



Discours de

Monsieur François Molins

Procureur général près la Cour de cassation

Audience de début d'année judiciaire

Vendredi 10 janvier 2020

Madame la garde des Sceaux, Ministre de la justice,

Monsieur le président de la Cour européenne des droits de l'homme,

Monsieur le président du Conseil constitutionnel,

Monsieur le vice-président du Conseil d'Etat,

Mesdames et messieurs les chefs des cours suprêmes étrangères,

Mesdames et messieurs les hautes personnalités,

Mes chers collègues,

Mesdames, messieurs,

Il me revient tout d'abord, avec Madame la première présidente, de me faire l'interprète de l'ensemble des magistrats et fonctionnaires de cette cour, pour vous souhaiter, Madame la ministre, Mesdames et Messieurs les hautes personnalités, la bienvenue dans cette maison et vous dire combien nous sommes sensibles à votre présence renouvelée, dans laquelle nous voyons l'expression de l'intérêt que vous portez à la justice et à ceux qui sont chargés de la faire vivre au quotidien.

Ni rite désuet, ni séance académique, l'audience solennelle de rentrée à laquelle vous êtes conviés aujourd'hui est le signe de la vie, l'occasion de rendre des comptes de son action et d'annoncer un lendemain en traçant des perspectives d'action.

Car la justice est l'affaire de tous, et chacun, dans ce pays où règne l'Etat de droit, doit pouvoir demander raison.

Il y a un an, lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour, quelques semaines après ma prise de fonctions, je vous exposais mes ambitions et mon projet pour le parquet général, pour lui permettre de toujours mieux jouer son rôle d'ouverture et de fenêtre sur l'extérieur, de passerelle indispensable entre le juge et le citoyen afin que la règle de droit intègre pleinement les évolutions de notre société, mais aussi de toujours mieux participer à la mission première de cette Cour suprême unificatrice du droit.

Il ne s'agissait pas de vains mots et j'ai eu à cœur, tout au long de cette année 2019, de concrétiser ces objectifs.

De nombreux projets ont ainsi été mis en œuvre autour de plusieurs objectifs :

Pour permettre au parquet général d'assurer pleinement sa mission, par la formation et l'information des juridictions.

Il en va ainsi de la diffusion bimestrielle d'un panorama de jurisprudence ciblé sur le cœur de métier des parquets et des parquets généraux et diffusé à l'ensemble des magistrats du ministère public et aux auditeurs de justice. Il en va ainsi de la mise en œuvre, en partenariat avec l'École nationale de la magistrature, d'une formation ouverte à tous les magistrats sur la technique des pourvois et la rédaction des mémoires.

Pour mieux remplir son office et rendre des avis de qualité dans l'intérêt de la loi et du bien commun.

Il en va ainsi de la détection des pourvois les plus complexes et de la désignation de l'avocat général très en amont, en même temps que le conseiller rapporteur. Cette désignation en amont, rendue possible par les signalements du Service de documentation et du rapport, des présidents et doyens des chambres et des avocats aux conseils, est intervenue dans près de 70 dossiers depuis le 1^{er} avril 2019, permettant un travail plus riche de l'avocat général et rendant possible un échange fructueux avec le conseiller rapporteur. Et je remercie chaleureusement Maître Boré, Président de l'ordre des avocats aux conseils, pour le travail utile accompli ensemble.

Pour permettre au parquet général de la Cour de jouer pleinement son rôle de fenêtre sur l'extérieur.

Il en va ainsi de la création d'un réseau de référents au sein des différents ministères afin d'améliorer les circuits de consultation extérieure. Il en va de même de l'organisation régulière de petits déjeuners thématiques permettant d'échanger avec nos interlocuteurs extérieurs et donc de mieux être dans la cité, à l'écoute des problématiques et des évolutions de notre société.

Enfin, s'attacher à ce que le parquet général et ses actions soient plus visibles sur la scène nationale et internationale par la mise en œuvre d'une communication plus efficace, par la participation active à de nombreux groupes de travail et par la participation à de nombreux colloques ou manifestations à dimension internationale.

Toutes ces initiatives, toutes ces actions, participent d'un seul et même but, restaurer la place du parquet général au sein de la Cour dont il est partie intégrante et lui permettre de mieux remplir son office. Nous avons sur ce point une totale identité de vue Madame la première présidente et je voudrais ici souligner la qualité des relations que nous entretenons à la tête de cette cour, dans le respect de nos compétences respectives et dans un esprit de totale loyauté.

2019 a été une année de renouveau pour la Cour de cassation avec l'extension progressive du contrôle de proportionnalité, l'arrivée de l'open data, l'adoption du style direct, effectif depuis le 1^{er} octobre dernier et de la motivation enrichie dans les arrêts constituant un revirement ou un infléchissement de jurisprudence. Ce large mouvement est à l'image de l'évolution de la Cour. L'intemporalité du droit n'est plus un mythe, une valeur suprême, et le temps est loin où il ne fallait toucher aux lois que d'une main tremblante comme l'écrivait Montesquieu. Le droit se devait alors d'être hermétique au passage du temps comme le figure l'expression latine située sous la pendule de la salle d'audience de la chambre criminelle : « *Rerum edacibus horis stat jus peractum* » que l'on pourrait traduire par « *Le temps dévore les choses, le droit demeure.* »

Mais le droit ne peut échapper au temps. Les normes et leur interprétation font partie d'un droit vivant qui ne peut être dissocié de la société elle-même, et aujourd'hui la Cour de cassation accompagne au quotidien la dynamique du fait social tout en respectant la sécurité juridique et les droits fondamentaux. Car si l'environnement juridique évolue, c'est bien sûr et d'abord parce que l'environnement social connaît lui-même des évolutions. Le droit doit ainsi s'adapter aux changements de la société et la Cour de cassation y prend toute sa part, même lorsque la loi est imprécise ou incomplète.

Le travail de réflexion engagé ces dernières années au sein de la Cour visant à instaurer le mécanisme du filtrage des pourvois a conduit la garde des Sceaux à confier en juillet dernier à Henri Nallet la mission d'animer un groupe de travail afin de trouver une issue à ce débat récent mais en réalité séculaire et de faire des propositions.

Le rapport de M. Nallet, dont il faut souligner la lucidité et qui échappe à l'habituelle langue de bois, a formulé quatre propositions et conclut en écrivant que le destin se mesurera à l'aune de cette réflexion : « ce n'est qu'en élargissant notre regard à toute l'institution de la justice que l'on peut apporter une forme de réponse au mystère français.... La difficulté constatée à instaurer un système de sélection des pourvois devant

la Cour de cassation ne trouve son explication que dans la place que notre société réserve ou concède à l'institution judiciaire et au juge ». Il est vrai que quand on réforme la Cour de cassation, on touche à l'ensemble de l'institution judiciaire et de son organisation.

Il importe à mon sens aujourd'hui de préserver un certain équilibre dans les missions qui sont celles de la Cour : permettre au juge de cassation de remplir à la fois son rôle de régulateur en exerçant pleinement un contrôle de la bonne application des lois et de la régularité des décisions du fond d'une part, et son rôle en matière d'harmonisation de l'interprétation de la loi grâce à la portée normative de ses décisions d'autre part.

Ces deux missions sont essentielles et étroitement liées l'une à l'autre. En effet, c'est à l'occasion du contrôle de légalité que le juge de cassation repère les insuffisances de la loi et les comble en consacrant une jurisprudence. Et c'est grâce à ce contrôle qu'il unifie l'interprétation du droit et veille à la sécurité juridique.

On touche donc là à un point capital qui a bien sûr besoin de l'expertise de la communauté juridique. Mais le droit n'appartient pas seulement à la communauté des juristes. Il relève de choix éminemment politiques sur l'accès au juge et la qualité de la justice.

Je me bornerai à évoquer deux des quatre propositions du rapport Nallet.

La première est relative à la mise en œuvre de circuits différenciés des pourvois. Elle vise à apprécier la difficulté du pourvoi afin de déterminer le traitement le plus adapté à son examen, et ce dans le but d'optimiser, d'améliorer et de renforcer le temps et la qualité du travail à la Cour de cassation. Elle est tout à fait complémentaire du travail que vous avez engagé dès votre arrivée Madame la première présidente, avec la constitution de nombreux groupes de travail, dont l'un est consacré aux méthodes de travail de la Cour et doit rendre les conclusions de ses travaux dans quelques semaines. Il suffira ensuite de déterminer, en lien avec vous Madame la ministre, quelles propositions mériteront d'être formalisées dans un projet de loi afin d'assurer leur pérennité comme le préconise le rapport Nallet.

Le champ de la réflexion est donc largement ouvert.

Les circuits différenciés pourraient ainsi se traduire par une hiérarchisation des choix, soit vers un circuit court du dossier (procédure renforcée d'irrecevabilité et de non admission), soit vers un circuit normal relevant des formations de section ou formations restreintes, soit enfin vers un circuit renforcé se traduisant par une désignation concomitante du conseiller rapporteur et de l'avocat général, et nécessitant potentiellement une consultation extérieure ou une étude du Service de la documentation et du rapport. Dans ce cas, pourraient intervenir une ou plusieurs séances d'instruction.

La seconde proposition du rapport Nallet que je souhaite évoquer concerne le parquet général.

En effet, poser la question de la réforme de la Cour de cassation, c'est nécessairement poser la question de la place, du rôle et du statut de l'avocat général. Vous avez noté que je parle de l'avocat général et non du procureur général. Le procureur général est près la Cour de cassation, l'avocat général est avocat général à la Cour de cassation. Il fait partie intégrante de sa composition. Les mots sont les choses et en signifient bien toute la nuance.

Sur ce point, nous vivons au parquet général de la Cour dans le grand écart permanent dans la mesure où le droit n'est plus, depuis longtemps, en accord avec la réalité, ce qui est pour le moins paradoxal dans une Cour suprême.

Quelle est la norme écrite ?

Elle résulte de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature et notamment de ses articles 1, 3 et 5 qui prévoient que les magistrats du parquet sont placés sous le contrôle de leurs hiérarchies et sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la Justice. A l'audience, leur parole est libre. Ces articles n'excluent pas formellement le parquet général de la Cour de cassation de la subordination hiérarchique.

La norme écrite résulte aussi du code de l'organisation judiciaire qui place les avocats généraux sous la direction du procureur général (article R. 432-1) et prévoit que, dans les affaires importantes, les conclusions du premier avocat général, de l'avocat général ou de l'avocat général référendaire sont communiquées au procureur général et que, si celui-ci n'approuve pas les conclusions et que l'avocat général persiste, le procureur général délègue un autre magistrat du parquet général ou porte lui-même la parole à l'audience.

D'un autre côté, il y a une réalité qui relève de la coutume et de la tradition, et qui est l'essence même du parquet général de la Cour de cassation.

Cette réalité, c'est que malgré son nom, le parquet général n'est pas un parquet.

Il n'est doté d'aucun de ces attributs ou caractéristiques qui sont ceux du ministère public devant les juridictions du fond.

L'avocat général n'est pas une partie au procès et à l'instance devant la Cour de cassation.

Il n'exerce pas l'action publique et n'a pas en charge la défense de l'ordre public au sens par exemple de l'article 423 du code de procédure civile.

Il ne reçoit d'instruction de quiconque et n'est soumis à aucune forme de hiérarchie. L'avocat général est indépendant du procureur général qui ne peut lui donner d'instruction et qui est en réalité l'animateur d'une équipe dont tous les membres sont indépendants.

De même, Il n'y a ni lien hiérarchique, ni à proprement parler de lien organique entre l'avocat général à la Cour de cassation et les parquets des cours d'appel et des tribunaux de grande instance. L'avocat général n'est donc pas le relais nécessaire devant la Cour des pourvois formés par les procureurs généraux.

Il y a donc une discordance totale entre la norme écrite et la réalité telle qu'elle est et a toujours été, et celle-ci doit être corrigée. Cela permettrait, d'une part, de mettre la réalité en conformité avec les textes, et d'autre part, de clarifier le débat au sein de la Cour en supprimant toute ambiguïté sur le statut de l'avocat général et en affirmant et affichant la totale indépendance du parquet général.

C'est la raison pour laquelle je vous ai officiellement demandé en mars dernier, Madame la ministre la modification de l'article 5 de l'ordonnance statutaire. Et je me réjouis que le rapport Nallet propose lui aussi, de réformer le statut du parquet général afin d'affirmer son indépendance en modifiant la loi organique. J'espère donc, avec optimisme, que cette réforme verra le jour en 2020.

Je voudrais enfin aborder les relations de notre société avec sa justice. Un sondage publié il y a deux mois dans un hebdomadaire pointait la défiance des Français vis-à-vis de leur justice qu'ils trouvent lente, complexe et opaque. Il est vrai que les procédures sont trop longues et que cela nécessite à la fois plus de moyens, une meilleure organisation ainsi qu'une gestion des ressources humaines moderne et mieux adaptée et se traduisant par une moindre mobilité des magistrats. Je voudrais à cet égard saluer la qualité des échanges et des réflexions que le conseil supérieur de la magistrature entretient en ce sens avec vous et vos services, Monsieur le directeur des services judiciaires.

Le même sondage indiquait que moins d'un Français sur deux estime que les juges sont indépendants du pouvoir. Certains y voient un effondrement de la crédibilité des magistrats, entraînant avec elle la confiance placée par leurs concitoyens en l'institution.

Dans le même temps, ces derniers mois, les attaques dénonçant une politisation de la justice et le manque d'indépendance du parquet se sont multipliés tout comme se sont multipliés les affrontements et les prises à partie de magistrats accusés soit de mener un combat qui ne serait que le leur propre et ainsi accusés de remplir une mission de justicier dont ils seraient les seuls à définir les objectifs et les limites, soit à l'opposé, d'être les bras armés du pouvoir politique.

Ces attaques ne sont pas malheureusement nouvelles et signent en réalité une bien longue défiance des politiques envers les juges.

La défiance des citoyens est davantage nouvelle. Cette défiance des citoyens envers leur justice ne signifie-t-elle pas tout simplement que la demande de justice est là, plus que

jamais, dans une société dont le niveau d'exigence morale s'est considérablement renforcé et qui n'a jamais eu autant besoin de transparence et de confiance dans ses institutions et tout particulièrement dans sa justice?

Dans ce contexte, je souhaite m'adresser à mes collègues, juges et procureurs ainsi qu'aux fonctionnaires de justice pour saluer leur courage et leur dévouement inlassable pour œuvrer au quotidien et rendre effectif le principe d'indépendance de la justice, et pour rappeler quelques principes fondamentaux.

Le mépris envers les juges est toujours le commencement de tout désordre et les ingérences dans le cours de la justice et les attaques contre les juges et les procureurs portent toujours atteinte à notre constitution et à notre démocratie. Elles jettent de façon dommageable, le soupçon sur une institution qui ne le mérite pas et qui doit être respectée.

Il faut sans cesse le rappeler, mais nous aussi, magistrats, devons faire preuve en toutes circonstances d'une rigueur et d'une déontologie sans faille dans le respect de notre serment et des règles auxquelles veillent le président de la République et le Conseil supérieur de la magistrature qui sont tous deux garants de notre indépendance.

Le magistrat, comme tout citoyen, jouit de la liberté d'expression mais dans les limites de son serment, et notamment du devoir de réserve, d'impartialité, de délicatesse, et de l'image qu'il renvoie de la justice. Ce devoir de réserve poursuit une finalité particulière : comme le souligne la Cour européenne des droits de l'homme, la parole du magistrat, contrairement à celle de l'avocat, est perçue comme l'expression d'une appréciation objective qui engage non seulement celui qui s'exprime, mais aussi toute l'institution de la justice. En tant que garante de la justice comme valeur fondamentale dans un Etat de droit, l'institution judiciaire doit jouir de la confiance des citoyens pour mener à bien sa mission.

C'est pourquoi tout ce qui peut passer pour un manque de professionnalisme cause à l'institution un préjudice considérable et tout ce qui, dans nos actes, peut faire naître, même à tort, un soupçon d'atteinte à l'impartialité compromet le respect dû à la justice. Nous devons donc en toutes circonstances faire preuve d'une très grande vigilance et toujours observer la réserve nécessaire à l'impartialité de nos décisions et à la confiance du justiciable. C'est bien tout le sens du nouveau recueil des obligations déontologiques qui vient d'être diffusé par le Conseil supérieur de la magistrature et qui contient de larges développements sur ces problématiques.

Mes derniers mots seront pour les magistrats du ministère public de notre pays. Ces magistrats manifestent chaque jour dans leur exercice professionnel avec un dévouement exceptionnel, leur aptitude à assumer leur fonction dans le souci du bien commun.

Le sens de leur mission a été reconnu justement par deux décisions récentes qui sont venues rappeler les conséquences de la loi du 25 juillet 2013 qui a consacré l'indépendance du ministère public dans la conduite des affaires individuelles en supprimant la possibilité pour le garde des sceaux d'adresser aux procureurs généraux et aux procureurs de la République des instructions, et ouvert ainsi la voie à un nouvel office du parquet.

La Cour de justice de l'Union européenne d'abord, dans sa décision du 12 décembre 2019, a estimé que le parquet français répondait aux exigences d'indépendance requises pour émettre un mandat d'arrêt européen. Elle a reconnu que les magistrats du parquet français disposaient du pouvoir d'apprécier, de manière indépendante, notamment par rapport au pouvoir exécutif, la nécessité de l'émission d'un mandat d'arrêt européen et son caractère proportionné et qu'ils exerçaient ce pouvoir objectivement, en prenant en compte tous les éléments à charge et à décharge. La Cour de justice précise que leur indépendance n'est pas remise en cause par le fait qu'ils sont chargés de l'action publique, ni par le fait que le ministre de la justice peut leur adresser des instructions générales de politique pénale, ni par le fait qu'ils sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques, eux-mêmes membres du parquet.

Il y a donc bien un avant et un après s'agissant de cette loi du 25 juillet 2013 qui est fondamentale.

La seconde décision est celle de la Cour de justice de la République ayant condamné le 30 septembre dernier un ancien garde des Sceaux pour violation du secret professionnel. Cette décision de justice est venue clarifier, à travers la question de l'étendue et de la portée du secret professionnel, les relations entre le gouvernement et les procureurs généraux et procureurs de la République en soulignant que les informations sur les affaires individuelles transmises par les procureurs généraux au garde des sceaux étaient couvertes par le secret professionnel, que leur divulgation ne pouvait revêtir un intérêt légitime que si elle était justifiée par un motif d'intérêt général et que le seul à pouvoir communiquer sur une procédure en cours était le procureur de la République dans le cadre de l'article 11 alinéa 3 du code de procédure pénale.

Puissent ces avancées sur l'office des magistrats du ministère public français être rapidement couronnées par la concrétisation du projet - consensuel - de réforme constitutionnelle de leur statut qui prévoit la nécessité d'un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature sur les projets de nomination et l'alignement de leur régime disciplinaire sur celui des magistrats du siège, projet qui nécessiterait à mon sens en tout état de cause, à lui seul et à l'exclusion de toute autre disposition, la convocation du congrès à Versailles pour l'adopter et clarifier encore davantage le statut du parquet en tournant une page qui est ouverte depuis 20 ans.

En ce début d'année, je forme donc le vœu, ardent, que les réformes en cours donnent à nos concitoyens une institution judiciaire et notamment un ministère public qui répondent à leurs exigences de qualité, de rapidité, de simplicité, d'indépendance, de courage et d'humanité. C'est la voie la plus sûre pour la garantie de la liberté individuelle et pour la reconquête de la confiance des citoyens dans leur justice.

J'ai l'honneur de requérir qu'il vous plaise, Madame la première présidente, conformément aux dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'organisation judiciaire,

Déclarer close l'année judiciaire 2019 et ouverte l'année judiciaire 2020,

Me donner acte de mes réquisitions,

Et dire que du tout il sera dressé procès-verbal pour être conservé au rang des minutes de la Cour.

François MOLINS