le parquet anti-terroriste de la seule juridiction avec laquelle il entretient véritablement des relations.
- La séparation priverait l'autorité judiciaire de la possibilité de mobiliser les effectifs du parquet de Paris en cas d'attentat majeur.

\*

Les termes de la consultation par la Chancellerie portent également sur l'opportunité de l'adjonction au PNAT de compétences dans certains domaines de criminalité pourtant éloignés du terrorisme : atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre, infractions commises par ou sur des militaires à l'étranger, criminalité organisée, cybercriminalité.

Aucune raison, ni de principe ni opérationnelle, ne conduit à considérer comme pertinent d'adjoindre au PNAT des compétences annexes dans ces matières.

Des compétences spécialisées attribuées au parquet de Paris existent déjà au niveau national en matière de crimes contre l'humanité et crimes de guerre (art 628 et 628-1 CPP), cybercriminalité (706-72 CPP), crimes et délits militaires commis à l'étranger (art 679-4 CPP).

Si ces compétences spécialisées sont critiquables par certains aspects, aucun de leurs défauts ne semble pouvoir être pallié par un transfert de compétence à une nouvelle entité nationale séparée artificiellement du parquet de Paris.

Quant à la criminalité organisée, ce contentieux est aujourd'hui traité dans les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) dans des conditions que ne viendrait en aucun cas améliorer une centralisation au niveau du PNAT. Malgré les affirmations répétées en ce sens formulées dans la classe politique ou par certains acteurs médiatiques, il n'existe pas de données empiriques permettant de démontrer des liens significatifs entre les réseaux de criminalité organisée et les réseaux terroristes. S'il est évident que l'acquisition d'armes conduit à des prises de contact via des réseaux existants, que des infractions pénales destinées à acquérir et ou blanchir de l'argent peuvent être le support à la préparation de certains attentats, il n'existe toutefois pas d'interpénétration significative entre ces « milieux » aux logiques radicalement opposées. Il n'y aurait donc pas d'intérêt particulier à concentrer ces contentieux.

Au contraire, un transfert de tout ou partie de ces contentieux dans le PNAT conduirait à mélanger dans une même structure réduite des contentieux très différents, très spécifiques et sans lien entre eux, avec le risque que les ressources dédiées à la lutte contre le terrorisme soient diluées, ou plus vraisemblablement, que les autres contentieux spécialisés soient sacrifiés. En outre, les défauts de la centralisation se trouveraient alors décuplés, une fois appliqués à la criminalité organisée : éloignement du terrain et risque d'engorgement.

Par ailleurs, au sein des JIRS à l'exception notable de Paris, le contentieux de la criminalité organisée (articles 706-73 et 706-73-1 CPP) et celui de la délinquance économique et financière de grande complexité (art 704 CPP) sont traités au sein des mêmes services, sans séparation formalisée. Le fait de soumettre le contentieux relevant des articles 706-73 et 706-73-1 CPP à la compétence du PNAT, et de constituer ainsi deux régimes institutionnels distincts applicables aux dossiers traités par le même service, serait source d'incohérences et de difficultés opérationnelles, a fortiori compte tenu de l'absence de frontière tranchée entre les domaines des articles 706-73-1 et 704 CPP, qui visent pour partie les mêmes infractions (notamment escroquerie en bande organisée et blanchiment aggravé).

\*

S'agissant des infractions terroristes, le choix de la compétence concurrente de 706-17 CPP manque de cohérence, outre qu'il est en décalage complet avec les pratiques, dans lesquelles la compétence est de fait exclusive, à l'exception des faits d'apologie et de provocation. Une compétence exclusive explicite aurait le mérite de la clarté et d'éviter

un très hypothétique conflit de compétence. Ce choix est en tout état de cause très éloigné de la revendication du Syndicat de la magistrature, qui consiste à faire le choix d'une compétence territoriale aménagée, sur le ressort des JIRS, afin d'allier spécialisation, capacité de mobilisation et de travail en équipe à la connaissance du terrain.

Pour les autres infractions, étant rappelé que le Syndicat de la magistrature ne perçoit pas le sens ni l'utilité de les confier au PNAT, la question de la mise en place d'une compétence concurrente nationale ne se pose que dans le cas de la criminalité organisée, dans la mesure où elle existe déjà pour les autres contentieux évoqués.

Dans le cas de la criminalité organisée, rien ne semble nécessiter une compétence concurrente nationale, étant observé que les JIRS, qui exercent déjà une compétence concurrente inter-régionale traitent ce contentieux d'une manière qui apparaît satisfaisante, ou à tout le moins qui ne serait certainement pas améliorée par un surcroît de centralisation.

La coordination opérationnelle des JIRS est en outre déjà organisée.

- Les JIRS communiquent entre elles au quotidien, naturellement, lorsque des dossiers sont susceptibles de concerner plusieurs d'entre elles.
- Des instances ad hoc, sous la forme de bureaux de liaison, ont été créées entre les parquets JIRS pour assurer une coordination sur des problématiques spécifiques.

Cette coordination sans compétence prépondérante d'une juridiction sur les autres est souhaitable et doit être pérennisée dans le cadre de rencontres régulières comme c'est déjà le cas.

Ce qui n'existe pas en revanche, c'est une instance à qui reviendrait la désignation, dès l'ouverture d'une enquête en matière de criminalité organisée, du parquet JIRS compétent pour la traiter. Une telle instance, et plus encore si elle disposait d'une compétence concurrente nationale et d'un pouvoir d'évocation, serait de nature à créer de nouvelles difficultés :

- Une complexité accrue de l'architecture institutionnelle, avec la coexistence de 3 échelons de compétence concurrente pour les mêmes faits.
- Une perte d'efficacité, un tel système nécessitant une remontée systématique de l'information des JIRS vers le PNAT ou le parquet ad hoc créé à cet effet, et une analyse systématique au niveau de ce dernier. Une telle consultation systématique et nécessairement fastidieuse de l'ensemble des procédures apparaît en décalage avec les avantages très hypothétiques qui en découleraient, et mobiliserait d'importantes ressources, aux dépens de l'activité opérationnelle.
- Un risque de contentieux de compétence entre le PNAT et les JIRS.

Ces risques seraient encore accrus dans l'hypothèse où le Parquet national financier (PNF) serait intégré au dispositif, qui constituerait ainsi un poste de « super-procureur » concentrant les pouvoirs dans les contentieux les plus sensibles sur tout le territoire national, alors même que le pouvoir de nomination de ce magistrat reviendrait entièrement à la garde des Sceaux.

Les partisans d'une telle coordination avancent qu'elle serait nécessaire afin de mettre l'architecture judiciaire en en cohérence avec la compétence nationale des offices chargés des enquêtes en matière de criminalité organisée. La possibilité pour ces services d'enquête nationaux de choisir, en fonction de critères qui ont peu de rapport avec les règles du code de procédure pénale, les parquets qui suivront leurs enquêtes est évidemment problématique, à l'image de l'OCRTIS qui, affirmant publiquement son refus de travailler avec la JIRS de Paris, s'adresse désormais à d'autres parquets. La réponse du Syndicat de la magistrature est simple et sa revendication à ce sujet ancienne : il convient de rattacher les services d'enquête judiciaire à la justice.

En tout état de cause, il n'est pas besoin d'un « chef » qui retirerait des enquêtes à un parquet pour les attribuer à l'autre pour que l'institution judiciaire assume dans les faits la direction d'enquête qui lui revient institutionnellement.

\*

Les interrogations de la Chancellerie sur la place du PNAT dans l'organisation judiciaire montrent clairement le caractère artificiel et inutilement complexe de l'architecture envisagée.

La question de l'articulation avec le PNF apparaît sans objet, les points de contact entre la compétence des JIRS en matière de criminalité organisée financière (art 706-73-1 CPP) étant clairement distincte de la compétence d'attribution du PNF, à la seule exception du cas particulier de l'escroquerie à la TVA (705 CPP).

La seule solution envisageable, sauf à bouleverser de manière importante et totalement injustifiée la cohérence de l'organisation judiciaire en créant un parquet général compétent devant les juridictions de premier et de second degré, serait de positionner le PNAT près le TGI de Paris, et de prévoir, sur le modèle du PNF, qu'il exercerait le ministère public devant les juridictions d'instruction et de jugement. L'intervention des magistrats du PNAT devant la Cour d'assises serait également logique. Nul besoin de créer le PNAT pour la prévoir, en tout état de cause...

A l'inverse, la spécialisation au niveau du PNAT de l'exercice du ministère public devant les juridictions de l'application des peines ne présente pas d'intérêt. En effet, les magistrats en charge de l'exécution des peines sont bien davantage spécialisés sur le régime juridique complexe de l'application des peines et sur les problématiques inhérentes à ce secteur. En outre, une intervention du PNAT à ce stade entraînerait une dispersion peu pertinente de ses moyens. Le Syndicat de la magistrature rappelle par ailleurs son opposition à la spécialisation des juges de l'application des peines en matière de terrorisme, issue de la loi du 23 janvier 2006.

\*

Sur la question des moyens à attribuer au PNAT, sur laquelle nous sommes expressément interrogés, le Syndicat de la magistrature relève que dans la mesure où le PNAT n'est, au mieux, que la poursuite sous une forme légèrement aménagée de l'activité de la section C1 du parquet de Paris, la question de ses effectifs ne semble a priori pas présenter de spécificité particulière.

Toutefois, il convient de relever que l'intégration au PNAT de contentieux extérieurs au terrorisme, et notamment la criminalité organisée, constituerait comme rappelé ci-avant un important facteur de lourdeur et de rigidité, et une réelle perte d'efficacité. Ainsi, il est vraisemblable que dans une telle configuration, des moyens humains sensiblement supérieurs soient nécessaires pour traiter une masse constante.

Enfin, la nécessité affirmée d'envisager des mécanismes de délégation spécifique pour répondre à un attentat de masse est l'illustration de l'absurdité du projet de PNAT. Un système complexe est rendu nécessaire pour résoudre des problèmes qui n'existent pas aujourd'hui, mais qui seraient créés par la nouvelle architecture envisagée, elle-même inutilement lourde et complexe, alors que l'architecture actuelle permet de mobiliser l'ensemble des effectifs du parquet de Paris sur tout événement majeur.

\*

Au final, le PNAT apparaît comme un projet qui créerait des facteurs de lourdeur et de rigidité, créerait une centralisation préjudiciable, et bouleverserait la cohérence de l'architecture judiciaire pour une plus-value opérationnelle que nous n'identifions pas.