

# Rentrée 2023 – Allocution de François Molins

09/01/2023



*François Molins, procureur général près la Cour de cassation*

## **Allocution prononcée par le procureur général François Molins, à l'occasion de l'audience solennelle de début d'année judiciaire 2023, qui s'est tenue le lundi 9 janvier.**

Madame la présidente de l'Assemblée nationale, nous vous remercions de votre présence qui honore la Cour.

Monsieur le garde des sceaux, madame la ministre déléguée, madame la secrétaire d'Etat, vous avez bien voulu tous les trois honorer de votre présence cette audience. Nous vous remercions pour cette marque de considération.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez rendu public il y a quelques jours votre plan d'action annonçant un nouvel effort budgétaire important qui va se traduire notamment par le recrutement d'ici 2027 de 10 000 emplois supplémentaires dont 1500 magistrats et 1 500 greffiers, qui correspond aux préconisations du comité des états généraux. C'est un pas important que je tiens à saluer, qui devra bien sûr être poursuivi à la lumière des travaux du groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats et être accompagné des réformes de fond nécessaires aux problèmes structurels que rencontre notre institution. Sur ce point, de nombreuses propositions des états généraux ne sont pas reprises dans le plan d'action. Je forme toutefois le vœu que ce dernier permette de relever les défis de la qualité pour notre Justice en la rendant plus humaine, plus accessible, et plus proche du citoyen.

Mesdames et Messieurs les hautes personnalités, je m'associe aux propos de monsieur le premier président et vous remercie chaleureusement d'avoir répondu à notre invitation.

Madame la présidente de la Cour européenne des droits de l'homme, nous sommes particulièrement heureux et honorés de vous accueillir à cette cérémonie. Votre présence témoigne une nouvelle fois de la très grande qualité des relations que vous entretenez avec la Cour de cassation.

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil supérieur de la magistrature, je vous remercie tout particulièrement de votre présence aujourd'hui, alors que votre mandature s'achève dans quelques jours. Tout au long de ces quatre années, vous avez su œuvrer pour consolider le rôle du Conseil dans sa mission de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Vous avez su la défendre publiquement chaque fois qu'elle était attaquée.

Mesdames, Messieurs,

Au cérémonial de notre audience solennelle de rentrée vient parfois s'ajouter une circonstance qui, sans en changer la nature, en modifie le sens et la portée. Cette circonstance c'est celle de l'installation d'un nouveau chef de cour qui est l'occasion d'exposer un programme. C'est aussi le cas lorsqu'un chef de cour prend la parole pour la dernière fois à l'occasion de ce rendez-vous annuel. Aujourd'hui, c'est la dernière fois que je prends la parole à une audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation après avoir passé plus de 4 ans à la tête de ce parquet général aussi attachant qu'atypique. Mais c'est aussi ma dernière audience de rentrée judiciaire puisque dans quelques mois s'achèvera ma carrière de magistrat, entamée il y a 46 ans au service d'un seul engagement, celui de servir la Justice de mon pays.

Ce n'est donc pas sans une certaine émotion que je m'exprimerai devant vous aujourd'hui.

Et c'est aussi à l'aune de toutes ces années dans la magistrature qu'il me paraît essentiel aujourd'hui de vous exposer ce que m'inspire l'évolution de notre Justice.

Mais je voudrais d'abord exprimer ma très grande fierté d'avoir servi ici, dans cette Cour suprême à vos côtés, monsieur le premier président, cher Christophe, après Chantal Arens et Bertrand Louvel. Je voudrais, monsieur le premier président, vous remercier pour l'entente et la collaboration sans nuage, que nous développons dans le respect de nos prérogatives respectives au quotidien à la tête de cette Cour. Je voudrais vous remercier pour le regard constructif, toujours bienveillant et amical que vous portez sur le parquet général de cette Cour avec pour seul objectif le respect de son office.

Je voudrais enfin souligner la compétence exceptionnelle des magistrats et fonctionnaires qui composent cette Cour et leur exprimer ma profonde gratitude. Je voudrais remercier les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation pour la qualité de nos relations. Ils sont indispensables et leur office contribuent au bon fonctionnement de la Cour.

Dans le droit fil de sa mission de rendre des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun, en toute liberté et indépendance, le parquet général s'est inscrit avec volontarisme dans la mise en œuvre des réformes de la Cour et de ses nouvelles méthodes de travail : participant à de nombreux groupes de travail, assistant désormais aux séances d'instruction dans les affaires complexes, il a su s'ouvrir sur l'extérieur et participer à la sécurisation des procédures en rendant des avis dont les mérites sont reconnus. Il contribue ainsi à la qualité de la Jurisprudence de la Cour et constitue, pour reprendre l'expression de Jean-Louis Nadal, une véritable fenêtre ouverte sur l'extérieur. La Cour européenne des droits de l'homme demande désormais systématiquement dans les affaires dont elle est saisie, et dans lesquelles a été rendue une décision de la Cour de cassation, la transmission de l'avis de l'avocat général. C'est pour elle un élément de compréhension de la décision et il arrive qu'elle s'y réfère dans son arrêt.

Durant ces quatre années, le parquet général a su, je crois, renforcer sa légitimité grâce à un recrutement exigeant et grâce au soutien de la formation parquet du CSM qui a été particulièrement vigilante sur la compétence des candidats en n'hésitant jamais à remettre en cause des projets de nomination lorsque le profil du candidat ne lui paraissait pas en adéquation avec les exigences du poste d'avocat général.

Notre parquet général retrouve donc progressivement une vraie place. Il nous faut continuer à inventer et à construire l'avenir. Cet avenir, c'est de voir un jour la place et le statut de l'avocat général consolidés par l'adoption du projet de réforme que je porte depuis 3 ans avec le soutien de la première présidence et de l'ordre des avocats aux conseils et qui consisterait, tout en maintenant l'architecture actuelle du parquet général de la Cour de cassation, à changer l'appellation d'avocat général dans l'exercice de ses fonctions devant les chambres de la Cour, pour celle de rapporteur public afin de mettre fin à toute ambiguïté qui pourrait encore exister entre le parquet général de la Cour de cassation et les parquets des juridictions du fond, et à affirmer dans la loi qu'il rend ses avis en toute indépendance.

Une telle réforme consoliderait le rôle et le statut du parquet général dont la spécificité de la mission a été reconnue en 2021 par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa décision « Manzano Diaz contre Belgique ». Cette décision qui concerne l'avocat général belge dont la mission est identique à la nôtre, restaure la conventionalité de la transmission de l'avis et du projet d'arrêt du conseiller rapporteur à l'avocat général sous la condition qu'il n'y ait plus ensuite de dialogue entre ces deux magistrats dans le pourvoi concerné.

Je forme donc le vœu que cette réforme puisse s'inscrire et trouver une place dans les projets de loi qui ont été annoncés récemment.

Enfin, le parquet général s'est attaché à venir au soutien des parquets généraux et des parquets en diffusant tous les trois mois un panorama de la jurisprudence de la Cour, en prenant en charge, au sein de la Cour, les différentes formalités incombant aux procureurs généraux lorsqu'ils ont formé un pourvoi en matière civile et enfin en organisant un « civil tour » qui nous a conduit, en 14 mois, avec une équipe de 4 avocats généraux, à organiser 8 réunions interrégionales pour expliquer à tous les magistrats des services civils et commerciaux des parquets et des parquets généraux de France les dernières évolutions de la jurisprudence de la 1<sup>ère</sup> chambre civile en matière d'état des personnes et de filiation et de la chambre commerciale pour les procédures collectives.

Je sais que ces actions ont été très appréciées et je suis heureux d'avoir pu les porter, saluant à cette occasion l'énergie fédératrice de tous ses acteurs.

Mais c'est un autre sujet que je voudrais aborder aujourd'hui : notre Justice est en crise, depuis longtemps, trop longtemps. La crise est profonde et se traduit à la fois par une crise du service public de la Justice et plus largement par une crise de nos institutions. Ces dernières années ne peuvent qu'inspirer de vives inquiétudes qu'une augmentation des moyens budgétaires ne suffira pas à elle seule à lever.

Crise du service public de la Justice qui a trouvé son paroxysme dans la tribune des 3000 et dans l'émotion suscitée par la mort, en octobre dernier, dans une violente brutalité, de notre collègue de Nanterre, Marie Truchet, à l'audience, en robe, dans l'exercice de ses fonctions. Une crise du service public de la Justice qui se traduit par des délais de jugement qui s'allongent, une dégradation de la qualité des décisions, faute de temps pour les motiver et leur exécution trop tardive et trop aléatoire sur fond de surpopulation pénitentiaire qui peut aboutir à des conditions de détention indignes et s'opposer à l'engagement d'actions de réinsertion. Comme l'ont montré les Etats généraux de la Justice, cette crise est ancienne. Les stocks des juridictions ont augmenté de 37% entre 2005 et 2019. En matière pénale, les clignotants sont au rouge. Au 31 décembre 2019, 1 400 000 affaires pénales attendaient d'être jugées et 2 millions de plaintes sont en attente de traitement dans les commissariats de police où l'on demande aux magistrats du parquet d'aller pour les réorienter, et en fait de classer les dossiers dans lesquels, compte tenu du temps écoulé, une enquête n'apporterait rien.

Cette situation s'est dégradée avec la crise sanitaire, et les mesures d'urgence prises en fin de législature n'ont pas permis, en dépit de la rapidité de leur mise en œuvre, de rattraper le retard accumulé. Cette situation a engendré, malgré les renforts de personnels contractuels, un profond découragement et surtout de la souffrance. Aujourd'hui, le

système ne tient que grâce à l'engagement et à l'abnégation des magistrats et des fonctionnaires de greffe. On ne dira jamais assez leur dévouement et quand on connaît la réalité de leurs conditions de travail, ils suscitent l'admiration.

Cette crise de la Justice se double d'une crise plus profonde de nos institutions et de notre modèle démocratique à force d'attaques quotidiennes, petites ou grandes, à la séparation des pouvoirs. Même s'il n'est pas récent et a été régulièrement dénoncé par mes prédécesseurs, le phénomène ne laisse pas d'inquiéter quand les coups sont portés par ceux qui sont précisément en charge de la faire respecter. Afficher pour la Justice une forme de mépris, inspirer à l'opinion des sentiments bas sur son prétendu laxisme, ou mettre en cause la légitimité de son action, tout cela avilit l'institution et en définitive blesse la République. Comme l'a dit le président de la République lui-même à Poitiers dans son discours fondateur des Etats généraux le 18 octobre 2021, « une démocratie où on laisse la défiance s'installer et la justice être attaquée est une démocratie qui sape ses propres fondements ».

L'autorité judiciaire se trouve aujourd'hui prise dans un véritable étau : accusée d'être un danger pour la démocratie parce qu'elle empièterait sur les prérogatives du législateur d'un côté, elle est tout en même temps accusée de ne pas remplir son office lorsqu'elle applique strictement la loi. Dans un cas comme dans l'autre, son action est malheureusement remise en cause, au gré des décisions rendues et notamment par les représentants des autres pouvoirs. Certains n'hésitent pas à verser dans l'outrance en prétendant que le juge serait devenu un ennemi de la démocratie car il empêcherait l'application de la loi votée par le parlement.

Cette contestation ne se limite pas à notre pays. Elle est quasiment planétaire. Comme l'a montré le rapport du comité des Etats généraux, l'office du juge a profondément évolué. Le juge n'est plus, selon la formule lapidaire de Montesquieu « la bouche de la loi ». Il participe à la production du droit car il doit, à travers le contrôle de conventionalité/proportionnalité, articuler la loi nationale avec les normes supranationales résultant du traité fondateur de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'homme. Mais ce n'est là que la volonté du constituant qui a décidé la primauté de la norme internationale sur le droit interne et c'est bien le Parlement qui a autorisé la ratification de nos engagements internationaux. Aujourd'hui, la loi est une norme parmi d'autres, au sein d'une hiérarchie subtile qui dépasse le cadre national : au-dessous, une masse de textes réglementaires, au-dessus, un bloc de constitutionnalité et une multitude de textes et de traités internationaux directement applicables dans notre droit interne, le tout sous le contrôle de juges nationaux et de juges européens avec la CJUE et la Cour EDH.

Mais, n'en déplaise aux fâcheux, tout magistrat, qu'il appartienne au siège ou au parquet dans notre pays, est et reste le serviteur de la Constitution et de la loi. Il est plus que jamais le gardien des promesses démocratiques dans un monde où la loi a profondément évolué et dans le mauvais sens. Comme l'a souligné Jean-Marc Sauvé, ancien vice-président du Conseil d'Etat, elle était brève, claire et riche. Elle est devenue confuse, bavarde et pauvre et elle est de plus en plus fondée sur l'émotion suscitée par le fait divers. Le comité des Etats généraux a montré combien sa mise en œuvre laissait à désirer faute de véritables études d'impact et dans un contexte de sous-dotation des moyens dédiés, ce qui a fait dire à la Cour des comptes que chaque réforme faite dans ces conditions aggravait en réalité la situation. Le comité des Etats généraux l'a martelé et je pensais que le message avait été compris. J'en ai douté quand j'ai vu le mois dernier l'Assemblée nationale adopter une proposition de loi créant des juridictions spécialisées en matière de violences faites aux femmes sans aucuns moyens supplémentaires.

Depuis, des annonces ont été faites. Le constat est donc partagé et il semble que la mesure de l'état de délabrement dans lequel se trouve la Justice a enfin été prise. Aussi, comme je l'ai dit au début de mon propos, l'annonce d'une augmentation sans précédent du budget du ministère de la Justice d'ici 2027 et les engagements de recrutements supplémentaires substantiels doivent être salués ici. Et il faudra que ces nouveaux moyens humains et financiers soient répartis de telle sorte qu'ils permettront d'améliorer réellement les conditions de travail dans les juridictions tout en assurant une meilleure qualité de la Justice rendue, sans oublier l'objectif de lutte contre la récidive qui doit nécessairement sous-tendre la philosophie de la politique pénitentiaire.

Je dois enfin évoquer la situation de notre ministère public pour lequel nous pouvons nourrir certaines inquiétudes. Son rôle et ses prérogatives se sont considérablement renforcés au cours des vingt dernières années dans un contexte d'augmentation de la délinquance et des flux pénaux, et de recours accru à la justice dans une société en pleine

dérégulation. Aujourd'hui, les choix de politique pénale du parquet et leur traduction procédurale anticipent la décision du juge. Le parquet gère désormais un espace décisionnel propre ou simplement soumis à homologation. Le ministère public à la française se débat entre la jurisprudence de la CEDH qui lui a nié la qualité d'autorité judiciaire, et celles de la CJUE qui, après avoir dit que le procureur français pouvait être regardé comme une autorité judiciaire pour émettre un mandat d'arrêt européen, a mis à mal le ministère public à la française et suscité de nombreuses inquiétudes avec ses différentes décisions sur les données de connexion, réservant le contrôle de l'accès aux données de connexion aux juridictions et aux autorités administratives indépendantes.

Ces jurisprudences ne sont en réalité pas en contradiction. Les cours européennes font bien comprendre que, quelles que soient les règles statutaires pouvant entourer les fonctions du ministère public, il ne présente pas, par essence, les qualités d'indépendance requises pour exercer un contrôle juridictionnel de la garde à vue car il est partie poursuivante. Le parquet n'est pas un juge et ses pouvoirs sont nécessairement limités ; c'est pour cela qu'il ne contrôle pas la garde à vue à partir de la 48<sup>ème</sup> heure. Et c'est aussi parce qu'il est autorité de poursuite qu'il ne peut contrôler l'accès aux données de connexion.

Mais pour autant, dans notre pays, les magistrats du parquet sont des magistrats soumis aux mêmes exigences éthiques et déontologiques que les magistrats du siège. Ils sont gardiens des libertés et c'est notamment pour cela que la loi leur confie la direction de la police judiciaire. Ce principe est aujourd'hui un principe à valeur constitutionnelle. C'est pour cette raison que, si tout projet de réforme de la police judiciaire est légitime pour améliorer son organisation et l'efficacité de la lutte contre la délinquance, il ne peut en aucun cas remettre en cause ou affaiblir l'effectivité de la direction de la police judiciaire. Bien au contraire, il serait nécessaire que le procureur de la République ait un vrai droit de regard sur la doctrine d'emploi des moyens de police judiciaire de son ressort, faute de quoi le choix des priorités de politique pénale qui lui appartient lui échappera de fait pour être exercé par le ministère de l'Intérieur.

Les magistrats du ministère public sont soumis à une véritable déontologie procédurale qui, tout en étant une nouvelle garantie du procès pénal, constitue une contrainte à part entière de l'activité collective du ministère public. Il y a aujourd'hui une exigence éthique de la poursuite mais aussi de la phase initiale du procès. Dans le cadre des garanties que doit offrir le procès pénal, son acte initial, l'acte de poursuite doit ainsi incarner une garantie judiciaire publique aussi complète que possible, et doit comprendre également une composante déontologique. Le ministère public, membre de l'autorité judiciaire, participe à cette garantie judiciaire selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel depuis ses décisions des 21 février 1992 et 11 août 1993. Cette exigence éthique pour un magistrat est ainsi devenue, pour reprendre l'expression des professeurs Cadiet et Danet, une sorte de troisième pilier du procès pénal à côté de la suffisance des charges et de la régularité procédurale. Cette composante pèse essentiellement sur la phase initiale du procès, et donc essentiellement sur le parquet qui est devenu un véritable garant de la régularité des enquêtes sous le contrôle naturellement des magistrats du siège.

Cette déontologie de la poursuite, qui doit aussi animer les parquets dans leur communication sur les affaires individuelles, repose sur plusieurs fondements et notamment le fait que depuis la loi du 25 juillet 2013, le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu. Cette impartialité n'a pas le même contenu que celle d'un juge. D'abord, le magistrat du parquet ne porte pas une appréciation sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale pour reprendre l'expression de la CEDH. Son impartialité est différente. Elle s'exprime différemment : il doit veiller à ce que l'enquête soit conduite à charge et à décharge et doit veiller à la proportionnalité des moyens utilisés pour l'enquête au regard de la gravité des faits.

Le parquet n'est donc pas une partie comme une autre. Contrairement à l'avocat, le magistrat du ministère public ne représente pas un intérêt particulier. Il bénéficie d'une délégation de souveraineté pour veiller à la bonne application de la loi et à la protection de l'intérêt général. Et c'est bien la défense de l'intérêt général qui, à la différence des autres parties, lui interdit de cacher une once de vérité à ses juges et lui fait défense de considérer le procès au prisme de l'intérêt d'un commanditaire.

Je suis profondément convaincu que la survie du ministère public à la française passe par une réforme qui consolide son statut et dont on voit bien, qu'au-delà des bonnes intentions, elle n'est toujours pas là, au point que certains ont pu la

qualifier d'Arlésienne de la Vème République. Il ne s'agit pas, comme certains essaient de le faire croire, de proclamer sa totale indépendance. Bien au contraire, la loi doit s'appliquer de façon identique sur l'ensemble du territoire national et il est indispensable de mettre en œuvre la politique pénale décidée par le gouvernement. Il s'agit de tout autre chose. L'importance du rôle du parquet impose de protéger et de garantir sa neutralité et son impartialité par un statut lui donnant des garanties suffisantes. Comme l'a précisé le Conseil supérieur de la magistrature dans son avis de juillet 2020 remis au président de la République, il est indispensable de parvenir à un dispositif tel que la question de la suspicion ne se pose plus. L'avis conforme du CSM bien sûr mais il ne suffit pas. Quand il s'agit de nommer les procureurs généraux et les procureurs de la République et tout particulièrement ceux des plus hautes cours de ce pays, le processus de nomination doit être fondé sur la seule aptitude, les seules qualités professionnelles et doit être exempt de toute suspicion. Le processus de nomination ne peut et ne doit comporter la moindre faiblesse institutionnelle ni la moindre critique. Il en va de la crédibilité de l'institution mais aussi de la crédibilité de notre démocratie au regard des standards imposés au niveau européen.

Confier au CSM, comme il le préconise depuis longtemps, le pouvoir de proposition des procureurs généraux de la Cour de cassation et des cours d'appel, comme des procureurs de la République, constituerait une solution adaptée et évitant tout risque de conflit d'intérêt. Et contrairement à une certaine opinion, cela n'affecterait en rien la mise en œuvre de la politique pénale du gouvernement puisqu'ils resteraient soumis à l'article 5 de l'ordonnance statutaire. L'obligation de loyauté qui pèse sur eux leur impose d'appliquer cette politique pénale. Le refus de le faire, comme l'a montré une décision récente du CSM, peut fonder des sanctions disciplinaires. Il est donc indispensable de lutter contre toute dérive qui voudrait rabaisser voire fonctionnariser notre ministère public.

Mes derniers mots seront pour les jeunes magistrats, qu'ils soient déjà en juridiction ou encore en formation à l'Ecole nationale de la magistrature. Nous avons eu à cœur, avec Chantal Arens le 29 septembre 2020, dans une tribune publiée dans le Monde, de défendre l'Ecole nationale de la magistrature et de rappeler la qualité de ses enseignements. Cela ne signifie pas que les choses ne peuvent pas et ne doivent pas changer. Ceux qui me connaissent savent que je n'ai jamais prôné l'immobilisme, mais au contraire toujours recherché l'amélioration des organisations et des fonctionnements au service de la qualité de la Justice qui est due à nos concitoyens. Il peut être enrichissant d'élargir et de diversifier le cercle des enseignants en faisant appel à des magistrats ou à des personnes extérieures afin d'assurer à la fois la diversification et l'ouverture sur la société. Il serait de même nécessaire que l'ENM forme mieux et davantage à l'encadrement. Il conviendrait enfin d'avoir un meilleur accompagnement des magistrats sortant d'école par la mise en place d'un tutorat pendant les premiers mois de fonction. Alors oui, l'Ecole nationale de la magistrature doit continuer à se réformer, inlassablement, dans une démarche d'excellence, comme elle le fait depuis qu'elle a été créée, elle doit continuer à s'ouvrir, mais ces réformes, pour être légitimes, doivent se faire dans le respect de ses fondamentaux en n'oubliant jamais que juger ou poursuivre c'est un métier, et que les fondamentaux de celui-ci ne peuvent être véritablement enseignés dans les directions d'étude que par des magistrats ayant acquis préalablement ces techniques professionnelles sur le terrain.

Ces jeunes magistrats sont ceux de la génération des signataires de la tribune des 3000. Ils sont l'espoir de l'institution judiciaire. Quand ils expliquent pourquoi ils ont choisi ce métier magnifique, ils invoquent le terme de « passion », un mot qui n'efface pas pour autant les difficultés liées à la fonction. La notion de passion renvoie en effet au plaisir aussi bien qu'à la souffrance, souffrance due à la pénurie de moyens, de gestion et du manque d'évaluation des besoins.

Ces jeunes magistrats sont des praticiens de l'idéal. Ils ont choisi un métier dont ils peuvent et doivent être fiers.

Un métier qui incite au dépassement permanent de soi-même.

Un métier ouvert sur les autres et sur la cité, pour faire aimer la République en n'oubliant jamais, comme le disait Saint Exupéry dans ses écrits de guerre, « qu'une démocratie doit être une fraternité, sinon c'est une imposture ».

Un métier exigeant et difficile qui s'exerce au service de la loi et au service des autres,

Un métier qui ne devienne jamais un confort,

Un métier qui nécessite un respect scrupuleux de ses obligations déontologiques.

En attendant des jours meilleurs que permettront les moyens nouveaux mais qui passent aussi par la mise en œuvre des réformes de fond nécessaires pour permettre une réduction des délais de traitement et une amélioration de la qualité des décisions de justice par le retour à la collégialité, ils doivent rester fidèles à leur idéal et ne pas oublier que la première des vertus, celle qui sous-tend toutes les autres, c'est le courage. Je leur souhaite de garder toujours leur enthousiasme pour continuer à servir avec passion cette Justice qui constitue l'engagement de notre vie.

[VISIONNER L'AUDIENCE SOLENNELLE DE DÉBUT D'ANNÉE JUDICIAIRE](#) >

Discours

Institution judiciaire

Procureur général

Vidéos

magistrat

ministère public

Par François Molins, procureur général près la Cour de cassation