

Dalloz actualité 10 novembre 2021

Circulaire du 4 octobre 2021 : Episode 3 - La saisine des juridictions spécialisées

Circ. 4 oct. 2021, relative à la lutte contre la fraude fiscale, CRIM 2021 10/G3, BOMJ 8 oct.

Emmanuel Daoud, Avocat associé, Valentin Rigamonti et Maria Snitsar, Avocats, et Léo Coudon-Morini, Juriste - Vigo Avocats

Résumé

Le 4 octobre 2021, la Direction des affaires criminelles et des grâces a adressé aux procureurs généraux et aux procureurs de la République une « circulaire relative à la lutte contre la fraude fiscale », publiée dès le 8 octobre 2021 au *Bulletin officiel du ministère de la Justice*. Un texte qui s'inscrit dans un contexte global de renforcement de la lutte contre la fraude fiscale.

La lutte contre la délinquance financière s'est traduite par la mise en place, successivement, de plusieurs juridictions et parquets spécialisés.

Ces derniers disposant de moyens accrus et ayant tous vocation à intervenir à des degrés divers dans le cadre de la poursuite d'infractions fiscales, il n'est pas surprenant que la circulaire du 4 octobre 2021 encourage leur saisine et précise leur champ d'intervention.

Toutefois, la circulaire commentée étant finalement assez lacunaire sur le sujet, il nous a semblé utile de procéder à un certain nombre de rappels qui compléteront utilement ceux inclus du texte.

Les JIRS, ou la spécialisation au niveau régional

Les premières nées des juridictions spécialisées visées par la circulaire du 4 octobre 2021 sont les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), créées par la loi du 9 mars 2004. Celles-ci sont composées de magistrats du parquet mais également de magistrats de l'instruction, expérimentés et spécialisés.

L'activité des JIRS s'articule autour de deux axes principaux : la criminalité organisée (infractions visées aux art. 706-73 à 706-74 C. pr. pén.) et les infractions économiques et financières (infractions visées à l'art. 704 c. pr. pén. et infractions connexes).

S'agissant de la compétence matérielle, la compétence des JIRS est donc une compétence concurrente avec celle des juridictions de droit commun, la JIRS devant être saisie lorsque l'affaire est d'une « grande complexité ». La circulaire du 17 décembre 2019 (Circ. CRIM 2019 21/G1) a précisé ce critère en définissant le cœur de l'activité des JIRS comme étant le traitement des affaires complexes dont le centre de gravité (par exemple, les auteurs ou les points de logistique majeurs) se situe dans une région déterminée, et qui portent atteinte à l'ordre public régional ou qui bénéficient d'un

retentissement médiatique interrégional.

S'agissant de la compétence territoriale, les JIRS ont chacune une compétence étendue au ressort de plusieurs juridictions.

La circulaire du 4 octobre 2021 encourage plus particulièrement la saisine des JIRS en matière de fraude fiscale ou de blanchiment de ce délit. En effet, les JIRS sont doublement compétentes à cet égard :

- 1 en matière de criminalité organisée, les JIRS sont notamment compétentes en matière d'escroquerie à la TVA en bande organisée ou de fraude fiscale en bande organisée ;
- 2 en matière économique et financière, les JIRS sont compétentes pour l'ensemble des délits prévus par les articles 1741 à 1753 *bis* A du code général des impôts.

La circulaire incite donc à la saisine systématique de ces juridictions spécialisées dans chaque dossier transmis par l'administration fiscale et relevant d'une « grande complexité », en raison de leur compétence en matière de traitement de la grande délinquance économique et financière et de leur maîtrise des mécanismes d'entraide internationale. En outre, il convient de souligner que les JIRS comprennent des assistants spécialisés dans les domaines concernés et que, lorsque les infractions fiscales poursuivies relèvent de la criminalité organisée, il est possible de mettre en œuvre une partie des moyens d'enquête dérogatoires issus de ce régime (notamment la surveillance et l'infiltration).

Le PNF, ou la spécialisation au niveau national

Le parquet national financier (PNF) est en activité depuis le 1^{er} février 2014. Installé au sein du Tribunal judiciaire de Paris, le PNF exerce une compétence nationale.

Du point de vue matériel, la compétence du PNF est articulée autour de deux axes : une compétence exclusive pour certaines atteintes à la transparence et à l'intégrité des marchés financiers (C. pr. pén., art. 705-1 et CMF, art. L. 465-1 à L. 465-3-3) et une compétence concurrente pour un certain nombre d'infractions économiques et financières.

La fraude fiscale et les infractions connexes prévues aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts entrent notamment dans le champ de compétence du PNF, lorsqu'elles sont commises dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- 1 soit lorsqu'elles sont commises en bande organisée ;
- 2 soit lorsqu'existent des « présomptions caractérisées » que ces infractions résultent de l'un des comportements mentionnés aux 1^o à 5^o de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales (à savoir :
 - o l'utilisation de comptes ouverts ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger,
 - o l'interposition de personnes ou d'organismes établis à l'étranger,
 - o l'usage d'une fausse identité ou de faux documents, (iv) une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger, ou encore (v) toute manœuvre destinée à égarer l'administration).

Les escroqueries à la TVA entrent également dans le champ de compétence du PNF dès lors qu'elles sont d'une « grande complexité », « en raison notamment du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent » (C. pr. pén., art. 705, 3^o).

Le PNF est enfin compétent en matière de blanchiment de ces délits.

La circulaire du 31 janvier 2014 de politique pénale relative au procureur de la République financier (Circ. JUSD1402887C) avait déjà précisé que l'intervention du PNF devait être envisagée notamment concernant les dossiers de fraude fiscale complexe ou internationale.

La circulaire du 4 octobre 2021 renforce le rôle du PNF en matière d'infractions fiscales, considérant que ce dernier doit jouer un « rôle central dans la lutte contre la grande délinquance fiscale ». La circulaire prévoit ainsi que le PNF doit concentrer son action sur :

- 1] le traitement de la fraude fiscale sophistiquée des personnes physiques consistant en une dissimulation d'actifs ou de patrimoine à l'étranger, particulièrement lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre de révélations d'ampleur (dossiers « papers » et « leaks ») ;
- 1] la poursuite des fraudes de haute technicité et de grande ampleur commises par les personnes morales (problématiques de prix de transfert, d'abus de droit, d'établissement stable) ;
- 1] et la mise en cause de la responsabilité pénale des facilitateurs de la fraude fiscale complexe ainsi que de son blanchiment, notamment celle des intermédiaires institutionnels bancaires et financiers ainsi que des conseils juridiques.

À notre connaissance, c'est la première fois qu'une circulaire de la Direction des affaires criminelles et des grâces consacre ainsi la « contribution » des médias à la lutte contre la délinquance économique et financière.

Les praticiens seront bien avisés désormais de faire une revue de presse rigoureuse car il semble que la simple mention du nom d'une personne physique ou morale dans une investigation journalistique suffise dorénavant à justifier l'ouverture d'une enquête préliminaire voire la saisine du PNF. Les journalistes ne sont plus seulement les « chiens de garde de la démocratie » mais aussi les nouveaux « procureurs » en matière de lutte contre la fraude fiscale.

Véritable « chevalier blanc » de l'application de la politique pénale en matière de lutte contre la fraude fiscale, le PNF est ainsi désigné pour gérer les dossiers médiatiques ou à forts enjeux sociaux qui, de fait, appellent une réponse judiciaire exemplaire. Pour ce faire, le PNF est composé de procureurs jouissant d'une très grande expertise en matière d'infractions économiques et financières. Ces derniers traitent systématiquement les dossiers en binôme, avec l'aide d'assistants de justice spécialisés (par exemple en comptabilité ou en fiscalité).

En conséquence, le nombre de dossiers traités par le PNF n'a eu de cesse de croître depuis sa création : de 211 procédures en cours en 2014, celui-ci est passé à 633 procédures en cours au 2 novembre 2021.

La 3^e chambre correctionnelle du tribunal judiciaire de Paris, créée pour juger, entre autres, les procédures initiées par le PNF, traite désormais ces dossiers de façon exclusive. A titre d'exemple, en octobre et novembre 2021, quatre affaires ont été audiencées devant cette chambre. Sur ces quatre dossiers, trois concernent des faits d'escroquerie à la TVA en bande organisée et blanchiment de ce délit, ce qui témoigne du rôle joué par le PNF en la matière et de sa montée en puissance.

La JUNALCO, ou le dernier outil de lutte contre la criminalité organisée

La compétence concurrente de la JUNALCO en matière de criminalité organisée financière

La circulaire du 4 octobre 2021 encourage, aux côtés des JIRS, la saisine de la juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée (JUNALCO).

Depuis la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, des compétences supplémentaires ont été conférées au tribunal judiciaire de Paris : la JUNALCO exerce désormais une compétence concurrente sur l'ensemble du territoire pour certaines infractions dans les affaires dites de « très grande complexité ».

Le champ de la compétence matérielle concurrente de la JUNALCO correspond, en résumé, au champ de compétence des JIRS en matière de criminalité organisée, i.e. pour les infractions prévues par les articles 706-73 à 706-74 du code de procédure pénale. La compétence des JIRS en matière économique et financière (C. pr. pén., art. 704) ne fait en revanche pas l'objet d'une compétence concurrente de la JUNALCO.

En outre, bien que cela ne ressorte pas aussi directement des textes, le champ de compétence matériel de la JUNALCO correspond également, pour partie, à celui du PNF : tel est notamment le cas pour l'escroquerie en bande organisée portant sur la TVA, la fraude fiscale en bande organisée ou encore le blanchiment d'escroquerie portant sur la TVA en bande organisée.

S'agissant de la répartition des compétences entre les JIRS et la JUNALCO, la distinction se fait donc en fonction du critère de la « très grande complexité », dont la circulaire du 17 décembre 2019 est venue préciser qu'il devait être apprécié, comme le prévoit l'article 706-75 du code de procédure pénale, en raison notamment du ressort géographique des infractions, mais également en tenant compte :

- 1 de l'implication de groupes criminels présentant des capacités financières, des niveaux d'organisation et de structuration hautement sophistiqués ;
- 1 de l'ampleur de la procédure (nombre d'auteurs ou de victimes) ;
- 1 et de la technicité des dossiers, rendant nécessaires des connaissances très pointues et spécifiques (notamment l'usage de technologies innovantes, la JUNALCO disposant d'un pôle dédié à la lutte contre la cybercriminalité).

S'agissant de la répartition des compétences entre le PNF et la JUNALCO, la circulaire du 4 octobre 2021 précise que dans les champs de compétences relevant à la fois du PNF et de la JUNALCO, l'intervention de cette dernière devra être envisagée lorsque les agissements poursuivis résultent de « l'action planifiée et concertée d'une organisation ou d'un groupe criminel structuré (activité de type mafieux) ».

La section J2 du parquet de Paris : une section ultraspécialisée en matière de lutte contre la criminalité organisée financière

Cette mise en place de la JUNALCO s'est traduite par une réorganisation du parquet de Paris, au sein duquel la 3^e division JIRS-JUNALCO, tournée vers la criminalité organisée, comprend désormais une section J2 « criminalité financière ».

La compétence de la JUNALCO en matière de criminalité organisée financière, et donc celle de la section J2, correspond notamment aux infractions visées par les articles 706-73-1 et 706-74 du code de procédure pénale à savoir, principalement : l'escroquerie en bande organisée, le travail dissimulé en bande organisée, le blanchiment en bande organisée et la fraude fiscale en bande organisée.

La section J2 du parquet de Paris regroupe ainsi des procureurs ultraspécialisés, ces derniers se voyant confier des dossiers relevant de la « très grande complexité » en matière de criminalité organisée financière, notamment fiscale.

Cette section affiche clairement son ambition de jouer un rôle de premier plan en la matière, à travers le développement

de « compétences spécialisées en vue de nourrir la réflexion sur des pratiques innovantes » et le déploiement d'un « réseau de relations avec les partenaires institutionnels (JIRS, autorités administratives, homologues étrangers) afin tout à la fois de favoriser l'identification de la JUNALCO financière comme interlocuteur pertinent, d'élever la qualité des échanges d'informations, et d'initier des pratiques collaboratives » (J. Goldszlagier et C. Perruau, La section J2 de la JIRS-JUNALCO du Parquet de Paris, arme nouvelle de la lutte contre la criminalité organisée financière, Gaz. Pal. 16 mars 2021).

Ces ambitions et cette organisation s'ajoutent aux moyens spécifiques dont la JUNALCO dispose au même titre que les JIRS.

Le futur rôle du parquet européen

Le parquet européen n'est évoqué que de façon indirecte par la circulaire du 4 octobre 2021, qui vient préciser que la compétence du PNF en matière d'escroquerie à la TVA pourra s'exercer de façon plus résiduelle en raison du partage de compétence avec les JIRS, la JUNALCO et, également, le parquet européen.

S'agissant de ce dernier, une simple note de bas de page rappelle utilement que celui-ci est compétent en matière de fraude à la TVA lorsque les faits « ont un lien avec le territoire de deux États membres ou plus et entraînent un préjudice d'un montant total d'au moins 10 millions d'euros ». Il s'agira évidemment du principal champ de compétence du parquet européen en matière d'infractions fiscales, la TVA venant, pour partie, alimenter le budget de l'Union européenne.

Mais la compétence du parquet européen ne se limite pas à la fraude à la TVA puisque ce dernier bénéficie notamment d'une compétence de principe pour toute fraude fiscale portant atteinte aux intérêts de l'Union pour un préjudice supérieur à 100 000 €.

Pour rappel, la poursuite des infractions par le parquet européen se fera sous la direction de procureurs européens, par des procureurs européens délégués : c'est-à-dire, en France, des procureurs français, qui appliqueront la procédure française. En termes de politique pénale, ces derniers ne sont toutefois soumis qu'au parquet européen, et ne sont pas dépendants de la politique pénale définie par le garde des Sceaux.

Si l'on comprend donc que cette circulaire ne s'adresse pas aux procureurs européens délégués, dont la prise de fonction est en outre extrêmement récente, il conviendra de suivre de près les conditions dans lesquelles les procureurs de la République informeront le parquet européen de l'existence de faits susceptibles de justifier sa compétence, qu'une enquête ait ou non déjà été ouverte.

En effet, les pouvoirs d'enquêtes extrêmement étendus dont disposent les procureurs européens délégués (C. pr. pén., art. 696-113 s.) et le rôle de premier plan qu'ils seront amenés à jouer en matière de poursuite des infractions fiscales, qui dépasse les frontières de l'hexagone, supposent de suivre avec attention les premiers pas du Parquet européen sur les premiers dossiers ouverts par ses soins.

Mots clés :

PENAL



Copyright 2022 - Dalloz - Tous droits réservés.