

COUR DE CASSATION

6

« L'avocat général dispose d'une totale liberté d'action et d'opinion. Il doit incarner ce regard extérieur qui lui permet d'éclairer la Cour »

Après 7 ans à la tête du parquet de Paris, François Molins a pris ses fonctions de procureur général près la Cour de cassation, le 16 novembre dernier. À ce poste prestigieux au sommet de la hiérarchie du parquet, il succède à Jean-Claude Marin. Lors de l'audience solennelle en grande chambre, la 47^e depuis 1804, en présence de la garde des Sceaux, Nicole Belloubet et de Hauts magistrats, le premier président Bertrand Louvel et le doyen des premiers avocats généraux, Philippe Ingall-Montagnier, ont rendu hommage à la carrière exemplaire du magistrat, marquée ces dernières années par les attentats terroristes qui ont frappé le pays. Rencontre avec le magistrat le plus célèbre de France (V. égal. dans ce numéro *JCP G 2019, act. 2, Portrait*).

Entretien avec **FRANÇOIS MOLINS**, procureur général près la Cour de cassation

La Semaine Juridique, Édition générale : Quel bilan tirez-vous des 7 années passées au parquet de Paris ?

François Molins : Ces 7 années ont été particulièrement riches et denses. Pour le procureur du parquet de Paris, le véritable enjeu est de parvenir à concilier la gestion des « affaires » et l'urgence, avec les enjeux de fond. J'ai toujours combattu l'idée selon laquelle le procureur devait être jugé sur sa capacité à gérer les affaires signalées. Confronté en permanence à des dossiers complexes, il doit aussi s'emparer des problématiques de fond qui conduisent à décliner et à faire évoluer les politiques pénales. Le véritable défi du parquet de Paris est de relever les enjeux portant tout autant sur la délinquance du quotidien que sur le terrorisme, de gérer des affaires sen-

sibles mais aussi de conduire une action de fond s'inscrivant dans le moyen et le long terme. Il n'y a aucun parquet en France où la convergence de ces enjeux atteint un tel paroxysme.

JCP G : En quoi les politiques pénales ont-elles évolué pendant ces 7 années ?

F. M. : Les politiques pénales doivent répondre à l'évolution de la délinquance et aux nouveaux phénomènes de criminalité qui apparaissent ou se développent. C'est le cas par exemple du hameçonnage en matière astucieuse, ou des violences au sein du couple et de la délinquance sexuelle qui est en forte augmentation. Les migrations engendrent également des problèmes nouveaux, qu'il s'agisse de la délinquance des mineurs étrangers ou des

problématiques liées aux mineurs non accompagnés.

Il convient d'adapter en permanence la politique suivie et les réponses pénales, de même que les organisations et les dispositifs afin de répondre au mieux au phénomène de délinquance pour le faire reculer.

JCP G : Quelles sont les spécificités attachées à la fonction de procureur de Paris ?

F. M. : Le procureur de Paris n'est pas un procureur comme les autres. En France, chaque procureur a compétence sur un ressort du territoire national. C'est le schéma classique. La spécificité du parquet de Paris tient à ce qu'il décline des compétences géographiques et thématiques selon plusieurs cercles concentriques : à Paris, sur les 8 cours d'appel pour toute la délinquance relevant des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) en matière économique et financière complexe et en matière de crimi-

nalité organisée, sur 30 cours d'appel pour les accidents collectifs et la santé publique, en plus des compétences nationales et internationales en matière de terrorisme, de prolifération des armes nucléaires, de droit pénal humanitaire et de cyber criminalité. Le parquet de Paris conjugue donc des compétences locales avec des compétences régionales et inter régionales, nationales et internationales. C'est ce qui fait qu'il se trouve en permanence au cœur de l'actualité.

JCP G : Une actualité forte au cours de ces 7 années ...

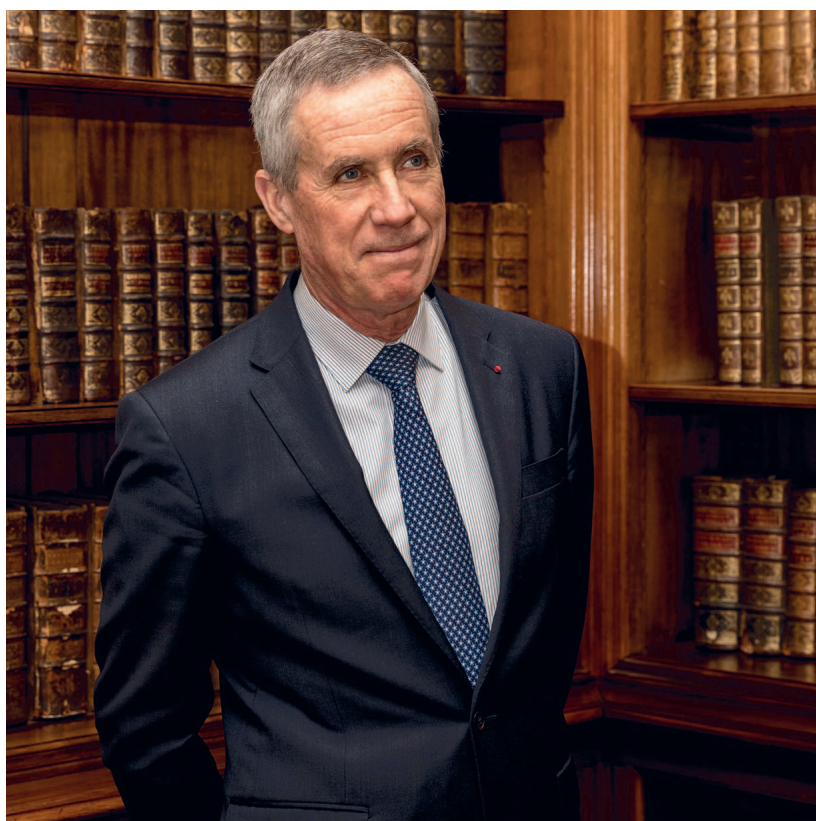
F. M. : Extrêmement forte, avec l'émergence de problématiques nouvelles, au premier rang desquelles le terrorisme. Notre pays a été confronté à des vagues massives d'attentats de mars 2012 à fin 2018. Cela a constitué une difficulté supplémentaire pour le parquet de Paris qui, tout en conservant ses autres compétences, s'est consacré pleinement à cet enjeu.

L'une des spécificités de cette période, c'est qu'au cours de ces années, le terrorisme a changé de physionomie et de volume. Avec le terrorisme djihadiste, on est passé à un véritable contentieux de masse, à partir des filières syriennes en 2012. Le phénomène s'est développé et a connu son apogée dans les années 2015/2016. Des centaines de dossiers sont actuellement devant le Tribunal de Paris. Or, un contentieux de masse d'une gravité telle que le terrorisme doit être traité avec la même rigueur. Cela oblige à beaucoup de réflexion, de compétence et de solidarité.

Pour faire face à ces phénomènes, le procureur n'est pas seul. Le parquet c'est une équipe fondée sur la qualité de l'organisation, la compétence de chacun et le volontarisme de tous. C'est ce qui fait sa force.

JCP G : Quelle analyse faites-vous de la menace terroriste aujourd'hui en France alors que le pays vient d'être à nouveau frappé, et que pensez-vous de la création d'un Parquet national antiterroriste ?

F. M. : La menace terroriste a changé. Il existe toujours une menace exogène mais qui avait un peu baissé d'intensité. Aujourd'hui la menace est surtout endogène, elle est plus diffuse, plus durable et elle s'est



© COUR DE CASSATION

« La menace terroriste a changé. (...) Aujourd'hui elle est surtout endogène, plus diffuse, plus durable et elle s'est atomisée. En cela, elle est plus difficile à détecter. »

atomisée. En cela, elle est plus difficile à détecter. C'est ce qui justifie le projet d'un Parquet national antiterroriste (PNAT).

Ce parquet ne recouvrira d'ailleurs pas uniquement le parquet terroriste, d'autres compétences lui ont été adjointes. Le travail des parquetiers antiterroristes s'en trouvera enrichi dans la mesure où ils pourront requérir aux assises, ce qui est une avancée. Le droit pénal humanitaire et toutes les atteintes à la sûreté de l'État feront partie des compétences du PNAT, ce qui correspond à un besoin réel.

Il me semble logique de centraliser dans ce Parquet national des affaires d'intelligence avec l'ennemi, de trahison et d'espion-

nage. Ces contentieux nécessitent une vraie spécialisation.

Compte tenu des évolutions, cela permettra au futur Procureur national antiterroriste d'y consacrer 100 % de son temps.

JCP G : En l'état actuel du texte, êtes-vous favorable au PNAT ?

F. M. : Aujourd'hui, il y a des avancées par rapport au projet initial. Certaines réserves que j'avais émises ont été prises en compte. Il y a par exemple un système de liste de crises qui permettra au PNAT de prélever des effectifs de magistrats sur le parquet de Paris s'il apparaît nécessaire de constituer une cellule de crise.

En revanche, j'ai toujours été opposé au fait de se contenter de prendre la section anti-terroriste du parquet de Paris (la section C1) pour en faire un parquet terroriste autonome.

JCP G : La formation des magistrats est-elle adaptée à ces nouveaux enjeux sociétaux ?

F. M. : Des formations existent déjà à l'École nationale de la magistrature (ENM). Le ministre de la Justice a inauguré un programme d'approfondissement contre le terrorisme, qui va se traduire par un second niveau de formation. Il s'adresse uniquement à des professionnels du terrorisme pour approfondir leurs connaissances, leurs approches, leurs réseaux, etc.

JCP G : Les événements tragiques de ces dernières années vous ont propulsé sur le devant de la scène médiatique. Comment avez-vous abordé ces moments - inédits - de communication qui ont façonné votre notoriété ?

F. M. : Au moment des attentats, le fait de communiquer nous est apparu évident à différents égards. D'abord parce que la loi nous donne le monopole de la communication. Il n'appartient ni à la police, ni au ministre de communiquer sur l'évolution d'une enquête judiciaire. Aux termes de l'article 11, alinéa 3 du Code de procédure pénale : « *Afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public, le procureur de la République peut, d'office et à la demande de la juridiction d'instruction ou des parties, rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause* ».

Ensuite, à travers les forêts de micros tendus, on s'est vite rendu compte qu'il y avait un besoin légitime d'information de la part de nos concitoyens. Il relevait de l'évidence qu'il fallait communiquer et qu'il nous appartenait de le faire avec notre éthique de magistrat, dans le respect des grands principes, la présomption d'innocence, le secret de l'investigation, et la dignité des victimes.

JCP G : Ce faisant, vous êtes devenu le visage et la voix rassurante de ces évé-

nements. Comment prépariez-vous vos interventions ?

F. M. : Nous avons dû rapidement structurer et institutionnaliser ces interventions. À chaque fois, il s'est agi d'un exercice complexe et stressant qui nécessitait beaucoup de rigueur et de précision pour coller à l'évolution du dossier. Fondé sur les comptes rendus de la section antiterroriste, le contenu était adapté en fonction de ce que l'on pouvait dire publiquement. L'intervention a toujours été construite dans le cadre d'un exercice collectif qui mobilisait 5 ou 6 personnes. Le tout était ensuite validé par mes soins avant le point presse.

Initialement, nous n'intervenions pas pour rassurer. Nous avons ensuite intégré cet aspect à l'exercice, mais toujours en évitant le mélange des genres : nous étions le parquet, et pas le ministère de l'Intérieur. Nous nous sommes toujours fixés comme règle de ne pas parler des attentats déjoués et de ne pas en rajouter sur la menace et l'insécurité.

JCP G : Dans quel état d'esprit quittez-vous le parquet de Paris ?

F. M. : Avec le sentiment d'avoir vécu une expérience professionnelle et humaine hors du commun. Il y a des moments que je n'oublierai jamais, aussi bien en raison des horreurs que j'ai vues, que de la mobilisation et de la qualité des équipes que j'ai dirigées. On a coutume de dire que c'est dans les épreuves que se révèlent les caractères, j'ai pu le vérifier.

Mais je ne suis pas non plus animé par un sentiment de satisfaction complet, j'ai dû laisser certains dossiers inachevés : en arrivant au nouveau Palais de Justice, j'avais lancé des projets dont je ne verrai pas les résultats. La durée de ces fonctions est toutefois inhérente à tout fonctionnement de parquet ou de tribunal, la vie continue avec votre successeur.

JCP G : Lors de votre premier discours comme procureur général près la Cour de cassation, vous avez insisté sur l'indépendance de la justice et en particulier du ministère public. Pourquoi la réforme du statut du parquet peine-t-elle tant à être adoptée ?

F. M. : C'est aux politiques qu'il faudrait demander pourquoi cette réforme traîne de-

puis 20 ans alors même qu'il y a consensus sur le fait de considérer que l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) pour les nominations de magistrats du parquet et l'alignement de leur régime disciplinaire sur ceux du siège constituent un socle minimum.

Le « venin de la suspicion » comme certains le qualifient doit disparaître. Pour que la décision de justice soit reconnue, elle doit susciter la confiance, et ne doivent être suspectés ni le magistrat, ni le pouvoir politique. Tout ce qui permet de renforcer les garanties statutaires du parquet doit être mis en œuvre. D'autant que le premier pas a été franchi avec la loi du 25 juillet 2013 sur l'interdiction, par le garde des Sceaux, des instructions individuelles aux magistrats du parquet (*L. n° 2013-669 JO 26 juill. 2013, texte n° 2*). Il faut maintenant construire le 2^e étage de l'édifice qui consiste à sanctuariser les pouvoirs du CSM en instaurant l'avis conforme pour les nominations au parquet. C'est pour cette raison que les procureurs doivent être extrêmement prudents et faire vivre en permanence et en toutes circonstances cette indépendance et cette impartialité.

JCP G : Votre propre succession au parquet de Paris a suscité des interrogations. Que vous inspire cette suspicion ?

F. M. : Elle refait surface régulièrement dans les médias. C'est le signe des tensions existantes autour de la Justice. C'est pour clarifier la situation que cette évolution statutaire est incontournable.

Si le projet actuel devait ne pas aboutir, pourquoi ne pas envisager de porter cette réforme seule dans le cadre d'une révision constitutionnelle ? Cela montrerait que les politiques jugent la réforme statutaire du parquet comme un sujet suffisamment important.

JCP G : Quels liens doivent entretenir parquet et Chancellerie ?

F. M. : Un statut dual est inscrit dans la Constitution. D'un côté les articles 64, 65, 66 qui fondent l'indépendance de l'institution judiciaire et qui érigent les magistrats en gardiens des libertés, qu'ils soient du siège ou du parquet, de l'autre, l'article 20, aux termes duquel le Gouvernement

conduit la politique de la Nation. Une politique pénale est une politique publique. Ce postulat fonde la nécessité d'un lien entre le Gouvernement, qui a la responsabilité de cette politique publique, et les magistrats du parquet qui vont l'appliquer. C'est la spécificité du système français et du ministère public à la française.

Aujourd'hui il y a d'un côté des politiques pénales déterminées par les gouvernements, qui sont aussi la condition nécessaire pour garantir l'égalité des citoyens devant la loi, c'est constitutionnel, et de l'autre, l'action publique qui est le domaine des procureurs de la République.

Ce qui est fondamental, c'est la grande sphère de liberté et d'indépendance dans la prise de décision, affaire par affaire, de l'ensemble des procureurs français. C'est cette liberté qu'il faut conserver et développer. Il n'y a plus d'instructions individuelles depuis la loi du 25 juillet 2013. Et à l'audience notre parole est totalement libre à condition qu'elle soit convenable au bien de la justice. Allons plus loin.

JCP G : Quelles sont les principales attributions du procureur général près la Cour de cassation ?

F. M. : Le procureur général près la Cour de cassation est à la tête du parquet général de la Cour de cassation. Il préside également la formation parquet du Conseil supérieur de la magistrature. Et en tant que vice-président du conseil d'administration de l'ENM, il valide tous les programmes pédagogiques et les modules de formation de l'école, il a en cela une responsabilité plus pédagogique.

Il a une autre compétence assez atypique, d'ailleurs la seule où il redevient véritable ministère public puisqu'en tant que procureur général près la Cour de cassation, il exerce l'action publique devant la Cour de Justice de la République dès lors qu'un ministre est soupçonné d'avoir commis une infraction dans l'exercice de ses fonctions. Ces compétences diversifiées en font une fonction très riche.

JCP G : Quels sont vos objectifs dans ces nouvelles fonctions ?

F. M. : Ces nouvelles fonctions sont en réalité très différentes de celles que j'ai

occupées jusqu'à présent. Le procureur général près la Cour de cassation n'appartient pas au ministère public et n'exerce pas l'action publique. Les challenges sont complètement nouveaux et très enthousiasmants.

L'objectif principal est de donner les moyens aux avocats généraux, totalement indépendants, d'assumer au mieux leur rôle et leur place fixés par la loi, notamment à l'article L. 432-1 du Code de l'organisation judiciaire sur le rôle du procureur général : « *Il rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Il éclaire la cour sur la portée de la décision à intervenir* ».

Son rôle majeur est d'éclairer la cour sur les conséquences et sur le contenu des problématiques. Nous ne vivons pas dans un

« La diffusion à très grande échelle des décisions avec l'open data pose question. La diffusion systématique des décisions de justice avec la mention du nom des juges sur Internet porte les risques très sérieux de profilage des magistrats. »

monde virtuel, les décisions de justice ont des conséquences concrètes.

L'enjeu est de permettre au parquet général de toujours mieux remplir ce rôle à travers un double office. D'abord, en mettant l'avocat général en mesure d'exercer le plus en amont possible le double regard, - double par rapport à celui du conseiller-rapporteur -. Ensuite, en lui permettant d'incarner ce regard extérieur, d'être cette fenêtre tournée vers l'extérieur, qui doit lui permettre d'éclairer la cour sur la portée de sa décision, en procédant à des consultations (des acteurs publics, des ministères, du Conseil économique et social, etc.), voire à des études d'impact de la décision à venir. Cela peut également passer par des rencontres avec des administrations, des organismes extérieurs, avec d'autres juridictions comme le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel.

Le parquet général ne conclut toutefois pas sur tous les pourvois, sauf en matière criminelle.

Un autre enjeu est de renforcer sa visibilité.

JCP G : Comment parvenir à une meilleure connaissance des avis des avocats généraux ?

F. M. : La visibilité du parquet général près la Cour de cassation passe par la communication sur l'action qu'il mène via les réseaux sociaux, et les sites intranet et internet de la Cour de cassation ; mais aussi par la publication des avis les plus importants des avocats généraux par des éditeurs juridiques.

Il y a aussi un travail à faire sur la lisibilité du travail de la Cour qui consistera dans les mois qui viennent à organiser une diffusion ciblée et très régulière des décisions les plus importantes par le parquet général à destination des procureurs généraux et des procureurs, pour les aider à mieux identifier ces décisions sur un mode réactif.

JCP G : À l'audience solennelle d'installation, le Premier président Louvel a insisté sur le rôle prospectif du parquet général, en affirmant que « cette mission prospective sera sans doute le défi majeur de votre mandature ». Comment abordez-vous cette mission ?

F. M. : Au parquet général, nous ne sommes pas liés par la jurisprudence. L'avocat général dispose d'une totale indépendance et liberté d'action et d'opinion. Il se trouve dans une situation où il n'est ni enfermé, ni retenu par quoi que ce soit hormis la loi. Il rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. C'est la « fenêtre ouverte vers l'extérieur », qui l'amène à éclairer la cour.

Ce regard prospectif peut le conduire à suggérer des évolutions dans la jurisprudence ou à mettre l'accent sur telle problématique qui pourrait conduire à une évolution. C'est cela qui fait sa légitimité et son impartialité.

Je rejoins tout à fait le Premier président sur le caractère prospectif de la fonction.

Nous devons la mettre en œuvre encore davantage. C'est aussi pour cette raison que l'avocat général doit intervenir dans les affaires le plus en amont possible afin de disposer de plus de temps pour travailler de manière approfondie. Cela fait partie des évolutions qui devront être examinées dans la plus totale concertation avec le Premier président et les présidents de chambre. Pour que le système fonctionne, tout doit se faire de façon concertée et consensuelle. Je suis pour ma part très attaché au consensus : c'est le consensus qui fait émerger les progrès, et les dissensions qui créent les blocages.

JCP G : Un autre sujet d'actualité pour la Cour est celui de l'open data des décisions de justice. Dans ce nouveau cadre, le nom des magistrats doit-il apparaître ?

F. M. : Je suis assez réservé sur la publication du nom des magistrats et des greffiers avec les décisions de justice. En France, notre conception de la justice est plus institutionnelle que personnelle, et ce contrairement à d'autres pays où le secret des délibérés est moins prononcé et où des opinions dissidentes, avec les noms des magistrats, peuvent être émises comme à la Cour EDH. Cette phrase de Montesquieu dans l'Esprit des lois en est une bonne synthèse : « Les juges de la Nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force, ni la rigueur ».

En prévoyant la publicité des audiences et du prononcé des décisions, notre système garantit aux parties la possibilité de savoir qui a statué.

La diffusion à très grande échelle des décisions avec l'open data pose question. La diffusion systématique des décisions de justice avec la mention du nom des juges sur Internet porte les risques très sérieux de profilage des magistrats. De même, les risques d'une mise en évidence des corrélations entre leurs caractéristiques personnelles et le sens de leurs décisions existent.

Le législateur semble en avoir pris conscience. Le 22 novembre dernier,

Nicole Belloubet, garde des Sceaux, a mis en place, le 20 décembre 2018, une commission de réflexion sur les pourvois en cassation ; présidée par Henri Nallet, ancien ministre de la Justice, et composée de personnes qualifiées, cette commission sera chargée d'évaluer les principes et modalités à retenir « pour mettre en place une réforme ambitieuse et partagée du pourvoi en cassation ». V. dans ce numéro *Édito N. Molfesis : JCP G 2019, act. 1*

l'Assemblée nationale a adopté un article L. 111-13 [ndlr : dans le cadre de l'examen du projet de réforme de la justice], qui pose un principe : « Les décisions rendues par les juridictions judiciaires sont mises à la disposition du public à titre gratuit sous forme électronique. Les nom et prénoms des personnes physiques mentionnées dans la décision, lorsqu'elles sont parties ou tiers, sont occultés préalablement à la mise à la disposition du public ». En revanche « Lorsque sa divulgation est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage, est également occulté tout élément permettant d'identifier les parties, les tiers, les magistrats et les fonctionnaires de greffe. Les données d'identité des magistrats et des fonctionnaires de greffe ne peuvent faire l'objet d'une réutilisation ayant pour objet ou pour effet d'évaluer, d'analyser, de comparer ou de prédire leurs pratiques professionnelles réelles ou supposées ».

En interdisant tous les phénomènes de justice prédictive, le législateur a bien vu le risque encouru. Ce sont des sujets que nous devons avoir présents à l'esprit.

JCP G : Plus généralement, êtes-vous favorable à la diffusion à grande échelle des décisions de justice dans le cadre de l'open data ?

F. M. : Plus la justice est transparente, plus elle peut inspirer la confiance du citoyen. En termes pédagogiques, je ne vois pas ce

qui s'oppose à une diffusion systématique des décisions de justice, à condition qu'elle soit accompagnée d'une manière qui doit encore être définie, afin de ne pas se perdre dans la masse.

Cela peut être un levier de progrès, notamment par rapport à la motivation des décisions. La publication de toutes les décisions va naturellement sensibiliser les acteurs de la justice à la qualité de la motivation. Cela renvoie à des réflexions en cours à la Cour de cassation qui a mené depuis plusieurs mois un travail très dense pour parvenir à l'enrichissement des motivations.

JCP G : Vous prenez vos fonctions dans un contexte de réflexion sur une réforme de la Cour de cassation. Vous avancez avec prudence sur le filtrage des pourvois souhaité par le Premier président Louvel. Pourquoi ?

F. M. : Cette réflexion, extrêmement riche, participe d'un renforcement de la qualité des décisions de la Cour de cassation, saisie de 28 000 pourvois par an (8 000 à la chambre criminelle et 20 000 dans les chambres civiles). Il convient toutefois de traiter les effets systémiques de ce projet. Le filtrage pose la question du contrôle disciplinaire de la Cour, dans la mesure où ne peuvent pas subsister des décisions au fond qui seraient illégales car entachées d'irrégularité. Il nous faut travailler sur cette difficulté afin d'évaluer les conséquences d'une réforme sur la qualité des décisions rendues en appel.

La Cour de cassation n'est pas un 3^e degré de juridiction, elle juge en droit mais ne peut pas être déconnectée de la procédure judiciaire. Jusqu'où doit aller le juge unique ? Où doit commencer la collégialité ? Comment enrichir la motivation des décisions ? Que faire des décisions qui ne pourront pas être traitées à la Cour de cassation alors qu'elles contiennent des irrégularités ?

Sur ces différents aspects, la ministre de la Justice vient de constituer un groupe de travail.

PROPOS RECUEILLIS PAR
FLORENCE CREUX-THOMAS