



Allocution de

M. François MOLINS

Procureur général près la Cour de cassation

Audience solennelle de rentrée

Lundi 14 janvier 2019

Mesdames et messieurs,

Pour la Cour, l'audience solennelle de rentrée est un moment fort, non seulement car elle est porteuse de renouveau, mais aussi en raison de la qualité exceptionnelle de celles et ceux qui ont bien voulu en ce début d'année, nous consacrer un peu de leur temps malgré leurs lourdes responsabilités. Nous sommes donc très heureux de vous accueillir et je veux vous exprimer toute notre reconnaissance pour l'intérêt que vous portez au fonctionnement de notre institution.

Madame la ministre de la Justice, votre présence est pour nous tous un soutien, une marque d'attention précieuse mais aussi un vif encouragement.

Mesdames et messieurs les membres du Conseil supérieur de la magistrature, je m'associe à l'hommage qui vient de vous être rendu par monsieur le premier président pour la qualité de votre travail comme j'ai pu le mesurer au cours de ces deux derniers mois.

Je souhaite aussi la bienvenue à nos amis des juridictions européennes et étrangères qui nous font l'honneur d'assister à cette audience: mesdames et messieurs les président et juges de la cour européenne, de la cour de justice de l'Union européenne et des différentes cours suprêmes ainsi que madame Maria José SEGARRA procureure générale de l'Etat espagnol et Peter FRANCK, procureur fédéral d'Allemagne qui ont bien voulu, malgré leurs lourdes charges, répondre à notre invitation.

Monsieur le premier président, je partage avec vous depuis 9 semaines seulement la responsabilité de la Cour de cassation. Je vous renouvelle l'expression de ma gratitude pour l'accueil que vous m'avez réservé et me réjouis que nous soyons engagés sur le chemin de relations harmonieuses, confiantes et j'en suis convaincu, très fructueuses.

Mesdames messieurs, notre République, notre démocratie, a à nouveau été légitimement bouleversée par les nouvelles victimes de l'attentat terroriste du marché de Noël à Strasbourg le 11 décembre dernier. Ce nouvel attentat vient nous rappeler la permanence de la menace terroriste, menace diffuse, atomisée, avec le risque de voir passer à l'acte des individus inspirés par l'idéologie mortifère de DAESH et donc, plus difficiles à détecter pour les services de renseignement. Le sort de ces victimes bafoue nos valeurs les plus essentielles, le droit à la vie, la tolérance, la liberté d'opinion et de religion.

C'est ici, à la Cour de cassation qu'il faut le réaffirmer: ceux qui commettent de tels actes doivent être combattus sans relâche avec les armes de l'Etat de droit: la loi et la justice. Tout au long de ces dernières années, nous sommes parvenus à concilier dans notre pays ce qui pour certains ne l'est pas, c'est à dire un dispositif répressif apte à lutter contre une des plus importantes menaces civiles et le respect des valeurs qui sont le socle de l'Etat de droit. Cet équilibre a été respecté jusque dans le recours à l'Etat d'urgence qui a duré un peu plus de deux ans: l'action des services a été efficace sans que les libertés publiques aient été menacées. L'état du droit en vigueur lors de cette dernière séquence a favorisé l'exercice des pouvoirs exceptionnels de police administrative sans mettre à mal l'exercice des libertés publiques. Dans le même temps, la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité a été largement mise à contribution et le Conseil constitutionnel a déclaré quatre types de mesures de police contraires aux droits et libertés que la Constitution garantit et a formulé plusieurs réserves d'interprétation. Le système a donc parfaitement fonctionné.

Nous devons continuer dans cette voie: contre les auteurs de tels actes terroristes, quels que soient nos sentiments d'indignation, la lutte doit se faire avec les armes de notre Etat de droit et en respectant les principes fondamentaux inscrits dans notre Constitution et dans la Convention européenne. Ainsi, il ne saurait y avoir, en dehors d'une procédure pénale, de détention de personnes présentant des signes ou des risques de radicalisation. On ne peut emprisonner quelqu'un avant qu'il ait commis ou tenté de commettre une infraction. Ce combat contre le terrorisme, nous devons continuer à le mener avec les seules armes de la loi et de la justice: c'est tout l'honneur de notre République.

Mais en ces périodes troublées traversées par notre pays, il faut rappeler que si l'Etat de droit passe par le respect des principes fondamentaux et des libertés publiques, il importe aussi que ces libertés soient exercées dans le strict respect de la démocratie et des institutions républicaines et dans le respect de la presse, et de la personne des journalistes. La liberté de l'information et son pluralisme sont une condition essentielle de toute démocratie.

2019 doit être pour la Cour de cassation et son parquet général une année de renouveau à la suite du riche travail de réflexion engagé ici depuis 2016 en réponse à une problématique aussi ancienne que récurrente.

“Une réforme des conditions d'exercice de la justice passe donc actuellement par un tri des pourvois, mais aussi, on ne le dit pas assez par une redéfinition des cours d'appel qui implique un accroissement des effectifs afin que la collégialité soit toujours assurée, une spécialisation régionale cassant cette carte judiciaire obsolète à plus d'un titre et, pour que le contrôle de légalité que doit exercer la Cour soit mieux compris et imprègne davantage les décisions du second degré, la création d'un stage préalable à la Cour de cassation des nouveaux présidents de chambre. Avancer de telles propositions peut sembler utopique. Mais il est aussi utopique de croire que l'on améliorera le fonctionnement de la justice en saupoudrant des réformes”.

Ainsi s'exprimait Pierre TRUCHE, procureur général à l'audience de rentrée de la Cour en janvier 1994 il y a déjà 25 ans! Le temps passe mais les mêmes problèmes demeurent ce qui souligne mieux encore la nécessité d'une réforme des modalités de traitement du contentieux dont la Cour est saisie, pour lui permettre de remplir efficacement son double rôle d'éclairage de la norme et d'harmonisation de la jurisprudence.

Sous votre égide monsieur le premier président, la Cour s'est résolument engagée dans cette voie à travers plusieurs actions et réflexions:

Celle du filtrage des pourvois d'abord qui a conduit à un certain nombre de propositions. Sur ce point, il faut saluer l'initiative de madame la ministre de la justice d'avoir confié à Henri NALLET ancien garde des sceaux, la mission d'animer et de conduire un groupe de travail composé de magistrats de la Cour et du parquet général, d'avocats au conseil, d'avocats, d'universitaires et de représentants de la direction des affaires civiles et du sceau qui rendra ses conclusions à l'automne prochain.

Eu égard à la multiplication des moyens tirés d'une violation des droits et principes de la Convention européenne, la Cour de cassation a aussi étendu le domaine d'application de son contrôle de proportionnalité. Il ne se limite plus à la matière pénale mais tend à se développer dans des contentieux civils dont certains sont même devenus emblématiques du contrôle de proportionnalité opéré par la Cour: droit de la famille et notamment filiation, liberté d'expression, droit des étrangers ou encore droit de propriété.

Enfin, l'enrichissement de la motivation des arrêts, trop souvent critiqués comme étant succints, elliptiques ou obscurs, traduit la volonté de la Cour d'une plus grande lisibilité et compréhension de ses décisions par les justiciables, les universitaires et les professionnels du droit. S'y ajoute également la volonté d'un rayonnement international. Depuis la mise en œuvre du groupe de travail sur la motivation, certains arrêts ont été enrichis, notamment en cas de revirement de jurisprudence, lorsque l'arrêt tranche une question de principe, ou lorsque la solution qu'il retient présente un intérêt pour le développement du droit ou l'unité de la jurisprudence, ou encore lorsqu'il refuse de prononcer un renvoi à titre préjudiciel.

Ces actions s'inscrivent dans une même réflexion, une même dynamique, un même objectif, celui de rendre une justice de qualité, plus lisible et compréhensible et de satisfaire à cette exigence d'interprétation et d'adaptation du droit.

Il serait trop long de faire la liste des décisions de la Cour qui ont marqué l'année 2018. Mais quelques exemples montrent que les domaines dans lesquels elle est conduite à appliquer un droit vivant, non figé, ne sont pas théoriques et ne se limitent pas à des débats intéressant les seuls spécialistes. Tel a été le cas des arrêts rendus par l'assemblée plénière et la 1^{ère} chambre civile en matière de filiation ou par la chambre sociale sur la qualification de contrat de travail de la relation liant des livreurs à vélo à la plateforme numérique servant d'intermédiaire "Take eat easy" à la suite d'avis du parquet général particulièrement riches et développés.

D'autres décisions ont été prises après des avis approfondis comme dans le dossiers des prothèses PIP ou après consultation officielle par le parquet général, des services administratifs et organismes professionnels non parties à la procédure mais directement intéressés par sa solution et dont les avis écrits ont été communiqués à la Cour, comme dans l'affaire dite des prêts toxiques ayant donné lieu à un arrêt de la chambre commerciale où la direction du Trésor a été consultée par le parquet général sur les conséquences financières d'une éventuelle annulation desdits prêts.

Nous voyons bien que, sauf à prendre le risque d'un profond décalage avec la réalité, l'interprétation du Droit ne peut se faire dans l'ignorance du contexte. La mission du parquet général consistant à éclairer le juge et à lui apporter des éléments extérieurs est donc essentielle.

J'avais indiqué ici même il y a deux mois comment le parquet général devait mieux jouer son rôle auprès des chambres de la Cour. Il doit être ce regard extérieur, cette passerelle indispensable entre le juge et le citoyen afin que la règle de droit intègre pleinement les évolutions de notre société en mutation. Ouvert sur l'extérieur, le parquet général doit contribuer à l'expression d'un droit vivant.

Ceci passe par plusieurs voies:

Occuper d'abord toute sa place et toujours mieux remplir ses missions: le parquet général, par la voie de ses avocats généraux, magistrats totalement indépendants, n'est pas une partie au procès; il est ainsi détaché de tout intérêt particulier, et donc impartial, il veille au respect de l'Etat de droit et des principes fondamentaux. C'est parce qu'il tient ce rôle majeur qu'il se doit de rendre des avis de qualité tout particulièrement dans les dossiers traitant de questions sociétales majeures ou touchant à l'ordre public et aux libertés individuelles. Cela impose d'identifier les affaires dont la portée dépasse les enjeux d'une simple procédure et où se posent les plus grandes difficultés. Ceci passe à mon sens par un regard partagé avec le siège et le service de documentation et du rapport pour détecter ces affaires le plus en amont possible et parvenir à une désignation de l'avocat général dès la distribution du dossier, au même moment que le conseiller rapporteur. Cette désignation très en amont contribuera nécessairement à enrichir son avis et à lui permettre éventuellement de consulter à l'extérieur et de mieux remplir son office, "rendre des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun et éclairer la Cour sur la portée de la décision à intervenir".

L'action du parquet général passera aussi par une plus grande ouverture sur l'extérieur par l'organisation de réunions mensuelles thématiques avec des intervenants extérieurs, mais aussi par l'approfondissement des relations avec les rapporteurs publics du Conseil d'Etat dans les domaines où les dimensions judiciaires et administratives s'imbriquent étroitement.

Cela passera par une plus grande visibilité de l'action du parquet général en lien étroit avec le service de communication de la Cour, mais aussi par la publication de certains de ses avis par les éditeurs juridiques dans le cadre de la convention qui avait été signée l'an dernier par Jean-Claude MARIN, mais aussi dans le cadre de l'Open data dont le champ va être élargi et précisé par le législateur dans le cadre du projet de loi actuellement en cours d'examen.

Enfin, le parquet général prendra sa part dans un meilleur soutien aux parquets généraux et aux parquets en assurant, tous les deux mois, la diffusion sous forme numérique d'une dizaine d'arrêts rendus dans des contentieux intéressant le ministère public en matière de droit pénal et procédure pénale, d'état civil, de droit des personnes et de filiation, d'étrangers, d'hospitalisation sous contrainte et de procédures collectives, avec un bref commentaire sur les apports de la décision et l'évolution de la jurisprudence de la Cour.

Je voudrais terminer en m'adressant aux magistrats du ministère public de notre pays.

Représentants de la Nation souveraine chargés d'assurer le respect de la loi, garants des libertés individuelles et garants de la qualité et de la régularité des procédures, les magistrats du ministère public traversent une crise et s'interrogent.

Ils ont toujours su faire face aux multiples réformes de droit pénal et de procédure pénale: il y en a eu 44 sur les 18 dernières années qui ont profondément modifié les régimes de poursuite et les délais de la prescription, créé de nouvelles infractions, réformé en profondeur l'organisation judiciaire de l'application des peines, ce qui donne une idée du foisonnement législatif dans notre pays.

Ils ont toujours su faire face aux missions qui n'ont cessé de croître si bien que le parquet assure aujourd'hui 98% des enquêtes pénales avant tout jugement. Ils ont su s'adapter, inventer de nouvelles stratégies comme le traitement en temps réel ou les alternatives aux poursuites. Dans la cité, ils sont présents dans de nombreux dispositifs partenariaux de prévention de la délinquance et de la récidive, d'aide aux victimes, aux côtés des élus et des associations. Ces activités font désormais partie de leur cœur de métier au même titre que les attributions plus classiques de direction d'enquête, orientation des procédures, audience ou exécution des peines.

Au-delà des procédures répressives, ils représentent l'intérêt général soit comme partie principale, soit comme partie jointe devant les juridictions civiles, commerciales ou sociales et ils jouent un rôle important dans la protection des personnes vulnérables, des majeurs protégés et des mineurs.

Notre ministère public souffre aujourd'hui d'un malaise profond et d'une crise identitaire; ses magistrats souffrent de se voir encore parfois dénier la qualité de membres à part entière de l'autorité judiciaire malgré les décisions répétées sur ce point du Conseil constitutionnel.

L'appartenance à la magistrature des membres du ministère public est pourtant essentielle; elle garantit une éthique et une déontologie commune avec les magistrats du siège.

Sur ce point, la réforme constitutionnelle prévoyant l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature pour les nominations au parquet et l'alignement de la procédure disciplinaire sur celle des magistrats du siège, fait aujourd'hui l'unanimité. Elle est rendue indispensable par l'accroissement des pouvoirs du parquet. Elle garantira et renforcera l'unité du corps. Nul ne comprendrait qu'elle n'aboutisse pas dès lors rapidement.

Mais le ministère public français souffre aussi d'un manque de moyens.

La mission que vous avez eu le courage et la clairvoyance de confier à l'inspection générale de la justice madame la ministre, a confirmé que le ministère public souffrait aujourd'hui d'un réel problème d'attractivité.

Alors que jamais autant d'auditeurs de justice dans l'histoire de l'école nationale de la magistrature n'ont été attirés par le parquet, ils sont nombreux à souffrir d'une usure prématurée et à le quitter après quelques années d'activité. Comment expliquer que l'enthousiasme du début, la passion pour la fonction, s'effrite aussi vite et que tant de magistrats quittent le parquet pour rejoindre les fonctions du siège?

Le rapport de l'inspection générale confirme ce que l'on savait depuis longtemps: ce sont les conditions d'exercice qui contrarient l'attractivité de la fonction. Il ne s'agit pas dans l'esprit des magistrats du parquet d'une perte d'intérêt mais plutôt d'un impossible choix entre d'une part l'accomplissement au prix d'un épuisement personnel et d'une production dégradée de leurs décisions, et d'autre part leur conception élevée de leurs fonctions.

Ce constat n'est malheureusement pas nouveau; le rapport intitulé "Refonder le ministère public" de la commission présidée par Jean-Louis NADAL en 2013 avait fait un constat identique et formulé 67 propositions. Combien de ces propositions ont été suivies d'effet?

Faute de réponse appropriée, le mal s'est encore aggravé. De même, certains contentieux spécialisés tels que les affaires civiles ou commerciales sont parfois délaissés et la présence des parquets dans les politiques partenariales de prévention et de sécurité est de plus en plus difficile à assumer alors qu'elle est pourtant essentielle.

Il est temps aujourd'hui de mettre fin à cette contradiction majeure entre la noblesse des missions du ministère public et la précarité des conditions d'exercice de cette mission. Comme le souligne l'inspection générale, il faut, et je sais tous vos efforts en ce sens madame la ministre avec le directeur des services judiciaires dans un contexte contraint, il faut donc, dans une véritable direction de projet, augmenter les moyens humains et matériels dont disposent les parquets, moyens en magistrats mais aussi par une véritable assistance à ces magistrats.

Les moyens étant nécessaires mais pas suffisants, il est indispensable de travailler en parallèle sur l'organisation des parquets et sur les modalités de mise en œuvre du traitement en temps réel dont l'organisation reste beaucoup trop hétérogène selon les groupes de juridictions. Il faut enfin certainement mieux prendre en compte la dimension managériale dans la nomination, la formation et l'évaluation des procureurs et des procureurs généraux et donc aussi renforcer l'attractivité de ces fonctions au regard des responsabilités qu'elles impliquent.

Les magistrats du ministère public sont légitimement fiers de leur mission. Il est légitime qu'ils disposent, pour le bien de la justice des moyens et de l'environnement à la hauteur du rôle capital qui leur est confié.

Mes derniers mots seront pour les deux délégués de la promotion 2018 des auditeurs de justice, Aminata TOURE et Basma EL MAHJOUB qui ont été, comme c'est la tradition, conviés à assister à cette audience solennelle de rentrée. En rentrant à l'Ecole nationale de la magistrature, vous allez vous préparer à remplir des fonctions difficiles mais enthousiasmantes. Vous incarnez la justice de demain: grâce à la qualité de la formation dont vous allez bénéficier, vous aurez à cœur de faire votre métier, de servir la justice de votre pays, d'être une sorte de praticien de l'idéal. IHERING disait que "le droit qui ne lutte pas contre l'injustice, se nie lui-même". Votre horizon sera de réaliser cette valeur justice, et d'offrir aux citoyens une justice de qualité, tournée vers l'excellence, avec une impartialité absolue, et dans le respect de la loi.

Mesdames et messieurs, il me reste en ce début du mois de janvier à vous souhaiter une bonne et heureuse année.

Monsieur le premier président, je requiers qu'il plaise à la Cour

Constater qu'il a été satisfait aux prescriptions du code de l'organisation judiciaire

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