

Katia Dubreuil
Présidente du Syndicat de la magistrature

Céline Parisot
Présidente de l'Union syndicale des magistrats

Mme Věra Jourová
Commissaire en charge de la Transparence et des Valeurs

M. Didier Reynders
Commissaire en charge de la Justice

Commission Européenne
Rue de la Loi 130
1040 Bruxelles
BELGIQUE

Paris, le 13 octobre 2020

Objet : graves atteintes à l'indépendance de la Justice en France

Madame la Commissaire en charge de la Transparence et des Valeurs,
Monsieur le Commissaire en charge de la Justice,

Nous vous saisissons, en notre qualité de représentantes des deux principaux syndicats de magistrats judiciaires français, de graves atteintes à l'indépendance de la Justice française et plus généralement, à l'Etat de droit, survenues dans le cadre d'une affaire pénale très sensible impliquant un ancien Président de la République française, M. Nicolas Sarkozy, un avocat pénaliste de premier plan, M. Thierry Herzog, ami intime de l'actuel ministre de la Justice, M. Eric Dupond-Moretti, et un magistrat du parquet général de la Cour de cassation, M. Gilbert Azibert.

I. Chronologie des événements

A la suite d'une longue instruction judiciaire, MM. Sarkozy, Herzog et Azibert ont été renvoyés devant le tribunal correctionnel pour des faits de corruption par ordonnance du 26 mars 2018. Le procès doit se tenir devant le tribunal correctionnel de Paris, 32^{ème} chambre, à partir du 23 novembre 2020.

Il est reproché, en substance, à M. Nicolas Sarkozy et à son avocat M. Thierry Herzog d'avoir promis à M. Gilbert Azibert son appui pour une nomination à Monaco en échange notamment d'informations sur un dossier alors en cours d'examen devant la chambre criminelle de la Cour de cassation dans l'affaire dite « Bettencourt » et qui concernait l'ancien Président de la République M. Nicolas

Sarkozy. Le dossier repose principalement sur les écoutes téléphoniques d'une ligne utilisée par l'ancien Président mais ouverte sous le faux nom de « Paul Bismuth ».

En parallèle de ces investigations, les enquêteurs et le parquet national financier (ci-après : le PNF), nouvellement créé, ont acquis la conviction qu'un tiers avait averti les trois suspects, et notamment MM. Herzog et Sarkozy, qu'ils étaient sur écoute. Dans le cadre des investigations visant à identifier ce tiers, ont été notamment examinées par les enquêteurs les facturations détaillées (« *fadettes* ») des lignes téléphoniques de plusieurs avocats réputés proches de MM. Herzog et Sarkozy, dont M. Eric Dupond-Moretti, de même que celles d'un magistrat. L'origine des fuites n'a jamais pu être identifiée.

L'existence de cette seconde enquête, dite « des fadettes », a été révélée par le magazine *Le Point* le 24 juin 2020, sous un titre mensonger laissant penser que les avocats avaient été placés sur écoutes. Elle avait alors déjà été classée sans suite.

https://www.lepoint.fr/politique/exclusif-affaire-bismuth-sarkozy-la-nouvelle-affaire-des-ecoutes-24-06-2020-2381670_20.php

Dès le lendemain, dans un entretien accordé à la chaîne LCI, Maître Dupond-Moretti indiquait vouloir porter plainte et évoquait les « *méthodes de barbouzes* » du PNF. Le 30 juin 2020, le journal *Le Parisien* rapportait que M. Eric Dupond-Moretti avait déposé une plainte pénale pour, notamment, atteinte au respect dû à la vie privée.

Le 1er juillet 2020, Mme Nicole Belloubet, ministre de la Justice, annonçait une « *inspection de fonctionnement* » du PNF portant sur l'enquête dite « des fadettes », afin, notamment, d'évaluer la « *proportionnalité* » des mesures utilisées.

Nos deux syndicats dénonçaient immédiatement le détournement de procédure consistant à utiliser une inspection visant, normalement, à évaluer le fonctionnement d'un service, pour préparer ce qui s'apparentait à une procédure disciplinaire en raison d'une décision juridictionnelle. Nos organisations estimaient que l'inspection ne pouvait pas légalement porter sur une seule enquête, les services de l'inspection n'ayant pas compétence pour évaluer la pertinence des actes d'enquête et des décisions prises par des magistrats, et qu'il s'agissait donc d'une ingérence dans le fonctionnement de l'autorité judiciaire. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler qu'une inspection ne pouvait en aucun cas conduire à porter une appréciation sur un acte juridictionnel déterminé (CE, 23 mars 2018, n° 406.066). L'Inspection générale de la Justice (IGJ) est, en France, placée sous l'autorité du ministre de la Justice.

Le 6 juillet 2020, M. Eric Dupond-Moretti était nommé ministre de la Justice par le Président de la République, M. Emmanuel Macron, en remplacement de Mme Nicole Belloubet. Le même jour, M. Eric Dupond-Moretti annonçait qu'il « retirait » sa plainte. Or, en droit français, un tel « retrait » de plainte est sans conséquence sur l'action publique.

Le 9 juillet 2020, Mme Nicole Belloubet, entendue à l'Assemblée Nationale par la commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance de la Justice, confirmait que si l'Inspection relevait un manquement disciplinaire, elle ne manquerait pas de saisir le Conseil Supérieur de la Magistrature. En d'autres termes, l'inspection diligentée était donc bien une enquête disciplinaire déguisée.

Au début du mois d'août, le journal *Paris-Match* (propriété du groupe Lagardère, au conseil de surveillance duquel siège M. Nicolas Sarkozy) publiait un reportage, dans lequel le lecteur découvrait que M. Eric Dupond-Moretti avait passé une partie de ses vacances avec M. Thierry Herzog. Interrogé sur M. Eric Dupond-Moretti, ce dernier le décrivait comme « *son pote de toujours* ».

<https://www.parismatch.com/Actu/Politique/Exclusif-Eric-Dupond-Moretti-et-Isabelle-Boulay->

Le rapport de l'Inspection générale était remis à M. Eric Dupond-Moretti, qui le rendait public le 15 septembre 2020.

Il concluait (pp. 6-7) :

« Aucune audition, perquisition, ni mesure coercitive ou privative de liberté n'a été mise en œuvre. Les nécessités d'enquête ayant justifié ces investigations sont précisées par des PV clairs et factuels. La rédaction des PV de réception et d'exploitation des données collectées atteste du souci des enquêteurs de ne pas exposer excessivement la vie privée ou le secret professionnel des titulaires des lignes exploitées. N'ont ainsi été retranscrits de façon nominative que les renseignements susceptibles d'éclairer les investigations.

Les dispositions du code de procédure pénale relatives aux réquisitions adressées aux opérateurs de téléphonie ne prévoient aucune protection liée à l'exercice de la profession d'avocat. »

Le rapport relevait une durée possiblement excessive de l'enquête et un défaut d'information de la hiérarchie en temps utile, problèmes qui, notamment du fait du manque chronique de moyens de la justice française, sont malheureusement courants.

Malgré ces conclusions, le ministre, par communiqué de presse du 18 septembre 2020, annonçait l'ouverture d'une enquête administrative, préalable à des poursuites disciplinaires, visant nommément deux magistrats du PNF encore en fonction (Mme Lovisa-Ulrika Delaunay-Weiss et M. Patrice Amar) ainsi que l'ancienne Procureure nationale financière (Mme Eliane Houlette), pour de possibles manquements au devoir de diligence et de loyauté, dans les termes suivants (<http://www.presse.justice.gouv.fr/communiques-de-presse-10095/communiques-de-2020-12975/communiquede-presse-33488.html>) :

« Le rapport de « l'inspection de fonctionnement » réalisé par l'inspection générale de la justice a été examiné par la direction des services judiciaires.

Il ressort de cette analyse que des faits relevés seraient susceptibles d'être regardés comme des manquements au devoir de diligence, de rigueur professionnelle et de loyauté.

En conséquence, l'inspection générale de la justice est désormais chargée de conduire une enquête administrative sur les deux magistrats du parquet national financier en charge du dossier litigieux, monsieur Patrice Amar et madame Lovisa-Ulrika Delaunay-Weiss, ainsi que sur leur responsable hiérarchique à l'époque des faits, madame Eliane Houlette, procureur, chef du parquet national financier.

Rappel sur l'enquête administrative

L'IGJ est saisie par le ministre de la Justice de missions d'enquêtes administratives, en amont d'éventuelles poursuites disciplinaires, portant sur un dysfonctionnement de service ou sur la manière de servir d'un magistrat ou d'un fonctionnaire des greffes. Les enquêtes portant sur le comportement personnel ou professionnel de magistrats ne peuvent être effectuées que par des inspecteurs généraux ou des inspecteurs ayant la qualité de magistrat.

L'inspection est chargée de constater et d'analyser les comportements et de qualifier les faits qui lui paraissent constituer des manquements professionnels. Elle n'apprécie pas l'opportunité de saisir l'instance disciplinaire, prérogative exclusive du ministre. »
(soulignement ajouté)

Ce communiqué du ministre portait directement atteinte à la réputation des magistrats désignés. C'est la première fois que des magistrats sont nommément cités dans un communiqué informant de l'ouverture d'une inspection « administrative » (c'est-à-dire à des fins disciplinaires).

Le soir même, le Conseil Supérieur de la Magistrature, organe chargé, s'agissant de magistrats du parquet, de donner un avis sur les éventuelles suites disciplinaires (la décision finale appartenant au ministre de la Justice), publiait un communiqué dans lequel, d'une part, il s'étonnait du fait que les magistrats visés aient été nommément cités, et, d'autre part, indiquait qu'il se montrerait d'une « particulière vigilance » s'agissant de l'indépendance de la Justice. <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/actualites/communiqué-du-conseil-superieur-de-la-magistrature>

Le 12 octobre, après que nos deux organisations syndicales ont signifié leur refus de rencontrer le garde des Sceaux tant qu'il ne serait pas mis fin à la situation de conflit d'intérêts, le ministre publiait sur Facebook une vidéo intitulée « le mur des non ».

Il y affirmait de nouveau ne pas être en situation de conflit d'intérêts, énonçait de nombreux éléments inexacts sur le fond de l'affaire (par exemple : « on a fouillé les téléphones portables d'une vingtaine d'avocats », alors que seuls les relevés téléphoniques sur quelques jours ont été consultés). Il indiquait que pour répondre au comportement des organisations syndicales, qu'il accusait de ne pas supporter qu'on demande des comptes aux magistrats et de monter de toute pièce une affaire instrumentalisée contre lui à des fins politiques et de faire diversion pour ne pas avoir à venir à la chancellerie pour parler des vrais sujets, il se déportait, pour les décisions à venir à la suite de l'enquête administrative, au profit du Premier ministre. Il concluait : « Plus personne n'aura de raison de ne pas venir ici au travail ».

<https://www.facebook.com/107048187789195/videos/383349399464386/>

II. Des atteintes d'une gravité inédite à l'indépendance de la Justice, qui n'ont donné lieu à aucune réaction de son garant constitutionnel, le Président de la République

A. Un double conflit d'intérêts du Ministre, portant atteinte tant à l'indépendance du parquet qu'à celle du siège

Le Ministre met en péril l'indépendance du parquet à plusieurs égards. En premier lieu, il utilise ses attributions de Garde des Sceaux pour diligenter une inspection, alors que celle-ci lui est directement rattachée. Si elle est composée pour partie de magistrats, ceux-ci ne disposent pas de garanties statutaires leur permettant une réelle indépendance. Il s'agit, sans aucun doute, d'un état de fait qui préexistait à l'arrivée d'Eric Dupont-Moretti au ministère. Néanmoins, cette insuffisante protection statutaire devient nettement plus problématique au regard du conflit d'intérêts flagrant qui le concerne :

- il a déposé plainte contre les magistrats du PNF dont il fustigeait les « méthodes de barbouzes » en arguant d'une atteinte à sa vie privée (affaire « des fadettes ») ;
- il a des liens d'amitié profonds et notoires avec M. Herzog, l'un des prévenus dans l'affaire qui va être jugée au mois de novembre (affaire Sarkozy - Herzog - Azibert).

Le fait de diligenter une inspection relève clairement d'une appropriation par le Garde des Sceaux de ses prérogatives de ministre afin d'influer sur le sort du parquet national financier et sur l'issue d'une affaire en particulier pour son intérêt et celui de ses proches.

D'autre part, Monsieur Eric Dupont-Moretti porte une atteinte majeure à l'indépendance du parquet,

puisqu'il revendique de décider de poursuites disciplinaires contre des magistrats du parquet dans une affaire qui le concerne personnellement. En outre, s'agissant de la discipline des magistrats du parquet, le Conseil supérieur de magistrature ne peut que recommander une sanction (ou son absence), et seul le ministre a compétence pour décider, en application des articles 58 et 59-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 (modifiée). Depuis plusieurs années, le ministre de la Justice suit systématiquement les recommandations du CSM, mais ce n'est qu'une pratique, laquelle ne lie pas le ministre.

Les plus hauts magistrats français ne s'y sont pas trompés.

En effet, M. François Molins, procureur général de la Cour de cassation, et Mme Chantal Arens, première présidente de la Cour de cassation, ont, dans plusieurs communications, notamment une tribune commune publiée dans le journal *Le Monde* le 28 septembre 2020, dénoncé ces atteintes à l'indépendance, ainsi que les nombreux propos méprisants du ministre de la Justice à l'égard des magistrats.

Pour un point de vue depuis l'étranger : <https://www.letemps.ch/economie/attaques-serie-contre-parquet-national-financier-francais>

Cette situation fait également peser un risque pour l'indépendance des juges du siège, du fait de l'insuffisance des protections statutaires en droit français.

En effet, à l'exception des rares postes qui relèvent du pouvoir de nomination du CSM (président de tribunal par exemple), le ministre est seul à pouvoir proposer un candidat à un poste en application des articles 27-1 et 28 de l'ordonnance précitée. Le CSM peut refuser une telle nomination, mais aucun magistrat du siège ne peut obtenir un tel poste sans l'accord du ministère – et donc, en dernier lieu, du ministre.

Dans les deux cas, il s'agit là d'atteintes majeures à l'Etat de Droit, puisque le ministre a pris position dans une affaire qui le concerne et dispose, au vu des particularités du droit français, de moyens d'action et d'intimidation considérables.

La Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique s'interroge également sur les possibles conflits d'intérêts du ministre de la Justice : https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/08/la-hatvp-a-demande-des-precisions-a-dupond-moretti-sur-de-possibles-conflits-d-interets_6055283_3224.html

Il convient de mentionner l'existence d'une voie qui aurait pu être utilisée à l'origine par le ministre s'il avait reconnu le conflit d'intérêts dans lequel il était. En effet, les conflits d'intérêts des ministres sont régis par l'article 2-1 du décret n°59-178 du 22 janvier 1959 modifié relatif aux attributions des ministres : *« le ministre qui estime se trouver en situation de conflit d'intérêts en informe par écrit le Premier ministre, en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses attributions. Un décret détermine, en conséquence, les attributions que le Premier ministre exerce à la place du ministre intéressé. Ce dernier s'abstient de donner des instructions aux administrations placées sous son autorité ou dont il dispose, lesquelles reçoivent leurs instructions directement du Premier ministre »*.

Le fait que le ministre de la Justice se déporte aujourd'hui suppose qu'il y a bien un conflit d'intérêts,

que le garde des Sceaux continue pourtant à nier en des termes particulièrement vindicatifs à l'encontre des magistrats, qu'il accuse d'instrumentalisation à des fins politiques.

Le périmètre du déport n'est à ce jour pas connu. Seule la décision sur l'enquête administrative paraît concernée, à l'exclusion des décisions concernant les nominations au PNF. Il n'en reste pas moins que la décision initiale d'ouvrir une enquête administrative à l'encontre de trois magistrats du PNF a été prise par un ministre en situation de conflit d'intérêts. Elle continue à produire pleinement ses effets d'intimidation à l'encontre des magistrats chargés de requérir lors du procès qui se tiendra en novembre.

Le refus du garde des Sceaux de reconnaître la situation initiale de conflit d'intérêts, l'accusation portée envers les magistrats ayant dénoncé cette situation d'instrumentaliser une affaire à des fins politiques - à savoir nos organisations syndicales, les premier président et procureur général de la Cour de cassation, et tous ceux qui ont voté, en nombre, les motions dans les juridictions - est assumée par le gouvernement. Dans ces conditions, le déport au profit du Premier ministre n'apporte aucune solution à la situation de crise institutionnelle et à l'atteinte portée à l'indépendance de la Justice.

B. L'inaction du garant constitutionnel de l'indépendance de la Justice en France : le Président de la République

Face à cette situation choquante, nous avons, par lettre du 18 septembre 2020, appelé le Président de la République à prendre position.

Nous avons été soutenus en cela par les magistrats de toute la France, qui ont voté 105 motions lors d'assemblées générales extraordinaires, organisées dans les juridictions selon les règles du code de l'organisation judiciaire.

Le président de la République est en effet, en application de l'article 64, 1er alinéa, de la Constitution, « *garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ».

Nous avons ainsi souhaité respecter la logique institutionnelle française, en vain.

En effet, lorsque nous avons été reçues par Mme Hélène Davo, conseillère justice de M. Emmanuel Macron, elle nous a indiqué que ce dernier soutenait son ministre en qui il avait toute confiance, en dépit des atteintes flagrantes relevées ci-dessus.

Le système institutionnel français est donc impuissant à mettre fin aux atteintes inédites que nous dénonçons.

De plus, M. Emmanuel Macron avait fait part, pendant la campagne présidentielle et à son arrivée au pouvoir, de sa volonté de faire adopter une réforme du statut des magistrats du parquet. La France a indiqué au GRECO que cette réforme était toujours en cours alors qu'elle est bloquée depuis de nombreuses années.

Cette réforme aurait permis de confier au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de décider des sanctions disciplinaires contre ces magistrats, pouvoir qui ne serait donc plus entre les mains du ministre de la Justice. Elle n'aurait cependant pas confié au CSM le pouvoir de proposer les nominations de magistrats, ni au siège, ni au parquet.

En tout état de cause, cette réforme, dont l'adoption n'est toujours pas programmée, ne permettrait donc pas de régler totalement le problème institutionnel. Les nominations resteraient totalement dépendantes du ministre de la Justice. D'autre part, l'IGJ demeure placée sous l'autorité du pouvoir exécutif, alors que le GRECO recommande qu'elle soit rattachée au CSM.

III. Le contexte plus large et la nécessité d'une intervention de la Commission

Cette inaction du garant constitutionnel de l'indépendance de l'autorité judiciaire interroge dans le contexte plus large de la proximité politique entre des proches de M. Emmanuel Macron et des proches de M. Nicolas Sarkozy.

https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/12/11/sarkozy-conseiller-de-l-ombre-de-macron_5396008_823448.html ; https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/11/16/emmanuel-macron-et-nicolas-sarkozy-une-proximite-assumee_6019415_823448.html ; https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/10/10/emmanuel-macron-et-nicolas-sarkozy-partenaires-particuliers_6055546_823448.html

A titre d'exemple, M. Jean Castex, Premier Ministre nommé au même moment qu'Eric Dupond-Moretti, était Secrétaire général adjoint de l'Élysée lorsque Monsieur Sarkozy était président de la République.

En outre, ce n'est pas la première fois qu'un magistrat fait, sous la présidence de M. Emmanuel Macron, l'objet d'une enquête à des fins disciplinaires en raison d'agissements ayant déplu au pouvoir exécutif. Cela a été le cas de M. Eric Alt, magistrat et vice-président l'association anticorruption « Anticor », qui a fait l'objet d'une inspection disciplinaire à la suite du dépôt d'une plainte de ladite association contre M. Richard Ferrand, président de l'Assemblée Nationale et proche de M. Emmanuel Macron. Cette enquête administrative, qui a duré près d'un an, n'a donné lieu in fine à aucune suite disciplinaire, après la mobilisation des magistrats et d'acteurs de la société civile.

https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/12/13/l-enquete-qui-vise-eric-alt-opere-un-retour-a-une-vision-perimee-du-role-du-magistrat_6022705_3232.html

Face à ce constat d'atteintes systémiques à l'Etat de Droit, nous ne pouvons que faire appel aux instances européennes qui ont démontré leur volonté de faire respecter les normes et valeurs essentielles de la construction européenne, à commencer par l'indépendance de la Justice.

Le fait que ces atteintes aient lieu en France, pays fondateur de la Communauté puis de l'Union européenne, ne les rend que plus graves.

Nous souhaitons que la commission européenne s'assure donc, d'une part, que la France met en place les garanties nécessaires pour faire cesser tout conflit d'intérêts dans les dossiers judiciaires et, d'autre part, que les réformes institutionnelles nécessaires à la préservation de l'indépendance de la justice soient enfin menées à leur terme.

Restant à votre disposition, et confiantes dans votre volonté de faire respecter les principes européens, nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les commissaires, l'expression de notre haute considération.



Céline Parisot



Katia Dubreuil