

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire

Mercredi  
5 février 2020  
Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 4

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

- Audition de M. François Molins, procureur général  
près la Cour de cassation ..... 2

**Présidence**  
**de M. Ugo Bernalicis,**  
*président*



*La séance est ouverte à 14 heures 30.*

*Présidence de M. Ugo Bernalicis, président.*

*La Commission d'enquête entend M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation.*

**M. le président Ugo Bernalicis.** Mes chers collègues, la commission d'enquête entend aujourd'hui M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, qui est accompagné de Mme Audrey Prodhomme, secrétaire général du parquet général, et de Mme Sophie Rey, secrétaire générale du conseil supérieur de la magistrature (CSM).

Monsieur Molins, vous êtes également vice-président du conseil supérieur de la magistrature et que nous aurons donc la possibilité d'aborder avec vous les questions relatives au rôle du CSM et à son évolution.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

*(M. François Molins prête serment.)*

**M. François Molins, procureur général près la cour de cassation.** Merci de me permettre de m'exprimer sur ce sujet important pour les magistrats et pour la société en général.

Je m'exprimerai à titre personnel. Vous avez rappelé deux de mes fonctions actuelles. Il y en a également deux autres, puisqu'aujourd'hui, les procureurs généraux exercent aussi le ministère public près la Cour de Justice de la République, et je suis également vice-président du conseil d'administration de l'école nationale de la magistrature (ENM).

J'ai pris connaissance de l'exposé des motifs de la résolution créant cette commission d'enquête. Si j'en partage certains constats sur la crise de confiance que traverse depuis quelques années l'autorité judiciaire, je ne suis pas en accord avec l'ensemble des observations et des critiques formulées.

Puisque cette commission a pour but d'enquêter sur les obstacles à l'indépendance de la justice, je rappellerai que dans tous les États démocratiques, la justice ne peut se concevoir qu'au sein de l'entité juridique de l'État, dont elle est l'une des principales fonctions régaliennes.

À titre liminaire, je ferai donc quatre observations directement liées au problème de l'indépendance, sur lequel j'aurai l'occasion de revenir en réponse à vos questions.

Première observation, dans l'exercice professionnel d'un magistrat, qu'il soit au siège ou au parquet, l'indépendance a toujours une double dimension. Elle a une dimension institutionnelle et statutaire et une dimension personnelle, parce que vous aurez beau imaginer toutes les garanties du monde possibles, notamment sur le plan statutaire, celles-ci doivent se doubler d'un exercice personnel visant à l'exercice de cette indépendance au quotidien.

Il est du devoir de chaque magistrat, du siège comme du parquet, d'être lucide dans son exercice professionnel, de savoir identifier ses éventuelles dépendances pour les dépasser et de savoir identifier ses faiblesses pour les surmonter. Le magistrat, qu'il soit du siège ou du parquet, ne doit jamais sacrifier, notamment pour une promotion, ce qui fonde et justifie son action, la dimension morale de sa profession, ses exigences déontologiques d'indépendance, d'intégrité, de probité, de loyauté, d'impartialité et de délicatesse.

Ces dernières années, l'institution a beaucoup œuvré pour améliorer les garanties d'indépendance par un renforcement des règles déontologiques, par la rédaction d'un recueil des règles déontologiques, par un enseignement spécifique à l'école nationale de la magistrature en formation initiale pour tous les auditeurs de justice, par la mise en œuvre de la déclaration d'intérêt et la création du service de veille déontologique, ainsi que par la possibilité pour tout citoyen de saisir le conseil supérieur de la magistrature via la commission d'admission des requêtes. Tout cela va dans le bon sens. Il fallait le faire. Si cela n'empêche pas certaines dérives, cela apporte des réponses. C'est ce que le citoyen attend de la part d'une justice responsable.

Deuxième observation, cela ne suffit pas. L'indépendance doit aussi être assurée sur le plan institutionnel. La première garantie passe par un processus de nomination des magistrats qui prenne en compte leur seule aptitude, leurs seules qualités professionnelles, indépendamment de toute appartenance réelle ou supposée à une organisation professionnelle ou à une école de pensée. Le principe d'indépendance dont le Conseil constitutionnel affirme la valeur constitutionnelle vise à garantir la possibilité de prendre des décisions à l'abri de toute pression ou de toute instruction. Il est aujourd'hui assuré de deux façons qui, à mon sens, ne suffisent pas. Les garanties constitutionnelles doivent être renforcées.

Sur le plan statutaire, le conseil supérieur de la magistrature est le garant de l'indépendance de la magistrature, avec le Président de la République. La formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège a le pouvoir de proposer les nominations des premiers présidents et des présidents. Pour les autres magistrats du siège, elle donne un avis conforme, qui lie le gouvernement. En revanche les magistrats du parquet, quelle que soit leur juridiction d'affectation, sont toujours nommés sur proposition du garde des Sceaux, le conseil donnant un avis simple qui, dans les textes, ne lie pas le gouvernement.

Depuis 1946, le conseil supérieur de la magistrature a connu trois révisions constitutionnelles qui lui ont conféré toujours plus de pouvoir, dans le souci de mieux garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire. Aujourd'hui, c'est bien le CSM qui, au travers de ses attributions, garantit de façon quotidienne et effective cette indépendance, même à l'égard des magistrats du parquet. Je rappelle que la pratique en vigueur depuis dix ans qui consiste à respecter les avis du CSM a toujours été suivie par les différents gardes des sceaux. C'est bien parce qu'il s'agit d'une pratique prétorienne qui pourrait être remise en cause par un pouvoir politique qui serait moins respectueux de la séparation des pouvoirs qu'il faut absolument poursuivre cette révision constitutionnelle. Depuis vingt ans, il existe un consensus en faveur du renforcement du statut des magistrats du parquet par une révision constitutionnelle prévoyant la nécessité d'un avis conforme du CSM pour leur nomination et alignant leur régime disciplinaire sur celui des magistrats du siège. Cette modification est sur la table et n'a toujours pas abouti, faute de réelle volonté politique partagée, bien au-delà de discours parfois très convenus. Elle est pourtant indispensable pour « extraire le venin de la suspicion », pour reprendre les propos de Jean-Louis Nadal, qui est entretenu par le statut quo.

En outre, en l'état des textes, le conseil supérieur de la magistrature n'a pas la possibilité de formuler d'office des avis, puisqu'en application de l'article 65 de la Constitution, cette prérogative ne peut être exercée que si le CSM est saisi par le Président de la République ou par le ministre de la justice. On peut s'interroger sur la pertinence de cette restriction. Il faudrait envisager une extension du pouvoir d'avis consistant à autoriser le conseil à se saisir de toute question mettant en cause l'indépendance de la justice et à offrir à tout magistrat la possibilité de saisir le conseil de toute atteinte à son indépendance et à son impartialité.

Troisième observation, les garanties d'indépendance du parquet sont aussi apportées par la loi, pour ce qui concerne les affaires individuelles. En France, le statut du parquet est dual ou hybride. Il est la conséquence de la dualité de sa nature, puisqu'étant magistrat et, à ce titre, indépendant, le magistrat du parquet est aussi le représentant du pouvoir exécutif pour la mise en œuvre de la politique pénale, ce qui explique le principe de la subordination hiérarchique. Celle-ci est toutefois limitée par deux grands principes : le pouvoir propre des procureurs – personne ne peut se substituer à eux et il n'existe aucun moyen pour leur supérieur hiérarchique c'est-à-dire le procureur général, d'exercer ce pouvoir à leur place –, et la liberté de parole des magistrats du ministère qui développent librement à l'audience « les observations qu'ils croient convenables au bien de la justice », pour reprendre la formule du code de procédure pénale.

Tout au long de ma carrière, j'ai constaté le profond attachement des magistrats du ministère public à satisfaire aux mêmes exigences déontologiques et à répondre aux mêmes valeurs que leurs collègues du siège.

Un changement fondamental est intervenu dans cet exercice professionnel avec la loi du 27 juillet 2013. Il y a véritablement eu dans la vie des parquetiers un avant et un après. Cette loi a supprimé la possibilité pour le garde des Sceaux de donner des instructions dans les affaires individuelles, sans mettre fin à la remontée des informations concernant ces mêmes dossiers individuels qu'il a, au contraire, institutionnalisée.

À la fin du mois de septembre dernier, la Cour de Justice de la République, saisie de poursuites contre un ancien garde des Sceaux, a précisé que les informations transmises au garde des Sceaux étaient couvertes par le secret professionnel et que leur divulgation ne pouvait revêtir un intérêt légitime que si elle était justifiée par un motif d'intérêt général. En réalité, ces informations ne sont transmises que parce qu'elles sont utiles à l'office du ministre et seulement pour cela.

Le code de procédure pénale institue donc l'indépendance et la liberté dans l'exercice de l'action publique, en précisant que cet exercice doit se faire dans le respect du principe d'impartialité auquel le ministère public est tenu. Cela est résumé dans les articles 31 et 39-3 du code de procédure pénale.

La loi n'a toutefois pas délimité précisément les hypothèses et les situations dans lesquelles les informations devaient remonter aux procureurs et à la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG). Chaque ministre de la justice signe donc dans les semaines qui suivent son entrée en fonction une circulaire déclinant les informations sur les affaires individuelles qui doivent remonter à la DACG et selon quelles modalités. Il y a certainement là une carence. Comme l'avait proposé la commission Nadal sur la modernisation du ministère public, en 2014, il conviendrait que ce soit le législateur qui précise les cas dans lesquels il y a lieu à remontée d'information. Cela pourrait concerner quatre situations : les

questions de droit nouvelles, les affaires présentant un intérêt manifeste pour la conduite de la politique pénale, les affaires mettant en cause le fonctionnement de la justice et les affaires qui, en raison de leur retentissement, ont une dimension nationale. La remontée de ces informations ne se justifie que par le souci de permettre au ministre de la justice de remplir ses missions constitutionnelles. Par conséquent, une précision apportée par le législateur clarifierait très certainement les choses pour les magistrats du parquet qui dirigent aujourd'hui les enquêtes.

Je voudrais toutefois préciser que, dans la pratique parquetière, les informations remontant à la chancellerie ne concernent que les actes d'enquête accomplis et non pas les actes à venir. C'était ma pratique personnelle, notamment au tribunal de Paris, et je n'y ai jamais dérogé. Je n'ai jamais, je dis bien, jamais, avisé ma hiérarchie, parquet général ou chancellerie, d'actes à venir dans les dossiers, notamment s'agissant de perquisitions. Ma pratique était de ne les aviser des perquisitions que lorsque celles-ci avaient commencé.

Ma quatrième observation porte sur les relations de notre société avec sa justice. Un sondage publié il y a deux mois dans l'hebdomadaire « L'Express » 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, que cela nécessiterait à la fois plus de moyens et une meilleure organisation, ainsi qu'une gestion des ressources humaines moderne et mieux adaptée se traduisant par une moindre mobilité des magistrats. Le même sondage indiquait que moins d'un Français sur deux estimait 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 – ce n'est pas la première fois mais nous assistons au renouveau du phénomène –, les attaques dénonçant une politisation de la justice et le manque d'indépendance du parquet se sont multipliées, tout comme les affrontements et les prises à partie de magistrats, accusés, soit de mener un combat qui leur serait propre et ainsi de remplir une sorte de 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 signent une longue tradition de défiance entre les politiques et entre les juges.

La défiance des citoyens, elle, est plus nouvelle. Elle signifie peut-être tout simplement que la demande de justice est plus que jamais présente dans une société dont le niveau d'exigence morale s'est considérablement renforcé et qui n'a certainement jamais eu autant besoin de transparence et de confiance dans ses institutions, en particulier dans sa justice. Les citoyens doivent avoir la certitude que la décision d'un juge est juste, impartiale et qu'elle est prise à l'abri de toute pression.

Dans ce contexte, je voudrais témoigner que les juges, les procureurs, les fonctionnaires de justice œuvrent au quotidien avec des moyens contraints mais avec courage et beaucoup de dévouement. Je considère que le mépris envers les juges est le commencement du désordre. 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, je pense, ne le mérite pas et doit être respectée.

Certes, nous devons, nous magistrats, faire preuve en toutes circonstances et en toute indépendance d'une rigueur et d'une déontologie sans faille dans le respect de notre serment et des règles déontologiques. Nous devons aussi faire toujours preuve d'une grande vigilance

et toujours observer la réserve nécessaire à l'impartialité de nos décisions et donc à la confiance du justiciable. C'est bien le sens du nouveau recueil des obligations déontologiques qui vient d'être diffusé par le CSM. Mais je pense aussi, et je le dis sans langue de bois ni acrimonie, que le regard des politiques sur la justice doit changer. Je suis personnellement frappé, et je l'ai vu tout au long de sept années passées à la tête du parquet de Paris, que chaque fois qu'une enquête ou une instruction vise un homme ou une femme politique, sa stratégie de défense consiste à mettre en cause l'impartialité du procureur ou du juge, ou de l'accuser d'être à la solde du pouvoir. Face à ces frictions, il faut avancer ensemble pour parvenir impérativement à un meilleur équilibre entre les pouvoirs politique et judiciaire, dans le respect de l'indépendance de la justice mais aussi de la séparation des pouvoirs qui ne peut pas être à sens unique. Cela est valable pour les uns et pour les autres.

Magistrat depuis quarante ans, je sais que les magistrats du ministère public de mon pays manifestent chaque jour dans leur exercice professionnel un dévouement exceptionnel et exercent leurs fonctions au-delà des clivages, dans le souci du bien commun.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Vous avez bien saisi l'objectif de cette commission d'enquête qui vise à sortir des joutes publiques et des mises en cause, justifiées ou pas, de la justice ou de personnalités politiques.

Vous dites qu'il y a un avant et un après la loi de 2013 et la circulaire de 2014. Dans votre carrière, avez-vous connu, de près ou de loin, des situations de manquement à l'indépendance de la justice ?

**M. François Molins.** Quand j'étais jeune magistrat, en 1982 ou 1983 – je n'étais pas en capacité de décision puisque je n'étais pas procureur de la République –, nous avons reçu, dans une affaire financière dans laquelle j'avais proposé des poursuites à mon parquet général, des instructions écrites de classement, au motif que l'infraction n'était pas constituée, ce qui n'était pas du tout ma conviction. Mon chef de parquet a suivi ces instructions et l'affaire a été étouffée. C'était clairement une entorse à l'indépendance. Mais, je le répète, c'était dans un monde ancien et la situation a beaucoup évolué. À l'époque, les instructions individuelles existaient encore et portaient aussi bien sur la poursuite que sur le classement. Une première évolution avait précisé que les instructions écrites ne pouvaient être que des instructions de poursuite, ce qui déjà a fermé la porte aux instructions de classement.

En revanche, depuis la loi de 2013, dans les parquets que j'ai dirigés, à Bobigny puis à Paris, je n'ai jamais eu à subir, de quelque façon que ce soit, des instructions ou des tentatives d'instruction de la part du pouvoir politique. De toute façon, je ne l'aurais pas accepté. Je n'ai pas eu, non plus, à m'occuper de comportements de magistrats pouvant constituer cette sorte de manquement.

La seule affaire dont j'ai eu à connaître et qui pourrait faire penser à la question que vous évoquez concernait un magistrat – je n'en dirai pas plus afin de ne pas trahir le secret de la procédure en cours –, pour lequel on a découvert, à l'occasion de perquisitions effectuées après son départ à la retraite, au travers de ses relations avec certains élus, des éléments pouvant évoquer d'éventuelles corruptions ou trafics d'influence. Dans ce cas-là, je n'ai eu aucun état d'âme : au vu des éléments qui m'avaient été communiqués, j'ai ouvert une information et saisi un juge d'instruction.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Estimez-vous qu'il faille faire évoluer la législation afin d'éviter tout soupçon de lien entre les politiques et les magistrats, notamment concernant

les magistrats qui sont en poste à l'administration centrale de la justice (MACJ). Compte tenu de votre parcours, vous pourriez être vous-même la cible de ce type d'accusations ? Comprenez-vous que cela soit de nature à faire planer le soupçon, même si vous-même et plusieurs de vos collègues que nous avons auditionnés nous ont fait part de la dimension personnelle de leur fonction – quand ils sont au cabinet, ils sont au cabinet et quand ils sont en situation de jugement, ils appliquent les critères d'impartialité et de neutralité ?

**M. François Molins.** Ce problème est révélateur des tensions qui s'expriment autour de la justice. La question est toujours posée. On peut le déplorer, car cela n'a pas lieu d'être. Elle renvoie peut-être à l'insuffisance ou à l'ambiguïté du statut.

J'ai été pendant trois ans adjoint du directeur des affaires criminelles et des grâces et, pendant deux ans et demi, directeur de cabinet de deux ministres différents. Nous appartenons à un corps unique, ce qui, comme le dit la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mériterait d'être inscrit dans la Constitution. Le passage vers des fonctions juridictionnelles au parquet ou au siège, en administration centrale, en cabinet ou dans diverses situations de détachement, constitue en réalité une richesse.

Je pense qu'il est bien d'avoir des magistrats dans des cabinets. J'ai le plus grand respect pour les énarques, mais ils n'ont pas toujours une connaissance fine et subtile des mécanismes de la justice. Il est souhaitable pour l'appréhension et la résolution des problèmes actuels de la justice que des magistrats doués d'une certaine expérience puissent donner des conseils utiles et éclairés au garde des Sceaux aux côtés duquel ils travaillent.

Je séparerai la démarche personnelle et la démarche institutionnelle. J'ai été directeur de cabinet du garde des Sceaux pendant deux ans et demi. À mon arrivée au parquet de Paris, il y a eu la polémique qu'on connaît. Tous ont dit : on ne critique pas vos qualités personnelles mais votre passage institutionnel ; je ne l'ai, pour autant, pas très bien vécu. Quand on est magistrat, si on exerce sa fonction normalement, on a pour seul souci l'intérêt général et le bien commun. Si j'avais prêté le flanc à un minimum de critiques en arrivant au parquet de Paris, j'aurais pu être tenté de protéger les gens avec lesquels j'avais travaillé quelque temps avant. Je ne l'ai pas fait. Quand j'étais au parquet de Paris, je pense avoir ouvert des enquêtes ou des informations contre la quasi-totalité des mouvements politiques. J'en ai ouvert concernant le parti au pouvoir à partir de 2012, c'est le cas du dossier Cahuzac qui concernait le gouvernement en place, j'ai ouvert un dossier d'enquête sur l'affaire Bygmalion, donc contre des gens avec lesquels j'avais pu avoir une proximité lorsque j'étais directeur de cabinet du garde des Sceaux. Avec le même raisonnement, on aurait pu penser que je serais incapable de travailler avec M. Delanoë et Mme Hidalgo. Il se trouve que j'ai fait avec eux un travail d'une qualité que je n'avais jamais atteinte auparavant sur des objectifs partagés de prévention de la délinquance et de politique de la ville.

Par conséquent, dans la réalité, ce n'est pas un sujet, compte tenu de l'objectif poursuivi dans l'exercice au quotidien de notre métier de magistrat. Le problème vient du statut. Dans le monde dans lequel nous vivons, marqué par la dualité que j'évoquais, nous avons la liberté absolue de la conduite des affaires individuelles, et je vous assure que c'est la réalité, et nous soutenons une politique pénale. Conformément à l'article 20 de la Constitution, la politique pénale relève de la responsabilité politique du gouvernement. Dans le cadre de la politique pénale, la subordination hiérarchique se justifie puisqu'elle garantit l'égalité des citoyens devant la loi. Imaginez une absence de subordination hiérarchique et une politique qui varierait suivant l'humeur, le caractère et la personnalité des membres de chaque parquet ! On vivrait dans une République dominée par des conditions majeures

d'inégalité dans l'application de la loi. Ce ne serait ni concevable ni tolérable. La subordination hiérarchique existe.

En matière de statut, il existe deux pistes d'évolution. L'avis conforme donné par le CSM ne suffira pas à tout régler aujourd'hui, parce qu'on a trop attendu et c'est devenu le *minimum minimorum*. Il faut donc envisager deux autres grandes hypothèses.

La première consisterait à nommer un procureur général de la nation qui soutiendrait la politique pénale appliquée par les procureurs généraux et les parquets. Ce n'est pas ma conception, car je considère que dans une République, c'est au pouvoir politique et non à un procureur général de la nation d'assumer la responsabilité politique de la politique pénale et d'en rendre compte devant les assemblées parlementaires. D'autant moins que ce n'est pas une façon vraie et exhaustive de régler la situation. En mettant en place un procureur général de la nation, on repousserait le problème d'un cran : comment serait-il nommé et par qui ?

Je crois beaucoup plus à la seconde solution consistant à investir le CSM du pouvoir de proposer les nominations des procureurs généraux et des procureurs de la République.

Pour résoudre la difficulté, il faudrait naviguer entre ces deux solutions extrêmes. L'avis conforme est de fait une réalité, il est aussi une garantie. Même si le conseil supérieur de la magistrature ne donne aujourd'hui qu'un avis simple, celui-ci est suivi par le gouvernement. Dans l'actuelle législature, depuis le début de l'année 2019, le conseil supérieur de la magistrature a rendu six avis défavorables qui concernaient, pour deux d'entre eux, des avocats généraux à la cour de cassation, pour l'un d'entre eux, un procureur général, et pour les trois autres, des procureurs de la République. Par conséquent, le CSM essaie de faire vivre cette indépendance au quotidien.

La dimension personnelle des collègues au regard des devoirs d'indépendance et d'impartialité ne pose pas de problème. Pour ma part, je n'en ai jamais rencontré.

On pourrait m'opposer la relation avec les élus et me dire : comment pouvez-vous travailler avec des élus qui ont été proches de gens avec lesquels vous avez travaillé ? Nous avons fait des progrès depuis quarante ans que j'exerce ce métier. Quand j'étais jeune substitut, avant les lois de décentralisation adoptées sous la présidence de François Mitterrand, les conseils généraux votaient les budgets de fonctionnement des tribunaux de grande instance. Il fallait alors négocier avec l'exécutif de son département le budget de fonctionnement de la juridiction. Les lois de décentralisation ont mis fin à cela et nous dépendons désormais du ministère, ce qui pose d'autres questions sur lesquelles vous m'interrogez certainement.

À Paris, chaque fois que j'ai eu à gérer des plaintes concernant les élus avec qui je travaillais en bonne intelligence, j'ai utilisé l'article 43 du code de procédure pénale, qui permet de saisir son procureur général pour dépayser le dossier et le confier au procureur du tribunal limitrophe. J'ai aussi utilisé largement une seconde possibilité : chaque fois qu'une plainte en matière financière concernait la mairie de Paris, je ne gardais pas le dossier. Je m'entendais avec la procureure du parquet national financier, puisque nous avons une compétence concurrente, pour le lui transmettre. Moyennant quoi je pense avoir eu d'excellentes relations avec la maire de Paris, avec qui j'ai très bien travaillé.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Nous voyons bien que les relations avec les élus et le respect des règles déontologique tiennent, vous l'avez signalé, à une dimension personnelle.



En théorie, un procureur aurait pu agir différemment de vous. Il aurait pu classer sans suite une enquête que vous auriez décidé d'ouvrir ou ouvrir une enquête que vous auriez choisi de classer sans suite. Ne serait-il pas judicieux de préciser, par la loi plus que par circulaire, le mode d'appréhension des situations dans lesquelles des élus peuvent être mis en cause et de prévoir systématiquement un dépaysement quand est en cause un élu du département dont dépend le tribunal ?

Sans évoquer au fond les perquisitions qui ont concerné La France insoumise, si on les compare à celles qui ont concerné le Modem sur le même sujet des assistants parlementaires européens, on constate que dans un cas vous avez décidé d'ouvrir une information judiciaire et, dans l'autre, vous avez maintenu l'enquête préliminaire. C'est votre choix, d'autres auraient pu être faits. Quand des personnalités politiques sont mises en cause, ne pourrait-on opter systématiquement pour l'instruction, de façon à mettre au-dessus de tout soupçon la procédure en cours ?

**M. François Molins.** La question n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît, car il existe une différence de niveau entre la teneur des éléments pouvant justifier l'ouverture d'une enquête et celle des éléments pouvant justifier le recours à un juge d'instruction. On peut ouvrir une enquête sur des éléments beaucoup plus ténus que ceux conduisant à l'ouverture d'une instruction. Aller vers une instruction, dans le cadre de notre procédure actuelle, c'est déjà un regard porté sur la solidité des charges.

Dans le cadre de la loi du 25 juillet 2013, l'article 39-3 du code de procédure pénale donne au procureur de la République l'obligation impérieuse d'agir en toute impartialité, d'enquêter à charge et à décharge. Il lui donne un devoir de contrôle de légalité sur les moyens employés par la police – c'est aussi pour faire entrer la sécurité dans la case État de droit que nous sommes magistrats procureurs – et sur leur proportionnalité au regard de la gravité de l'infraction. Si nous avons des éléments suffisants pour aller vers l'ouverture d'une instruction, nous le faisons. C'était notre pratique au parquet de Paris ; les enquêtes étant tellement longues que nous estimions qu'il pouvait être intéressant d'ouvrir une instruction pour gagner du temps. Il a aussi des affaires dans lesquelles les sources d'information font courir le risque d'être instrumentalisées et obligent à des investigations préliminaires pour vérifier la crédibilité des informations à charge qui vous ont été communiquées. L'exercice est donc bien plus compliqué que votre question le laisse croire car il pourrait être contre-productif de rendre obligatoire l'ouverture d'une information chaque fois qu'un élu est visé par une plainte. De nombreuses plaintes à l'encontre d'élus donnent lieu à des classements sans suite, tout simplement parce qu'un premier examen démontre que les faits dénoncés ne sont pas constitués.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Il se peut, en effet, que le dossier soit classé sans suite parce que les faits ne sont pas constitués, mais le parquet étant hiérarchiquement subordonné, la suspicion continuera de planer tant que ces magistrats ne seront pas, a minima, nommés sur avis conforme du CSM.

Des garanties procédurales sont prévues pour certaines professions. Quand un avocat est perquisitionné, le bâtonnier ou son délégué est présent, les journalistes ont aussi un statut particulier. Pourquoi les personnalités politiques ne pourraient pas, dans le cadre de la séparation des pouvoirs et des garanties démocratiques, bénéficier d'une procédure de nature à lever le moindre doute quant à la responsabilité personnelle des choix effectués par les procureurs ? Un procureur, qui est un magistrat et un être humain soucieux de sa carrière, qui a eu un poste avant et qui en aura un autre après, peut vouloir ne pas faire de vagues. Vous

avez dit vous-même que, dans les années 1980, cette logique prédominait. On ne peut exclure une forme d'autocensure. Ne pourrait-on pas faire œuvre utile en apportant cette garantie supplémentaire dans l'ouverture de l'instruction ? Cela éviterait d'entendre dire que les juges d'instruction ne sont occupés à l'instruction que 30 % du temps et qu'il faudrait peut-être en supprimer quelques-uns.

**M. François Molins.** Les juges d'instructions ne sont pas occupés à 30 % du temps. Ils sont plutôt débordés qu'en manque de travail.

Le procureur est maître de l'action publique. Je ne pense pas souhaitable de l'obliger à choisir telle ou telle voie procédurale, dès lors qu'il respecte les obligations déontologiques et d'impartialité que lui impose le code de procédure pénale. Je le répète, la suspicion vient uniquement du statut. La loi du 25 juillet 2013 apporte une garantie institutionnelle. Les instructions individuelles n'existent plus. Je n'en ai jamais vu depuis 2013 et je ne connais pas un collègue qui ait fait état d'instructions de ce type.

Quelles garanties envisager ? Vous me faites penser à une question qui m'a été posée par une mission parlementaire sur les immunités parlementaires : ne faudrait-il pas entourer les perquisitions menées chez les députés et les sénateurs de règles particulières comme celles existantes pour les avocats ? J'ai répondu que ce serait une très mauvaise idée et le type même de disposition qui serait comprise par nos concitoyens comme une volonté du monde politique de s'auto-protéger contre les règles de la justice. Je n'ai pas changé d'avis. Je pense qu'il faut faire confiance à la justice, mais il faut lui donner les moyens de fonctionner ainsi qu'un statut capable d'extraire le venin de la suspicion qui transparaît dans vos préoccupations.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Vous dites que la circulaire est peu précise sur les conditions des remontées d'informations. L'annexe évoque pourtant des cas précis : droits nouveaux, mise en cause de la justice, affaires à retentissement médiatique, évolution de la politique pénale. Que se passe-t-il si un procureur ne fait pas remonter une information prévue par la circulaire ?

**M. François Molins.** Pas grand-chose. L'autorité hiérarchique qui aurait eu connaissance de cette affaire par un autre canal, par exemple une dépêche de presse, formulerait tout simplement une demande de renseignement afin d'obtenir des éléments, en raison du retentissement de ce dossier ou des problèmes juridiques posés. Ou alors cela serait corrigé au travers d'un simple compte rendu téléphonique, ou bien cela donnerait lieu à une demande de rapport circonstancié par courrier électronique ou par rapport écrit. Il n'y aurait pas d'autres conséquences.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Ce serait pourtant un manquement à son obligation de prévenir l'autorité hiérarchique. On pourrait imaginer des poursuites disciplinaires, une enquête de l'inspection.

**M. François Molins.** La faute disciplinaire est précisément définie : un manquement à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité. Tout le monde peut oublier de rendre compte de quelque chose. C'est arrivé à tous les parquetiers. Cela ne pose aucun problème, cela se corrige au cas par cas. Pourrait poser problème le cas d'un procureur qui refuserait de façon quasi-systématique de faire remonter des informations à son parquet général. Compte tenu de la subordination hiérarchique et des obligations qui sont les siennes, cela pourrait conduire à engager des poursuites disciplinaires pour insuffisance professionnelle, mais pas dans les cas que vous évoquez.

Franchement, cela n'arrive jamais. Nous sommes soucieux de l'intérêt général. Au sein du ministère public, le pouvoir politique ne peut plus donner d'instructions individuelles aux procureurs généraux. Et les instructions individuelles possibles entre les parquets généraux et les parquets, s'inscrivent dans un dialogue utile à chacun pour exercer ses compétences. Le directeur de l'action publique, c'est le procureur. Cela fait partie de ses compétences. Ce n'est pas au parquet général ou au procureur général d'exercer l'action publique ni de la diriger. Cependant, le procureur général peut donner des instructions. Ce jeu de dialogue hiérarchique, notamment dans les affaires importantes, médiatiques ou financières, consiste à mettre son autorité hiérarchique en mesure de faire valoir son point de vue dans la conduite d'un dossier.

En pratique, dans une affaire financière, on se tourne vers le procureur général, on lui fait un rapport ou on lui dit par téléphone : « Monsieur le procureur général ou Madame la procureure générale, j'ai reçu telle plainte, j'ai tel et tel élément, et j'envisage de faire cela ». La plupart du temps, il n'y a pas d'observations particulières et on fait ce que l'on a proposé de faire. Ce dialogue permet au procureur général, s'il n'est pas du même avis, pour des raisons juridiques ou procédurales, de faire valoir son point de vue en donnant des instructions. Mais il n'y a quasiment jamais d'instructions du parquet général, et s'il y en a, elles figurent par écrit dans les dossiers.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Il y a donc un dialogue dans lequel on dit : j'envisage de faire cela, j'envisage de faire tel acte d'enquête, telle poursuite ou de mener telle stratégie d'enquête ?

**M. François Molins.** Pas sur l'acte d'enquête mais sur les grandes ouvertures procédurales ! Je l'ai dit dans mon propos liminaire, dans les dossiers politico-financiers, je ne suis jamais allé dire à mon procureur général que j'allais procéder à une perquisition à tel endroit, parce que j'estime que je n'ai pas à le faire et que le parquet général et le pouvoir politique n'ont pas à être avisés des actes envisagés. Ils peuvent en être avisés ensuite. C'est plutôt confortable pour le politique de ne pas savoir ce que va faire la justice. Au moins, il n'est pas tenté de faire passer des messages et il constate après coup. J'ai toujours raisonné ainsi. En revanche, sur les grandes stratégies – ouverture d'une enquête, ouverture d'une information –, oui.

Dans notre partenariat avec les juges d'instruction, nous pouvons avoir une forme de secret partagé conduisant à un dialogue entre le procureur et le juge d'instruction, notamment sur les actes à venir. Les juges d'instructions parlent aux procureurs, parce qu'ils savent que les procureurs le garderont pour eux. S'ils allaient divulguer ce qu'il est envisagé de faire dans un dossier, ils ne nous donneraient plus ce type d'information. Je pense donc nécessaire de les garder pour nous.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Il y a donc un échange avec l'autorité hiérarchique, une remontée potentielle d'informations, au vu de la circulaire de 2014, sur la décision d'ouvrir ou de fermer une enquête, notamment quand des personnalités politiques ou économiques sont mises en cause...

**M. François Molins.** Oui.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Mais pas d'informations sur les actes d'enquête précis, sauf dans le cadre du secret partagé avec l'autorité hiérarchique immédiate ?

**M. François Molins.** Il n’y a pas de secret partagé avec la hiérarchie concernant les actes à venir. Les actes à venir ne donnent pas lieu à comptes rendus. En tout cas, j’ai toujours fait comme ça : pas d’informations sur les actes à venir et jamais de transmission de procès-verbaux à l’autorité hiérarchique. C’était la pratique du parquet de Paris.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Et quand vous étiez autorité hiérarchique, aucun procureur ne vous en a jamais fait remonter non plus ?

**M. François Molins.** À une époque, il pouvait y avoir ce genre de remontée, mais encore une fois, cette époque est révolue depuis 2013.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Je voudrais vous interroger sur le communiqué de presse que vous avez publié afin de rappeler que le Président de la République est garant de l’indépendance de l’autorité judiciaire. Vous nous avez d’ailleurs fait savoir que vous acceptiez que cette audition soit publique compte tenu de l’actualité. Souhaitez-vous ajouter quelque chose à ce communiqué de presse ?

**M. François Molins.** Je vais l’expliquer. Ce n’est pas la première fois que ce genre de démarche est faite. Elle est toujours interprétée, pour ne pas dire surinterpréter. Les premiers présidents et procureurs généraux de la cour de cassation précédents ont eu à faire ce genre d’exercice ; nous n’en avons pas la primeur.

Nous vivons dans un monde dans lequel la justice est au cœur des enjeux de la société. À titre personnel, je pense qu’il est tout à fait légitime de commenter, j’irai jusqu’à dire de critiquer, des décisions de justice, car cela fait partie du débat social et démocratique. Mais il y a deux limites. La première, c’est qu’on ne doit pas jeter le discrédit sur une décision de justice, ce qui est d’ailleurs une infraction punie par la loi. La seconde, c’est que les commentaires ne doivent en aucun cas constituer ou pouvoir être interprétés comme une pression exercée sur les juges saisis du dossier. Si on respecte ces deux limites, on a tout à fait le droit de porter une décision de justice dans le débat public. C’est le sens du communiqué lacunaire, mais qui se suffisait très bien à lui-même, que nous avons rédigé avec Mme la première présidente de la cour de cassation.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Ce communiqué faisait référence à quelle actualité ?

**M. François Molins.** Les propos qui avaient été tenus par le Président de la République dans l’affaire Halimi.

**M. le président Ugo Bernalicis.** La presse a pu évoquer l’affaire Faouzi Lamdaoui. Au printemps 2012, quelques semaines avant l’élection présidentielle, une enquête préliminaire a rapidement été ouverte par le parquet de Paris, avant d’être clôturée une fois le président de la République François Hollande élu. Cette affaire a été relancée par la plainte d’un ancien proche de Faouzi Lamdaoui. Il est écrit dans la presse que le parquet de Paris a fait preuve d’une particulière prudence, notamment en interdisant aux policiers enquêteurs de frapper à la porte de l’Élysée. Est-ce le monde d’avant 2014 dont vous parlez ?

**M. François Molins.** Je n’ai pas le souvenir d’avoir interdit à des enquêteurs d’aller perquisitionner à l’Élysée. C’est un dossier dans lequel la justice a fait son travail – je devrais plutôt dire « essayé de faire son travail ». Je ne veux pas entrer dans le fond de l’affaire parce que ses éléments sont couverts par le secret de l’enquête et de l’instruction. Tout ce que je

peux dire, c'est que l'on n'est pas allé très vite, je le reconnais, pour différentes raisons, liées aussi à des problèmes d'effectifs dans la police parisienne et que ce dossier ne s'est pas soldé par des résultats très heureux, puisque, de mémoire, une annulation a été prononcée au motif qu'on était restés trop longtemps en enquête préliminaire et que, ce faisant, on n'avait pas respecté le principe du contradictoire. Il y a eu ensuite un appel devant la cour d'appel de Paris, et je ne sais plus ce qu'il en est advenu. Il ne faut pas croire tout ce qui est écrit dans la presse !

**M. le président Ugo Bernalicis.** C'est vous qui le dites ! Nous auditionnerons aussi des représentants de la presse. Peut-être nous diront-ils qu'il ne faut pas croire tout ce que disent les procureurs.

**M. François Molins.** J'ai prêté serment, monsieur le président !

**M. le président Ugo Bernalicis.** Eux aussi prêteront serment.

Merci pour vos réponses. Les relations avec la police judiciaire et le choix du parquet de mettre l'accent sur telle et telle enquête dans des moyens contraints feront aussi partie des questions de mes collègues.

**M. Didier Paris, rapporteur.** Merci, monsieur le procureur général, pour la précision et la densité de vos propos liminaires et de vos réponses.

Notre commission d'enquête a pour objet l'indépendance du pouvoir de la justice, au sens large, c'est-à-dire qu'elle concerne non seulement les magistrats mais aussi l'ensemble des personnels contribuant au processus judiciaire. Pourriez-vous identifier un ou plusieurs points pour lesquels l'indépendance est difficile à garantir dans l'ensemble du processus ?

**M. François Molins.** C'est complexe, car cela renvoie à tous les facteurs qui nuisent à l'indépendance.

**M. Didier Paris, rapporteur.** Dans le processus judiciaire lui-même, ses acteurs ou dans la procédure, avez-vous constaté des facteurs de fragilité, au long d'une carrière marquée, comme vous l'avez justement dit, par des allers et retours entre le corps et les cabinets, ce qui est tout à votre honneur.

**M. François Molins.** Permettez-moi vous répondre par un classement en forme de quarté ?

Je placerai au premier rang le statut. Il existe depuis vingt ans un consensus politique en faveur de son évolution, ce qui signe bien l'intensité du besoin. Il faut faire évoluer le statut de telle sorte qu'on ne puisse plus suspecter certains déroulements de carrières et l'intervention du politique dans le processus de nomination. Aux termes du statut actuel, il est normal que le Président de la République s'intéresse à la nomination de certains hauts magistrats, puisque c'est lui qui signe le décret.

Je mettrai au deuxième rang le conseil supérieur de la magistrature. Son statut constitutionnel actuel s'explique par une époque antérieure, et il faudrait le faire évoluer. Le Président de la République, garant de la Constitution, est aussi le garant de l'indépendance de la justice. Dans la Constitution, il est écrit que le Président est garant de l'indépendance de la justice avec l'assistance du conseil supérieur de la magistrature. Cette rédaction se comprenait quand le président de la République présidait le CSM, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Le

garant au quotidien de l'indépendance de la justice, c'est le conseil supérieur de la magistrature. Il faudrait élargir ses compétences en lui donnant la possibilité de se saisir de toute question mettant en cause l'indépendance et l'impartialité de la justice et en ne réservant pas son intervention aux cas dans lesquels il est saisi d'une demande d'avis par le président de la République ou par le garde des Sceaux.

Le troisième point est celui de l'indépendance financière. On ne va pas au bout du raisonnement. Tout le monde convient que de nombreux efforts budgétaires ont été consentis ces dernières années en faveur de la justice. Il faut les poursuivre car cet effort est dilué dans la masse. Au cours des dix dernières années, la majorité des efforts budgétaires destinés au ministère de la justice ont, en effet, été absorbés par la nécessité d'améliorer la qualité et la quantité du parc pénitentiaire. L'indépendance de la justice gagnerait à une meilleure identification et à un ciblage des budgets affectés aux services judiciaires et à l'administration des juridictions.

Le dernier point, et non le moindre, est celui de la formation. Après un certain nombre d'affaires qui ont agité la justice tout en montrant qu'elle savait évoluer et se remettre en cause – l'affaire Outreau, l'affaire Bismuth-Aziber, l'affaire « mur des cons » –, la préoccupation centrale du ministère, des pouvoirs publics et de l'école de la magistrature a été d'insuffler dans l'esprit des jeunes magistrats en formation et des autres une très grande vigilance en matière d'impartialité, d'indépendance et d'observation des devoirs déontologiques. C'est l'objet du code de déontologie dont j'ai apporté quelques exemplaires. Il a beaucoup évolué. Une première mouture, rédigée il y a neuf ans par le CSM, se bornait à rappeler les grands principes. Celui-ci se double d'une annexe évoquant des mises en application pratiques des grands préceptes déontologiques pour aider les magistrats à adopter la bonne conduite.

À cela s'ajoute l'obligation de déclaration d'intérêt à laquelle nous sommes désormais soumis dans le cadre de nos fonctions. Quand j'étais procureur de Paris, j'avais 135 collègues, mais je n'ai jamais délégué cette tâche. J'ai toujours fait moi-même les entretiens déontologiques sur la déclaration d'intérêt, pour saisir cette occasion de les sensibiliser à la vigilance dont ils devaient faire preuve quotidiennement, notamment par rapport à l'obligation d'impartialité, et leur rappeler que s'ils sentaient une trop grande proximité avec tel dossier ou tel justiciable, ils devaient se déporter. Nous avons fait beaucoup de progrès, mais c'est un combat permanent. C'est un sujet auquel les jeunes magistrats sont plus sensibles que les magistrats sortis de l'école il y a vingt ans.

**M. Didier Paris, rapporteur.** Monsieur le procureur général, dans un espace qui n'est pas seulement franco-français mais aussi européen, nous avons à faire à des injonctions contradictoires. La Cour européenne des droits de l'homme condamne régulièrement la France pour le manque d'indépendance des parquets, tandis qu'un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne rendu le 12 décembre déclare le parquet français apte, en raison des garanties apportées à son indépendance, à dresser des mandats d'arrêt internationaux. En outre, un projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée est en cours d'examen. Ce maelström de règles entourant la collaboration judiciaire et la collaboration de police, qui sont dans le contexte actuel impératives, vous paraît-il cohérent ? Existe-t-il des risques en matière d'indépendance des parquets européens ?

**M. François Molins.** On fait dire beaucoup de choses aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Quel que soit le degré d'indépendance du magistrat du parquet, ce ne sera jamais un juge mais un organe de poursuite. C'est quelqu'un qui porte une

accusation et qui, dans le cadre du procès équitable, verra toujours son action et son statut limités. Nous avons tout de même eu quelques avancées en matière d'indépendance. Vous avez raison de rappeler que, le 12 décembre, la Cour de Justice de l'Union européenne a estimé que, compte tenu de la loi du 25 juillet 2013, le parquet français pouvait être considéré comme indépendant et donc tout à fait habilité à décerner un mandat d'arrêt européen, dans la mesure où il ne peut plus recevoir d'instructions individuelles du pouvoir politique et où il peut apprécier en toute indépendance la proportionnalité de la mesure envisagée.

La première chambre civile de la cour de cassation a rendu une autre décision dont on parle moins. Selon le code de procédure civile, seule une autorité judiciaire peut requérir l'âge osseux d'un mineur isolé. À la question de savoir si le parquet français était une autorité judiciaire, la cour de cassation a répondu « oui ».

En outre, une décision prise par la Cour de justice de la République inscrit le schéma institutionnel entre les parquets généraux et l'autorité politique dans un cadre très particulier, montrant bien que l'autorité politique ne peut pas faire n'importe quel usage des informations qui lui sont remontées.

Comme je le disais au début de mon propos, je considère qu'il y a un monde d'avant et un monde d'après la loi du 25 juillet 2013. Elle permet aux parquetiers de travailler en toute impartialité et indépendance, au-delà des polémiques sur le statut.

La création du procureur européen conduira à la coexistence de deux modèles très différents. Le parquet européen vise un objectif de totale indépendance résultant d'un consensus européen. Nous allons donc voir coexister dans la procédure pénale française deux schémas tout à fait différents : d'un côté, le parquet français, caractérisé par une absence d'instructions individuelles mais le statut que l'on connaît et une procédure pénale qui l'oblige à requérir et à aller vers un juge d'instruction dès que l'affaire devient trop complexe, et, de l'autre côté, un procureur européen qui aura des pouvoirs d'instruction et qui ira vers le juge des libertés et de la détention chaque fois qu'il faudra accomplir un acte attentatoire aux libertés. Maintiendra-t-on les deux schémas ou la procédure ira-t-elle dans un sens ou dans l'autre ?

**M. Didier Paris, rapporteur.** Vous avez indiqué que vous ne déléguez pas le débat sur la déclaration d'intérêt avec le magistrat concerné. Je ne suis pas persuadé que ce soit le cas de tous vos collègues, mais peut-être avez-vous, au titre du CSM, une appréciation de l'application de ces règles relativement nouvelles et très importantes ?

Le système actuel vous paraît-il mature et suffisant ou est-ce qu'à l'instar de ce qui existe pour les parlementaires, faudrait-il aller au-delà de la simple déclaration d'intérêt ? Dans le cadre de vos fonctions au conseil supérieur de la magistrature, avez-vous fréquemment connaissance de manquements à la déontologie des magistrats.

**M. François Molins.** La plupart des procureurs que je vois au CSM viennent pour les entretiens déontologiques sur les déclarations d'intérêt. Il y a, en réalité, deux catégories de magistrats. Pour la quasi-totalité d'entre eux, les déclarations d'intérêt sont quasiment sans contenu. Quand on est jeune, on n'a pas de grosse fortune. Pour une autre catégorie, composée d'anciens avocats, de juristes et d'autres personnes qui ont été intégrés dans la magistrature après avoir eu une première vie professionnelle, il convient d'être particulièrement vigilant sur le contenu de leur déclaration afin de prévenir tout conflit d'intérêt. L'exercice prend beaucoup plus de sens et conduit à aller plus dans le détail.

Pour les jeunes magistrats et les magistrats judiciaires sortis de l'école et ayant passé le concours, l'exercice est rapide. J'utilisais la déclaration pour tenir à chacun d'eux un discours dans lequel je prenais le contre-pied du préambule indiquant que la déclaration d'intérêt ne demande aucun compte des opinions religieuses, philosophiques, politiques ou cercles de pensée. Je leur disais : je vais vous en parler, non pour savoir ce que vous pensez, mais pour vous sensibiliser au fait qu'à partir du moment où le courant de pensée syndical ou politique auquel vous appartenez commence à entrer dans la sphère publique, il convient, pour chacun des dossiers que vous avez à traiter, de vous demander si vous devez vous déporter ou pas. Vous présidez un grand procès, vous êtes assesseur dans une formation correctionnelle ou dans un procès environnemental et vous êtes en même temps vice-président de l'association locale d'aide aux victimes ; c'est une entorse à l'impartialité objective. En ce cas, on se déporte. Si on ne se déporte pas, on prend le risque d'insécuriser la procédure et la décision qui sera prise.

Je le répète, la grande majorité des magistrats sont attentifs à l'observation des préceptes déontologiques. Mais j'en ai vu un certain nombre qui, ayant perdu certains repères déontologiques, ont eu dans la conduite d'une procédure une attitude non conforme au devoir d'impartialité. Le chef de juridiction doit alors agir. J'ai toujours essayé de faire la part des choses entre ce qui relevait du simple rappel à l'ordre – je faisais venir le magistrat et en général, il comprenait ce que je lui expliquais –, de ce qui relevait d'un rapport au parquet général en vue d'un avertissement par le procureur général ou d'une saisine du conseil de discipline. Il ne faut pas se tromper dans cet exercice qui est au cœur du travail des chefs de juridiction. Quand on est président ou procureur, ou premier président ou procureur général en charge de la déontologie, on doit veiller à ce que les magistrats gardent leurs repères et on est chargé de leur évaluation. Lorsqu'un dossier passe devant le conseil supérieur de la magistrature, on entend les intéressés mais on examine surtout le contenu du dossier. Le chef de juridiction a le devoir élémentaire d'identifier les anomalies ou les manquements au seuil de vigilance et de faire preuve d'une action pédagogique qui peut aller du simple rappel à l'ordre à la procédure disciplinaire.

**M. le président Ugo Bernalicis.** En disant cela, aviez-vous à l'esprit les magistrats passés devant la formation disciplinaire du CSM en décembre dernier dans l'affaire de la société Wolters Kluwer ? Le pire n'est-il pas d'ouvrir une procédure disciplinaire pour constater ensuite que les manquements avérés à la déontologie n'entraînent aucune sanction ?

**M. François Molins.** C'est difficile à expliquer. Cela renvoie à la différence qui existe entre l'impartialité objective et l'impartialité subjective. L'impartialité objective, c'est l'apparence qu'on a pu donner dans son comportement qui pourrait laisser penser que... Cela n'entre pas dans la définition de la faute disciplinaire. Le manquement à l'impartialité subjective, c'est, dans une procédure dont on s'est saisi, avoir manqué à l'impartialité nécessaire, ce qui peut relever du disciplinaire. C'est tout le problème de cette décision.

**M. Antoine Savignat.** Monsieur le procureur général, vous l'avez dit tout à l'heure, il y a un corps et deux métiers. Le siège et le parquet ont des missions antinomiques. Si on comprend que le siège doive pouvoir exercer ses fonctions dans l'indépendance la plus absolue, on perçoit en vous écoutant que le parquet exerce sa mission dans une indépendance relative. Il y a des instructions descendantes et des informations qui remontent. Ne pensez-vous pas que l'existence de ce corps unique et la possibilité pour tout magistrat de faire carrière tantôt au parquet, tantôt au siège, soient antinomique avec le bon exercice de l'indépendance de la justice ?



**M. François Molins.** Je le répète, il n'y a pas d'instructions descendantes du politique. Vous mélangez deux notions, les instructions dans les affaires individuelles et la politique pénale en général.

**M. Antoine Savignat.** Nous sommes d'accord, il n'y a pas d'instructions descendantes pour des affaires individuelles. En revanche, la politique pénale est définie par le gouvernement, se traduit par l'information descendante du politique vers le parquet et il existe des remontées d'informations – vous en proposiez quatre types – au bon vouloir du parquet puisque ces informations sont filtrées. N'est-ce pas contradictoire avec la décision prise dans le procès Urvoas ? Puisqu'on considère que le garde des Sceaux est soumis au secret professionnel le plus absolu, on peut se demander pourquoi il y aurait lieu de filtrer ou de limiter les informations qui lui sont transmises. Par ailleurs, un corps unique pour une double fonction et la possibilité d'exercer l'une ou l'autre au cours d'une carrière ne sont-ils pas antinomiques d'un exercice indépendant ?

**M. François Molins.** Pour moi, ce n'est pas antinomique. D'abord, je pense que les parquetiers doivent être des magistrats. Magistrats, ils ont le devoir d'être gardiens des libertés et sont davantage en mesure de remplir leur office conformément à leurs obligations. Il est des pays dans lesquels ce n'est pas le cas. En France, cela fait partie de la tradition constitutionnelle. À plusieurs reprises, le conseil constitutionnel a dit que le corps judiciaire était composé à la fois de magistrats du siège et du parquet.

Le passage d'une fonction à l'autre posait davantage problème lorsque vous pouviez, il y a vingt ou trente ans, être substitut à Paris et faire une demande de mutation pour être nommé juge à Paris. Aujourd'hui, cela n'est plus possible, parce que le conseil supérieur de la magistrature, dans le cadre d'une vigilance particulière en matière d'impartialité objective, s'est fixé une règle de gestion interdisant le passage d'une fonction à l'autre au sein de la même juridiction avant un délai de cinq ans. Pour moi, c'est une solution équilibrée.

En matière de gestion, je vois plutôt l'existence d'un corps unique comme un facteur d'enrichissement. J'ai failli moi-même devenir magistrat du siège, il y a dix ans pour devenir conseiller dans une cour d'appel. C'est un facteur d'enrichissement de travailler dans une fonction quand on a connu l'autre. Dans une juridiction précédente, j'ai travaillé avec un président de tribunal de grande instance qui avait été procureur de la République, et je me suis toujours félicité de l'expérience qui était la sienne. Il était parfaitement vigilant sur le respect de l'office du juge et il n'y avait absolument aucune compromission entre nous.

Pour moi, ce passage est un facteur d'enrichissement du corps judiciaire, sachant que la règle de précaution instituée par le CSM, a fait baisser d'un cran la difficulté que vous évoquiez.

**M. Antoine Savignat.** Compte tenu de votre expérience, cette indépendance est parfaite et absolue. Vous n'avez pas eu à connaître d'instructions descendantes dans des affaires individuelles, mais en pratique, il n'existe aucun autre garde-fou à l'indépendance dans l'exercice des fonctions que l'affirmation du principe lui-même. A contrario, il existe une défiance à l'encontre du politique, compte tenu de l'existence du secret professionnel que vous évoquiez et du choix par les magistrats des informations qu'ils font remonter.

Cela me conduit à m'interroger sur la transition vers les fonctions de directeur des affaires civiles et du Sceau. Un magistrat qui quitte ses fonctions ne peut pas se présenter à une élection au suffrage universel dans le ressort dans lequel il a exercé. Est-ce qu'un

directeur des affaires civiles et du Sceau quittant ses fonctions peut exercer des fonctions de parquetier ? N'y a-t-il pas une ambiguïté entre la fonction politique qu'il a exercée, même s'il reste un magistrat avec ses compétences, et un retour à l'exercice d'une fonction qui doit être indépendante ?

**M. François Molins.** L'indépendance est une obligation légale figurant dans le code de procédure pénale et une obligation déontologique. Je ne peux vous donner tort de vous demander ce qu'il convient de faire si quelqu'un ne la respecte pas. Je le répète, cela nécessite une évolution du statut. Cela nécessiterait aussi de donner un rôle accru au CSM, qui pourrait être saisi de toute demande concernant l'insuffisance d'indépendance ou d'impartialité d'un magistrat.

Vous évoquez le cas de personnes qui exercent des fonctions administratives. Je précise que tous les directeurs d'administration centrale ne sont pas des magistrats. Les deux derniers directeurs des affaires civiles et du Sceau venaient du Conseil d'État. Un directeur d'administration centrale, n'exerce pas de fonctions juridictionnelles. Il n'est pas du tout dans le même schéma mental. Il n'est pas lié par les obligations déontologiques figurant dans le recueil de déontologie et les grands principes statutaires. Il est une courroie de transmission destinée à mettre en œuvre les décisions du pouvoir politique.

En outre, et la règle figure dans le statut, un magistrat n'a pas le droit de se présenter à une élection dans le ressort où il exerce ses fonctions. Il en a toujours été ainsi et il ne faudrait surtout pas revenir sur cette règle.

**M. Antoine Savignat.** À l'évidence, ce n'est pas la même fonction que celle de magistrat, qu'il soit du siège ou du parquet, puisqu'elle est politique. Dès lors, ne faudrait-il pas prévoir des incompatibilités à l'issue de l'exercice de ces fonctions qui se traduisent par un lien de collaboration avec le pouvoir politique ?

**M. François Molins.** Il faudrait tout simplement renforcer le statut pour le jour où il reprendrait des fonctions juridictionnelles. Pour reprendre mon exemple, cela ne m'a pas empêché de bien travailler et d'être indépendant.

Ce que je disais sur l'enrichissement des parcours siège-parquet est aussi valable pour l'administration centrale. C'est un enrichissement pour un magistrat de juridiction d'aller exercer en administration centrale. Je l'ai fait. Si, par la suite, vous revenez en juridiction, vous apportez de la valeur ajoutée à votre exercice professionnel.

Il ne faut pas se priver de ces parcours. Le plus grand risque dans la justice n'est pas le corporatisme mais le repli sur soi. Il faut donc veiller à ne pas prendre des mesures de nature à limiter l'ouverture du corps judiciaire sur l'extérieur. Si l'on supprimait ces passages, cela ne servirait pas la qualité de la justice.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Chacun a son point de vue, mais on peut craindre que, l'administration centrale faisant partie de l'exécutif, et l'autorité judiciaire étant censée être un autre pouvoir, des allers et retours entre l'un et l'autre créent de la confusion. Cela pourrait d'ailleurs figurer dans la déclaration d'intérêt en vue d'un éventuel départ.

**M. Ian Boucard.** Vous avez été un procureur de Paris particulièrement médiatique, à votre corps défendant, compte tenu des événements qui se sont produits quand vous étiez en fonction. Or les médias aussi peuvent exercer, sur les magistrats en général et sur les

procureurs en particulier, des pressions de nature à entraver leur indépendance. Vous étiez un magistrat expérimenté ayant une certaine carrière derrière vous. Dans le passé, certains de vos collègues n'ont pas aussi bien réagi que vous face à la pression. Dans l'affaire d'Outreau, il semble que la pression médiatique n'ait pas aidé le juge Burgaud. Dans l'affaire du petit Grégory, le juge Lambert ne l'a pas parfaitement gérée. Ces difficultés touchent particulièrement des magistrats en début de carrière et inexpérimentés ou des magistrats qui ne sont pas préparés à cela. Avec les réseaux sociaux et les chaînes d'information continue, ces pressions ont tendance à s'accroître. Comment préparer les futurs magistrats à affronter la pression médiatique ?

**M. François Molins.** La presse exerce une forte pression au travers du suivi des dossiers. Nous avons besoin cependant de la presse, que d'aucuns ont qualifiée de « chien de garde de la démocratie ». Le journaliste d'investigation met parfois le doigt sur des informations permettant d'engager des investigations dans le champ pénal. Résister à cette pression est un exercice complexe. Je disais toujours : communiquer, c'est aussi savoir se taire. Il y a des affaires dans lesquelles on a intérêt à parler et d'autres dans lesquelles on n'y a pas intérêt. Je pense qu'un juge d'instruction n'a jamais intérêt à parler. À partir du moment où il parle, il se met en difficulté, et c'est forcément une entorse à son devoir de réserve de nature à mettre en cause son impartialité. Le procureur peut parler mais le juge doit s'abriter derrière celui qui peut communiquer sur les éléments objectifs de la procédure.

Il faudrait, pour améliorer les choses, une meilleure formation. L'école nationale de la magistrature a fait un très important travail depuis une vingtaine d'années. Elle organise, dans le cadre de la formation continue, des séances de média-training avec des journalistes pour habituer les procureurs à s'exprimer. Des progrès ont été accomplis. Les procureurs apparaissent d'ailleurs beaucoup plus à la télévision qu'il y a vingt ans et cela va dans le bon sens.

Il faudrait les y aider. À Paris, j'avais la chance d'avoir un magistrat chargé de la communication à temps plein. Je me suis toujours demandé comment certains de mes collègues parvenaient à travailler avec les journalistes en sus de toutes leurs occupations. Si on voulait aider les procureurs français, il faudrait, au moins pour les dix ou douze juridictions les plus importantes, qu'ils aient auprès d'eux un chargé de communication à même de répondre aux journalistes. Il n'y a pas de plus mauvais effet qu'un journaliste qui téléphone à un parquet et qui n'obtient pas de réponse. C'est toutefois un exercice difficile, dans lequel il faut être extrêmement attentif à ce qu'on dit.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Le principe de l'égalité des armes, la présomption d'innocence et nombre d'autres éléments peuvent être perturbés par la communication.

Monsieur le procureur général, avec votre accord et avec celui du rapporteur, nous pourrions nous revoir d'ici deux à trois mois afin de compléter notre échange notamment sur les aspects budgétaires et les liens avec la police judiciaire, que nous avons très peu évoqués faute de temps.

**M. François Molins.** Je suis à la disposition de la commission d'enquête.

**M. Sébastien Nadot.** La lecture de votre communiqué public sur les propos du Président de la République, m'avait rendu perplexe. Je m'étais demandé si vous étiez dans votre rôle. Puis, lundi, j'ai entendu le Président de la République rappeler, à l'université de

Cracovie, que l'indépendance de la justice était une condition existentielle de l'appartenance à l'Union européenne, et je me suis dit que votre rappel à l'ordre avait eu certains effets.

Comment considérez-vous l'équilibre des pouvoirs entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, compte tenu du développement des nouveaux moyens de communication et de l'avènement de la société des réseaux sociaux ? Les citoyens qui voient tous les jours avec étonnement, voire suspicion, le secret bancaire ou le secret-défense opposé par des ministres ont-ils raison d'être curieux et inquiets ? Est-ce un obstacle à l'indépendance de la justice que vous avez rencontré dans le passé et un élément qu'il vous paraît nécessaire de repenser afin de garantir l'équilibre des pouvoirs ?

**M. François Molins.** Je pense qu'on vit dans un monde où on parle trop et à tort et à travers. Le secret n'a malheureusement plus aucun contenu. Le secret de l'instruction et le secret professionnel ont un sens. J'ai vécu cela pendant sept ans. Quand j'étais à Paris, j'étais habilité « secret-défense ». Le secret-défense est une nécessité parce que certains éléments ne peuvent pas tomber entre toutes les mains et méritent d'être protégés en raison des intérêts supérieurs de la sûreté de l'État et du pays. C'est le cas dans tous les pays et nous ne sommes pas celui qui en fait le plus. Les États-Unis ont une approche du secret bien plus conséquence que la nôtre.

Je ferai une réflexion personnelle qui n'engage que moi. Nous vivons dans un monde dominé par la théorie du complot. Je l'ai constaté dans nombre de procédures à Paris où, derrière des faits commis se profile toujours la conviction qu'il y a des choses inavouables à ne pas partager avec les concitoyens. Si le secret-défense est une nécessité absolue, il faudrait parfois avoir une appréciation plus nuancée des éléments à classer. À plusieurs reprises, après avoir obtenu la déclassification de certains dossiers, nous nous sommes bien demandé pourquoi ils l'avaient été. La classification peut alimenter la théorie du complot. Des aménagements pourraient être apportés au secret-défense, même si certaines choses n'ont pas à se trouver sur la place publique, parce qu'elles conditionnent de trop graves intérêts supérieurs.

**Mme Émilie Guerel.** Frédéric Thiriez doit rendre dans les prochains jours un rapport sur la réforme de la haute fonction publique. Sa feuille de mission indique que la réforme de l'ENA et d'autres concours de la haute fonction publique, dont celui de l'école nationale de la magistrature (ENM), doit obéir à trois principes : l'objectivité et la neutralité du recrutement par le maintien du concours, la sélection des candidats les plus compétents et l'égalité des chances qui n'est pas ou plus réellement assurée. Cette réforme des concours induirait aussi une réforme du contenu de la formation, qui s'étendrait ainsi sur deux ans. La piste d'un tronc commun avec d'autres écoles de hauts fonctionnaires comme l'ENM a été avancée. Or ajouter un tronc commun généraliste d'un an reviendrait à amputer la formation théorique des futurs juges et procureurs.

Lors de leur audition par la mission Thiriez, les dirigeants de l'ENM se sont dits ouverts à un stage commun dans des administrations publiques d'une durée limitée à un mois. Cependant, ils ont également rappelé qu'au nom du principe d'indépendance de la justice, il n'existait à l'étranger aucun État de droit proposant un tronc commun de formation initiale entre magistrats et hauts fonctionnaires. Quel regard portez-vous sur cette réforme et de quelle manière la réforme du tronc commun de la formation initiale pourrait favoriser à la fois l'excellence de la formation délivrée par l'ENM et l'indépendance de la justice ?

**M. François Molins.** En matière d'ouverture et de repli sur soi, l'école a beaucoup évolué depuis sa création, en 1958. L'après Outreau s'est traduit par une réforme profonde de la pédagogie et il n'y a aucun refus de changement.

La durée de formation à l'ENM est de trente et un mois. Nous ne sommes pas du tout dans la situation de l'ENA. Nous n'avons aucune difficulté d'ouverture sur l'extérieur. À Bordeaux, plus de 30 % des élèves sont ou ont été boursiers. Trois classes préparatoires intégrées permettent d'allouer des bourses à des étudiants méritants venant de territoires défavorisés. Chaque classe préparatoire intégrée coûte 200 000 euros, ce qui est peu à l'échelle du budget d'un État. Il suffirait d'en avoir trois de plus pour couvrir toute la partie est de la France. En outre, il n'y a pas de « botte » à l'ENM. Quand vous sortez très bien classé à l'ENA, vous intégrez les grands corps de l'État, tandis qu'à la sortie de l'ENM, tout le monde va faire du juridictionnel et « pousser les wagons dans la mine ». Les reproches adressés à l'ENA n'ont pas lieu de l'être à l'ENM.

Cela étant, pourquoi ne pas changer ? Avec la première présidente et le conseil supérieur de la magistrature, nous avons pris des positions qui ne s'opposent pas à un tronc commun, à partir du moment où il est proportionné. J'ai noté que la mission Thiriez était revenue à une approche plus réaliste et plus conforme à nos souhaits, puisqu'il n'est plus question d'un tronc commun d'un an mais plutôt de quelques mois et qui ne serait plus organisé *ab initio*. Nous disions qu'il était inutile de réunir des gens qui venaient de réussir des concours et qui, par définition, n'avaient aucune pratique professionnelle à partager. Il faut absolument sanctuariser la place de la formation pour ce qui est de l'acquisition des vertus d'impartialité et d'indépendance des futurs magistrats. Dès lors qu'on préserve ces acquis, pourquoi ne pas changer ? Je le répète, ce n'est pas la première fois qu'on l'aura fait.

**M. le président Ugo Bernalicis.** Merci beaucoup, monsieur le procureur général, d'avoir accepté cette audition publique. Compte tenu du sujet, il me paraissait utile que les citoyennes et les citoyens puissent assister à cette audition afin de s'en emparer et que toute la lumière puisse être faite sur le fonctionnement de la justice.

*La séance est levée à 16 heures 15.*



## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Ugo Bernalicis, M. Ian Boucard, M. Fabien Gouttefarde, Mme Émilie Guerel, M. Dimitri Houbron, M. Olivier Marleix, M. Sébastien Nadot, M. Didier Paris, M. Bruno Questel, Mme Laurianne Rossi, M. Antoine Savignat