



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 24326/24
François FILLON et autres
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 25 septembre 2025 en un comité composé de :

Kateřina Šimáčková, *présidente*,

María Elósegui,

Gilberto Felici, *juges*,

et de Martina Keller, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête n° 24326/24 dirigée contre la République française et dont trois ressortissants de cet État, la liste des requérants et les précisions pertinentes figurent dans le tableau joint en annexe, (« les requérants »), représentés par M^e F.H. Briard, avocat à Paris, ont saisi la Cour le 21 août 2024 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête concerne, sous l'angle de l'article 6 §§ 1 et 3 de la Convention, l'équité du procès de M. Fillon, de son épouse et de M. Joulaud dans l'affaire dite « des emplois fictifs ».

2. Le premier requérant était Premier ministre de la France de 2007 à 2012, et deux fois député, de la Sarthe de 1997 à 2002 et de la deuxième circonscription de Paris de 2012 à 2017. Les deuxième et troisième requérants sont respectivement l'épouse du premier requérant et le suppléant à l'Assemblée nationale de ce dernier de 2002 à 2007.

3. À la suite de la publication d'un article du Canard enchaîné, le 25 janvier 2017, mettant en cause la réalité tant des tâches de collaboratrice parlementaire de la deuxième requérante avec son mari, alors qu'il était député, puis avec le troisième requérant, que celle de ses fonctions de conseillère littéraire de la publication la Revue des deux mondes dont le

financement et la direction étaient assumés par un de leur proche, M. L., une enquête préliminaire fut ouverte au visa des délits de détournement de fonds publics, abus de biens sociaux et recel.

4. L'enquête, clôturée le 23 février 2017, fut transmise à la procureure de la République financier (PRF). Le 24 février 2017, cette dernière ouvrit une information judiciaire contre personne non dénommée des chefs, notamment, de détournements de fonds publics par personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public (article 432-15 du code pénal), d'abus de biens sociaux au préjudice de la revue précitée, complicité et recel de ces délits.

5. Les requérants, mis en examen au cours de l'information confiée à trois magistrats instructeurs, se virent notifiés l'avis de fin d'information judiciaire le 18 octobre 2018. Par une ordonnance du 19 avril 2019, les juges d'instruction les renvoyèrent devant le tribunal correctionnel (TC) de Paris.

6. Par un jugement du 29 juin 2020, le premier requérant fut, notamment, déclaré coupable de détournement de fonds publics réalisés entre 1998 et 2002 et entre 2012 et 2013, complicité et recel de détournement de fonds publics imputés au troisième requérant, et complicité et recel de l'abus de biens sociaux imputé à M. L. Le tribunal le condamna à une peine d'emprisonnement de cinq ans dont trois avec sursis, 375 000 euros (EUR) d'amende et dix ans d'inéligibilité. La deuxième requérante fut déclarée coupable de complicité de détournement de fonds publics et complicité d'abus de biens sociaux imputés à M. L., et condamnée à une peine de trois ans d'emprisonnement avec sursis, 375 000 EUR d'amende et deux ans d'inéligibilité. Le troisième requérant fut condamné, pour détournement de fonds publics, à une peine de trois ans d'emprisonnement avec sursis, une amende de 20 000 EUR et cinq ans d'inéligibilité. En outre, le tribunal condamna, solidairement, le premier requérant et la deuxième requérante, ainsi que cette dernière et le troisième requérant, à payer respectivement 401 230,19 EUR et 679 989,32 EUR à l'Assemblée nationale, partie civile, au titre des dommages et intérêts.

7. Dans ses conclusions déposées devant la cour d'appel de Paris, le premier requérant demanda au juge de considérer, par exception aux dispositions alors en vigueur de l'article 385 alinéa 1 du code de procédure pénale (CPP), aux termes desquelles « le tribunal correctionnel a qualité pour constater les nullités des procédures qui lui sont soumises sauf s'il est saisi par le renvoi ordonné par le juge d'instruction ou la chambre de l'instruction », que des moyens de nullité résultant d'éléments « particulièrement graves » révélés postérieurement à la clôture de l'information judiciaire étaient recevables. Il présenta une requête en annulation de plusieurs actes de la procédure (le réquisitoire introductif de la PRF, l'acte de désignation des magistrats instructeurs et les interrogatoires de première comparution des autres requérants), faisant valoir que la PRF avait tenu des propos devant une commission d'enquête parlementaire « sur les

obstacles à l'indépendance de la justice » en juin 2020 desquels il ressortait que l'enquête préliminaire conduite dans son affaire avait fait l'objet de « pressions » exercées par le parquet général et de « demandes incessantes de remontées d'information injustifiées » de la part de ce dernier « sur les conditions d'ouverture de l'information judiciaire ». Il fit valoir en particulier que la procureure générale de la cour d'appel de Paris avait « enjoint [à la PRF] de requérir l'ouverture d'une information judiciaire sans toutefois qu'une telle instruction ne figure au dossier d'instruction », en violation de l'article 36 du CPP. Il soutint également « que le choix du juge d'instruction avait été volontairement orienté », et que l'enquête préliminaire et l'information judiciaire avaient été « conduites à charge ».

8. Le 9 mai 2022, la cour d'appel jugea l'exception de nullité de la procédure invoquée par le premier requérant irrecevable, conformément au mécanisme de purge des nullités prévu à l'article 385 alinéa 1 du CPP précité.

9. Pour ce faire, elle rappela, en premier lieu, qu'il avait produit de nombreuses pièces pour sa défense à la suite de l'ouverture de l'enquête préliminaire, annexées à la procédure, et qu'il avait été fait droit à ses demandes d'audition de sorte qu'il ne pouvait pas se plaindre, en « termes globaux », que cette enquête avait été « conduite à charge ». Elle rappela également que son avocat avait demandé, par courrier du 9 février 2017, qu'il soit mis fin à cette enquête « qui ne se déroule pas dans la sérénité » et qu'une information judiciaire soit ouverte. Après avoir établi que ce conseil avait eu accès à la procédure en vue de la comparution du premier requérant devant le juge d'instruction, elle souligna aussi qu'il n'avait formulé aucune requête en annulation au cours de l'information ou devant le tribunal correctionnel.

10. En ce qui concerne la demande d'annulation des deux premiers actes de procédure, la cour d'appel, en second lieu, fit valoir qu'ils n'étaient susceptibles d'annulation que s'ils étaient la conséquence immédiate d'actes eux-mêmes jugés nuls, dont le réquisitoire introductif du 24 février 2017. S'agissant de ce dernier, elle considéra que le magistrat qui l'avait rédigé avait agi en toute légalité, sans qu'il ne soit démontré sa participation à l'entreprise « politique » dénoncée. Ensuite, pour examiner si le caractère nouveau des éléments invoqués par le premier requérant pouvait faire obstacle à la forclusion de l'article 385 du CPP, elle rechercha si ceux-ci s'appuyaient sur des éléments matériels suffisants, et jugea en ces termes que tel n'était pas le cas :

« (...) les seuls événements, invoqués au soutien de l'exception, ayant un aspect matériel sont : l'abus des remontées d'information exigées par la procureure générale et le fait qu'elle aurait donné instruction à la [PRF] en méconnaissance de l'article 36 [du CPP]. S'agissant des remontées d'information, l'abus résulterait de leur caractère renouvelé et du défaut de leur fondement juridique.

Sur le premier point, les remontées d'information, il est constaté que si la [PRF] a, à une reprise, dénoncé devant la Commission d'enquête, les demandes incessantes de la procureure générale, aucun élément confirmatif n'est jamais venu ensuite confirmer ce point des déclarations de cette magistrate.

La Cour, qui a examiné ce point du dossier lors des débats d'appel débutés le 15 novembre 2021, doit constater que, sur ce point, seule demeure cette unique déclaration de la [PRF].

Les témoins cités n'ont pas évoqué cet aspect des prétentions du demandeur à l'annulation. La base factuelle manque pour contredire la procureure générale quand elle chiffre à quatre ses demandes d'informations.

La Cour précise que plus de deux années se sont écoulées depuis les déclarations de cette magistrate et que le demandeur à l'annulation a, d'évidence, disposé du temps nécessaire pour étayer factuellement cette affirmation.

Un propos unique ne peut en conséquence suffire (...) pour lui conférer la caractéristique de « circonstances matérielles » ; la Cour souscrivant aux réquisitions du ministère public qui a rappelé que s'agissant de la mise en cause d'une des principales personnalités politiques françaises, pour des faits présumés (notamment) de détournement de fonds publics et de complicité d'abus de biens et de recel de ces délits, alors candidat à l'élection du président de la République, ces quatre demandes de remontées d'information de la part d'une autorité ayant sans conteste la qualité de supérieure hiérarchique [de la PRF] ne peuvent être qualifiées d'injustifiées.

Sur le second point (l'instruction d'ouvrir une information sans joindre au dossier cette instruction), au jour où la Cour statue, il est constant que ni la commission d'enquête parlementaire, ni le Conseil supérieur de la magistrature n'ont analysé les rapports ou écrits de la procureure générale de la cour d'appel de Paris comme l'équivalent d'instruction de faire.

Il n'existe aucun document qui permettrait de conclure en sens contraire. Le dossier sur ce point ne contient que l'affirmation, consignée aux écritures qu'il a fait déposer, du demandeur à l'annulation que des instructions ont été données à la magistrate en charge de la direction du parquet national financier.

Il tombe de plus sous le sens commun, que l'écrit, cité aux écritures du premier requérant, de la procureure générale à cette magistrate, n'a pas le sens et la portée d'instruction de faire suivant l'article 36 [du CPP]. Faire part de sa « conviction » (expression qui figure dans cet écrit) n'est pas une instruction.

La Cour relève, à titre secondaire, l'évident paradoxe de la défense consistant le 9 février 2017 à demander l'ouverture d'une information judiciaire pour ensuite réclamer plus de quatre ans et demi plus tard, l'annulation de l'acte préalable, obligé et légal, nécessaire à l'ouverture d'information. Toute faculté est offerte au mis en examen, ensuite devenu prévenu, de contester la validité d'actes de procédure que l'on a appelé de ses vœux mais encore faut-il le faire dans le respect des normes de procédure et en disposant d'une base factuelle ou testimoniale suffisante. Au cas d'espèce, cette base fait défaut. »

11. La cour d'appel conclut que la PRF n'avait « commis aucun manquement susceptible de conférer au [réquisitoire introductif] des vices ou irrégularités », et que l'ordonnance de renvoi devant le TC du 19 avril 2019, « en conséquence régulièrement prise » avait entraîné la forclusion de l'exception de nullité invoquée.

12. Sur le fond, elle infirma partiellement le jugement. Elle porta les peines des deux premiers requérants à quatre ans d'emprisonnement dont trois assortis d'un sursis simple et à deux ans d'emprisonnement avec sursis, et dit qu'il n'y avait pas lieu de prononcer une peine d'amende à l'égard du

troisième requérant. Elle chiffrà l'indemnisation à payer à l'Assemblée nationale à 126 167,10 EUR en ce qui concerne le premier requérant et son épouse.

13. Les requérants se pourvurent chacun en cassation, invoquant de nombreux moyens, notamment sur la motivation des peines et des intérêts civils. Le premier requérant souleva une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) visant l'article 385 alinéa 1 du CPP.

14. Par une décision n° 2023-1062 QPC du 28 septembre 2023, le Conseil constitutionnel déclara cet article contraire à la Constitution comme méconnaissant le droit à un recours juridictionnel effectif et les droits de la défense au motif qu'il ne prévoyait pas d'exception à la purge des nullités dans le cas où le prévenu n'aurait pu avoir connaissance de l'irrégularité éventuelle d'un acte ou d'un élément de la procédure que postérieurement à la clôture de l'instruction. Il reporta l'abrogation de ces dispositions au 1^{er} octobre 2024, et précisa que la déclaration d'inconstitutionnalité pouvait être invoquée dans les instances en cours ou à venir lorsque la purge des nullités a été ou est opposée à un moyen de nullité qui n'a pu être connu avant la clôture de l'instruction, précisant qu'il revenait alors à la juridiction compétente de statuer sur ce moyen de nullité.

15. Dans un mémoire additionnel en date du 17 mai 2023, le premier requérant demanda la cassation de l'arrêt de la cour d'appel en ce que cette dernière avait déclaré irrecevable l'exception de nullité de procédure sur le fondement d'une disposition contraire à la Constitution, ce qui privait cet arrêt, selon lui, de fondement juridique. Par des observations complémentaires du 9 octobre 2023, les deuxième et troisième requérants demandèrent que la cassation à intervenir au bénéfice du premier requérant soit étendue au dispositif de l'arrêt les concernant. À la suite de l'avis de l'avocat général proposant le rejet du moyen figurant dans le mémoire additionnel précité, les deuxième et troisième requérants sollicitèrent dans des observations complémentaires du 16 février 2024 le bénéfice de la décision du Conseil constitutionnel, indépendamment du sort réservé au pourvoi du premier requérant.

16. Le 24 avril 2024, la Cour de cassation cassa et annula l'arrêt de la cour d'appel en ses seules dispositions relatives aux peines prononcées à l'encontre du premier requérant et aux dommages et intérêts à payer par ce dernier et son épouse à l'Assemblée nationale. Elle renvoya la cause et les parties devant la cour d'appel de Paris autrement composée. Après avoir rappelé que la décision du Conseil constitutionnel ne préjugait pas de l'incidence de la déclaration d'inconstitutionnalité sur la procédure pénale en cours (paragraphe 14 ci-dessus), elle rejeta le moyen additionnel du premier requérant (paragraphe 15 ci-dessus) par une décision ainsi motivée :

« (...) 13. La cour d'appel ayant, par des motifs non critiqués au moyen, examiné les nullités soulevées par M. [N], ce dernier ne saurait se faire un grief de ce que l'arrêt a également jugé celles-ci irrecevables. »

17. Invoquant l'article 6 §§ 1 et 3 de la Convention, les requérants soutiennent qu'ils n'ont pas eu accès à un tribunal indépendant et impartial en raison des pressions exercées par la procureure générale dans la phase préalable de leur procès. Ils font valoir que tant le mode de nomination des magistrats du parquet que les remontées d'information exigées de ladite procureure témoignent du manque d'indépendance des magistrats qui ont requis contre eux. Le premier requérant ajoute qu'il a été poursuivi de façon expéditive et partielle, sans que les juridictions internes ne remédient à ce défaut d'impartialité objective, en violation de ses droits de la défense.

18. Invoquant la même disposition, les deuxième et troisième requérants se plaignent du fait que la Cour de cassation n'a pas répondu à leur demande de cassation de l'arrêt d'appel sur le fondement de la décision du Conseil constitutionnel. Ils soutiennent que, ce faisant, elle les a définitivement empêchés de soulever une exception de nullité des actes de la procédure devant la cour d'appel de renvoi, en violation de leurs droits de la défense.

19. Le premier requérant invoque également une violation de l'article 7 de la Convention. Il fait valoir que le délit de détournements de fonds publics prévu à l'article 432-15 du code pénal ne s'applique pas aux personnes investies d'un mandat électif participant à l'exercice du pouvoir législatif, et que sa condamnation résulte d'une interprétation extensive de la notion de « personne chargée d'une mission de service public ».

APPRÉCIATION DE LA COUR

A. Sur les griefs tirés des articles 6 §§ 1 et 3 de la Convention

20. La Cour rappelle que le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 § 1 veut que toute affaire soit jugée par un « tribunal indépendant et impartial » établi par la loi. Il y a un lien étroit entre les notions d'indépendance et d'impartialité objective (*Findlay c. Royaume-Uni*, 25 février 1997, § 73, Recueil des arrêts et décisions 1997-I). Elle renvoie par ailleurs aux principes généraux relatifs à l'égalité des armes, au droit à une procédure contradictoire et au droit d'avoir accès aux éléments en possession des autorités de poursuite, tels qu'ils ont été rappelés dans l'arrêt *Yüksel Yalçinkaya c. Türkiye* [GC], n° 15669/20, §§ 306-308, 26 septembre 2023).

21. La Cour rappelle également qu'elle n'a pas à tenir lieu de juge de quatrième instance et qu'elle ne remet pas en cause l'appréciation des tribunaux nationaux sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, sauf si leurs conclusions peuvent passer pour arbitraires ou manifestement déraisonnables (voir, notamment, *Zubac c. Croatie* [GC], n° 40160/12, § 79, 5 avril 2018).

22. La Cour observe que les requérants ne se plaignent pas du manque d'indépendance et d'impartialité des juges appelés à « décider du bien-fondé de [l'] accusation en matière pénale » dont ils ont fait l'objet mais de celui de

la PRF qui les a poursuivis aux motifs que cette dernière aurait subi des pressions au cours de la phase d'enquête qui auraient entaché le procès d'iniquité.

23. Or, à cet égard, elle relève, en premier lieu, que la PRF, en tant que partie poursuivante, n'était pas appelée, en cette qualité, à « décider du bien-fondé d'une accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Elle rappelle avoir déjà jugé que le ministère public n'est pas astreint aux obligations d'indépendance et d'impartialité que l'article 6 impose à un « tribunal », c'est-à-dire un organe juridictionnel « appelé à trancher, sur la base de normes de droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence » (*Haarde c. Islande*, n° 66847/12, § 94, 23 novembre 2017, *Thiam c. France*, n° 80018/12, § 71, 18 octobre 2018 et les références citées). En outre, elle rappelle que c'est uniquement sous l'angle précis de l'appréciation du contrôle juridictionnel d'une privation de liberté prévue à l'article 5 § 3 de la Convention qu'elle a jugé que les membres du ministère public ne disposaient pas des garanties nécessaires pour être qualifiés de « juge ou (...) autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires » (*Moulin c. France*, n° 37104/06, § 57, 23 novembre 2010, *Chebab c. France*, n° 542/13, § 97, 23 mai 2019).

24. La Cour souligne, en deuxième lieu, s'agissant de la mise en cause par le requérant de l'indépendance de la PRF en raison du mode de nomination des procureurs et du statut du ministère public en France, dont la réforme évoquée dans les arrêts *Moulin* et *Thiam*, précités (§§ 71 et 28) n'a pas eu lieu à ce jour, qu'il ne lui appartient pas de s'immiscer dans ce débat national (*idem*, § 70).

25. En tout état de cause, et en troisième lieu, dans la mesure où les requérants considèrent que la phase d'enquête a vicié l'équité de la procédure dans son ensemble, garantie par l'article 6 § 1, et porté atteinte aux droits de la défense, consacrés par l'article 6 § 3, la Cour ne relève aucune apparence de violation des droits protégés par cette disposition pour les raisons suivantes.

26. Premièrement, en conformité avec sa jurisprudence selon laquelle l'article 6 ne se désintéresse pas des stades antérieurs à la phase de jugement (*Dvorski c. Croatie* [GC], n° 25703/11, § 76, CEDH 2015), elle constate que la cour d'appel de Paris, avant d'examiner l'exception de nullité de la procédure invoquée par M. Fillon, s'est assurée du respect du principe du contradictoire et de ses droits de la défense lors de la phase préalable au procès, en relevant qu'il avait pu présenter ses observations sur les faits et ses demandes d'auditions (paragraphe 9 ci-dessus) ainsi que produire les éléments de preuve qu'il souhaitait.

27. Deuxièmement, ainsi que la Cour de cassation l'a relevé, cette cour a, de manière anticipée, par rapport à la décision n° 2023-1062 du Conseil constitutionnel relative à la purge des nullités en matière correctionnelle, statué sur un moyen de nullité tiré de l'irrégularité d'actes de la procédure

dont le premier requérant faisait valoir qu'il n'avait pu en avoir connaissance avant la clôture de l'instruction. Ce faisant, elle a considéré qu'il lui appartenait d'examiner la recevabilité de l'exception de nullité de la procédure soulevée pour la première fois à hauteur d'appel puis elle a recherché si des manquements au stade de l'enquête avaient pu vicier l'exercice de l'action publique et la procédure subséquente, c'est à dire avoir une incidence sur la régularité de certains actes avant que n'intervienne la clôture de l'instruction. Pour considérer que tel n'était pas le cas, elle a tenu compte, en particulier, d'un avis du Conseil supérieur de la magistrature (paragraphe 10 ci-dessus), et a rendu une décision très motivée à l'issue d'une procédure contradictoire dans le cadre de laquelle le premier requérant a eu la pleine possibilité de présenter ses arguments.

28. Troisièmement, la Cour relève que les motifs par lesquels la cour d'appel a jugé irrecevable l'exception de nullité de la procédure invoquée par le premier requérant n'ont pas été contestés par ce dernier devant la Cour de cassation (paragraphe 16 ci-dessus).

29. À la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, la Cour considère que la procédure litigieuse, prise dans son ensemble, a revêtu un caractère équitable au sens de l'article 6 de la Convention. Cette conclusion vaut, par voie de conséquence, comme la Cour de cassation l'a sans nul doute jugé, pour les deuxième et troisième requérants qui ne sauraient exiger de cette dernière, s'agissant de la motivation de sa décision, qu'elle donne une réponse détaillée à chaque argument (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], n^{os} 55391/13 et 2 autres, § 185, 6 novembre 2018).

30. Partant, les griefs des requérants tirés de l'article 6 §§ 1 et 3 doivent être rejetés pour défaut manifeste de fondement par application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

B. Sur le grief tiré de l'article 7 de la Convention

31. Le premier requérant soutient que sa condamnation n'était pas prévisible au sens de l'article 7 de la Convention.

32. La Cour relève qu'il n'a pas invoqué ce grief, même en substance, devant la Cour de cassation. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

DÉCISION FILLON ET AUTRES c. FRANCE

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 23 octobre 2025.

Martina Keller
Greffière adjointe

Kateřina Šimáčková
Présidente

DÉCISION FILLON ET AUTRES c. FRANCE

ANNEXE

Liste des requérants

Requête n° 24326/24

N°	Prénom NOM	Année de naissance	Nationalité	Lieu de résidence
1.	François FILLON	1954	français	Solesmes
2.	Penelope FILLON	1955	française, britannique	Solesmes
3.	Marc JOULAUD	1967	français	Sablé-sur-Sarthe