

## Retour sur les engagements pour la justice de F. Bayrou en 2012

LES RÉPONSES DU CANDIDAT BAYROU AU QUESTIONNAIRE DU SM EN 2012 SUR LA JUSTICE, LES DROITS ET LIBERTÉS

mercredi 17 mai 2017

Réponses de François BAYROU au questionnaire du Syndicat de la magistrature aux candidats en 2012

### I. Pour une justice indépendante et équitable

*1. Le rôle du Conseil constitutionnel a été considérablement accru par la réforme de 2008 instituant la question prioritaire de constitutionnalité, les décisions du Conseil influant désormais directement sur les affaires en cours. Cette juridictionnalisation du contrôle de constitutionnalité accroît les exigences de compétence et d'indépendance des membres du Conseil. Envisagez-vous d'instituer de nouvelles règles de nomination de ceux-ci, afin de garantir leur impartialité et la qualité de leurs décisions ? Pensez-vous que les anciens présidents de la République aient leur place au sein de cette instance ?*

Dans la constitution de 1958, le Conseil Constitutionnel avait, pour l'essentiel, deux missions : juger le contentieux électoral, assurer la séparation des domaines législatif et réglementaire.

L'évolution considérable de son domaine d'intervention rend son mode de désignation complètement anachronique et n'offre pas les garanties d'indépendance - voire de compétence - que l'on doit attendre d'une telle juridiction.

C'est pourquoi, il me paraît essentiel de mettre en place une procédure de nomination nouvelle fondée sur une approbation parlementaire explicite. Enfin, les anciens présidents de la République n'ont pas leur place au sein du Conseil.

*2. La réforme du Conseil supérieur de la magistrature reste largement inaboutie. Si les magistrats y sont désormais minoritaires s'agissant des nominations et si les justiciables disposent du droit de le saisir directement, le Conseil demeure institutionnellement faible - au regard notamment de ses homologues européens - et les personnalités extérieures sont toujours nommées par la majorité politique du moment. Envisagez-vous d'instituer de nouvelles règles de nomination dépourvues de tout caractère partisan ? Etes-vous favorable au rattachement au Conseil de l'Inspection générale des services judiciaires, actuellement placée sous l'autorité du Garde des sceaux, et d'une partie de la direction des services judiciaires ?*

L'indépendance de la Justice constitue pour moi un enjeu essentiel de moralisation de la vie publique. C'est pourquoi l'un des engagements prioritaires que je soumettrai à référendum en même temps que le premier tour des élections législatives est que la nomination du ministre de la Justice soit soumise à l'approbation de chacune des deux assemblées, avec une condition de majorité telle que cette nomination soit la plus consensuelle possible.

Quant à la composition du CSM, elle devrait, à mon sens, être paritaire, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

*3. Pour l'immense majorité des postes du siège et du parquet, le CSM n'a qu'un rôle de contrôle des nominations proposées par le pouvoir exécutif. Afin de renforcer son rôle et d'asseoir l'indépendance de la magistrature, envisagez-vous de confier au CSM l'initiative de la nomination de l'ensemble des magistrats du siège et du parquet ?*

Je propose que l'initiative de nomination des magistrats du parquet relève du CSM dans les mêmes conditions que pour les magistrats du siège. C'est, au demeurant, une condition essentielle de mise en conformité avec les décisions des juridictions européennes.

*4. Au-delà de la question de leur nomination, les magistrats du parquet demeurent soumis au pouvoir politique dans leur action quotidienne à travers la possibilité pour ledit pouvoir de donner des instructions dans les affaires individuelles, et celle pour leur supérieur hiérarchique de les dessaisir à tout moment. En outre, tout comme les juges d'instruction, ils ne disposent pas pour mener leurs enquêtes d'une police judiciaire, actuellement rattachée au ministère de l'Intérieur, en capacité d'exécuter loyalement leurs directives.*

*Etes-vous favorable à la suppression des instructions dans les affaires individuelles et à l'instauration de règles permettant de clarifier l'attribution des dossiers aux magistrats du parquet ? Envisagez-vous de faire évoluer le lien de subordination entre l'autorité judiciaire et la police, notamment en procédant au rattachement fonctionnel d'unités de police judiciaire aux juridictions ?*

Je veux qu'une séparation très nette soit faite. Les directives générales de politique pénale doivent relever du ministre de la Justice sous le contrôle du Parlement. La politique pénale doit elle-même être débattue chaque année au Parlement. En revanche, je suis favorable à l'interdiction de directives particulières de la part du Garde des Sceaux.

*5. Au-delà même du problème posé par le lien hiérarchique entre le parquet et le pouvoir politique, l'augmentation incessante des prérogatives du parquet dans des domaines qui ne devraient pas relever de l'autorité de poursuite, notamment en matière de*

*proposition de peine ou de privation de liberté, est inquiétante. Etes-vous favorable à la restriction des pouvoirs du parquet afin qu'il demeure dans son rôle essentiel d'autorité de poursuite ? Envisagez-vous notamment de supprimer les procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, de saisine directe du JLD en matière de détention provisoire ou encore de « référé-détention » ? Pensez-vous que la mesure de garde à vue doit s'exercer sous le contrôle d'un magistrat du siège ?*

Le rôle du parquet a été abusivement renforcé. Cette démarche s'inscrivait d'ailleurs dans la perspective du projet de suppression du juge d'instruction.

Un rééquilibrage est désormais nécessaire, dans le cadre d'une procédure inquisitoire plus respectueuse de l'égalité entre les parties. Le rôle du juge des libertés et de la détention pourrait y être affirmé.

En matière de garde à vue, au delà des réformes déjà intervenues, nous devons être très attentifs aux évolutions des règles et de la jurisprudence européenne.

*6. Bien que plus protecteur que celui du parquet, le statut des magistrats du siège a révélé ses failles au cours des dernières années. Certains magistrats exerçant des fonctions sensibles, comme les présidents de cours d'assises et de tribunaux correctionnels ou les juges des libertés et de la détention, ont ainsi pu être déchargés de leur service à la suite de décisions ayant déplu.*

*Êtes-vous favorable à ce que l'affectation dans ces fonctions exposées ne dépende plus des chefs de juridictions mais relève d'un décret spécifique, comme pour le juge d'instruction ou le juge des enfants, empêchant ainsi tout changement arbitraire de fonction ? Pour les autres magistrats, envisagez-vous dans la même logique de confier aux assemblées délibérantes de chaque juridiction le pouvoir de décider de leur affectation en son sein ?*

L'indépendance des magistrats du siège est un enjeu essentiel. Le rôle du Conseil Supérieur de la Magistrature et la possibilité pour les magistrats de le saisir en cas de décision contestable devront être renforcés.

*7. L'administration de la justice est aujourd'hui largement technocratique. Afin de la rendre tout à la fois plus démocratique et plus efficace, êtes-vous prêt à expérimenter de nouveaux modes d'organisation et de gestion des juridictions judiciaires, qui pourraient par exemple devenir des établissements publics dotés de conseils d'administration associant professionnels, représentants des usagers et partenaires de la justice ? Êtes-vous favorables à l'élection des présidents de juridiction par les magistrats du siège ?*

La priorité c'est d'assurer l'indépendance et le respect de la Justice et de lui donner, dès que le rétablissement des finances publiques le permettra, les moyens de remplir pleinement ses missions.

*8. La justice demeure une administration pauvre. Les comparaisons internationales démontrent que la France consacre beaucoup moins d'argent à sa justice que des pays comparables. Dans quelle mesure souhaitez-vous abonder le budget du ministère de la justice, et quelle part de celui-ci serait affectée à l'administration pénitentiaire ? Etes-vous favorable à ce que le budget consacré aux services judiciaires soit soumis à l'avis conforme du CSM, garant d'un fonctionnement du service public de la justice à la hauteur de ses missions ?*

Le redressement des finances publiques est pour moi prioritaire. Mais dès que ce redressement sera assuré, la justice est à mes yeux, l'une des priorités les plus urgentes. Ce sont la magistrature, les moyens des greffes et des services de probation et d'insertion qui me paraissent devoir être au premier rang de cet effort. Du côté de l'administration pénitentiaire, la priorité doit être donnée au dispositif de santé et notamment à l'accompagnement des personnes souffrant de troubles psychiques.

*9. Le primat des objectifs quantitatifs a entraîné un recours accru au juge unique au détriment de la collégialité, pourtant gage de qualité des décisions grâce à l'échange de points de vue. L'une des rares lois récentes créant une juridiction collégiale, à l'instruction, voit même son entrée en vigueur chaque année repoussée. Vous engagez-vous à permettre enfin l'application de cette loi votée à l'unanimité en 2007 et, au-delà, à renforcer la collégialité tant en matière pénale que civile ?*

La collégialité de l'instruction reste, à mes yeux, un objectif à atteindre, au moins pour les affaires les plus complexes et les plus sensibles. Elle devrait être mise en œuvre progressivement, au fur et à mesure de l'assainissement des finances publiques.

*10. Les procédures et juridictions d'exception portent atteinte au principe d'égalité devant la justice. Etes-vous favorable à leur suppression ? En particulier, envisagez-vous de supprimer les cours d'assises « spéciales » - d'où les citoyens sont exclus - et la Cour de justice de la République - où les ministres sont jugés par des parlementaires avec lesquels ils ont nécessairement entretenu des rapports parfois étroits ? Etes-vous prêt à aligner les procédures d'exception sur le régime de droit commun ?*

Que les personnes qui exercent de fonctions politiques soient soumises autant que possible aux règles et procédures de droit commun est un élément fort de la moralisation de la vie publique. S'agissant du président de la République, il me paraît nécessaire qu'une instance juridiquement indépendante soit cependant chargée d'apprécier le sérieux des plaintes. Pour la Cour de Justice de la République, elle devrait n'être composée que de magistrats de la Cour de cassation, les parlementaires en étant exclus.

*11. Afin de permettre aux justiciables de saisir plus facilement la justice, notamment dans le cadre des litiges de consommation et de santé, êtes-vous prêt à introduire l'action de groupe en droit français ?*

Il me paraît indispensable de permettre et d'organiser progressivement l'action de groupe, indispensable à la défense des consommateurs. Les risques de dérives, que l'on observe parfois outre-Atlantique, me paraissent plus maîtrisables dans notre système de droit.

## **II. Pour des citoyens libres et égaux en droit**

12. La complexité de l'architecture judiciaire, peu lisible, rend difficile l'accès à la justice pour les citoyens ; par ailleurs, la réforme exclusivement comptable de la carte judiciaire a créé de véritables déserts judiciaires à l'origine d'une rupture d'égalité entre les justiciables. Etes-vous dès lors favorable, afin de simplifier le recours au juge dans certains contentieux aujourd'hui dispersés, à la création de juridictions compétentes pour les traiter de manière cohérente, par exemple une juridiction de la protection sociale et une juridiction de la famille ? Vous engagez-vous à conforter l'autonomie des tribunaux d'instance, juridictions de proximité par excellence regroupant les contentieux du quotidien, et à procéder - si nécessaire - à la réouverture de juridictions en fonction des besoins des territoires ?

Il est indispensable de faciliter l'accès des citoyens à la justice. Plutôt que de multiplier les juridictions spécialisées, il me semble préférable d'organiser une meilleure proximité. Dans cette perspective, le tribunal d'instance pourrait voir son rôle conforté.

Il me paraît aussi nécessaire que les justiciables puissent accéder plus facilement à des informations et à des explications. La surcharge de travail de certains magistrats - je pense par exemple aux juges des tutelles - rend malheureusement cet objectif difficile à satisfaire. Il y a là un travail à mener rapidement afin que les citoyens soient mieux informés et associés au déroulement de la procédure.

13. De nombreux justiciables aux revenus modestes, excédant toutefois le plafond d'attribution de l'aide juridictionnelle totale, renoncent à faire valoir leurs droits pour des motifs financiers ; cette situation est aggravée par l'instauration, depuis le 1er octobre 2011, d'une taxe de 35 € pour l'introduction de la plupart des instances et d'une taxe de 150 € en appel. Quelles sont vos propositions pour remédier à cet obstacle financier à l'accès au juge ? Envisagez-vous notamment une réforme de l'aide juridictionnelle, et de quelle ampleur ? Vous engagez-vous à supprimer ces taxes ?

Le financement de l'aide juridictionnelle me paraît relever de la solidarité globale et non de formules qui font penser à des expédients. L'État doit le prendre en charge même si des recettes complémentaires doivent être trouvées. Mais il me paraît aussi nécessaire de mettre un frein à la tentation systématique de la judiciarisation. D'autres formules, notamment de médiation, doivent être plus systématiquement recherchées.

14. De nombreuses études sociologiques attestent de dérives discriminatoires fréquentes en matière de contrôles d'identité. Par ailleurs, de tels contrôles, par définition attentatoires à la liberté d'aller et venir, ne devraient être justifiés que par la recherche des auteurs d'infractions. Etes-vous donc prêt à supprimer les contrôles dits « administratifs » ne reposant sur la commission d'aucune infraction ? Etes-vous favorable à une loi imposant aux policiers de remettre systématiquement une attestation de contrôle, afin de lutter contre les contrôles « au faciès » ou vexatoires ?

Les contrôles dits « administratifs » sont malheureusement indispensables, particulièrement en période de tension ou de menace grave pour la sécurité et l'ordre public, ainsi que dans certains lieux sensibles - aéroports, administrations, mais ils peuvent être placés sous conditions strictes des réquisitions du parquet.

Il est essentiel que le ministre de l'Intérieur et les différentes autorités de police donnent des instructions parfaitement claires pour éviter les contrôles abusifs. Il faut compter sur la clarté des directives et la qualité des contrôles administratifs et judiciaires pour rétablir la confiance, la stigmatisation n'ayant jamais que des effets négatifs.

15. On assiste depuis une dizaine d'années à une véritable explosion du fichage de la population, dont l'efficacité reste à démontrer s'agissant de la lutte contre la délinquance et qui porte gravement atteinte aux libertés individuelles. Envisagez-vous de remettre en cause l'existence même d'une partie de ces fichiers et, pour les autres, de limiter les possibilités d'inscription ainsi que la durée de conservation des données ? Quelles mesures préconisez-vous quant à la consultation et au contrôle de ces fichiers ?

Il faut tout à la fois fixer dans la loi des règles précises en matière de fichiers, tenant compte des évolutions technologiques, donner à la CNIL des moyens de contrôle et d'investigation qui lui font aujourd'hui sérieusement défaut, et aux citoyens la possibilité d'accéder aux données contenues dans les fichiers les concernant. Pour certains fichiers sensibles, il convient d'assurer un contrôle extrêmement approfondi de la CNIL.

En outre, à l'échelle européenne, la question du fichier Edwige créé en 2008, nous paraît problématique et devra être de nouveau soumise à débat.

16. La loi du 15 avril 2011 permet aux avocats d'assister aux auditions des personnes gardées à vue. Etes-vous prêt à leur donner accès à l'intégralité de la procédure, seul moyen de rendre effective et utile leur intervention ? Êtes-vous par ailleurs favorable à une limitation du recours à cette mesure, notamment par l'instauration de seuils de peine d'emprisonnement encourue pour le placement en garde à vue et la prolongation de celle-ci ?

L'accès des avocats aux éléments de procédure est souhaitable, c'est la garantie du respect des droits de la défense. Le seuil actuel, en matière de garde à vue, me paraît adapté. Il faut d'ailleurs tenir compte du fait que certaines infractions, notamment économiques et financières, justiciables de peines de moins de trois ans, exigent des investigations complexes et donc une mesure de garde à vue.

En revanche, il faudra cesser de créer sans cesse de nouveaux délits punis de courtes peines d'emprisonnement qui tendent avant tout à faciliter l'interpellation et le placement en garde à vue par les forces de l'ordre.

Nous devons, bien sûr, être très attentifs en ce domaine à la norme européenne. De façon générale, il est essentiel que nous nous impliquions beaucoup plus fortement dans la préparation des règles liées aux nouvelles compétences européennes en matière de justice, et que nous renforçons la compétence internationale et européenne des magistrats.

17. *La détention provisoire, dérogation pourtant majeure au principe fondamental de la présomption d'innocence, demeure trop utilisée au mépris des enseignements du drame d'Outreau. Etes-vous favorable à une limitation plus drastique de celle-ci et par quels moyens ? En particulier, envisagez-vous d'instaurer une collégialité pour statuer en la matière ?*

La détention provisoire doit être, bien évidemment, strictement encadrée qu'il s'agisse de la décision ou de la prolongation. La capacité de mettre effectivement en œuvre la collégialité nous paraît être, dès que la situation financière le permettra, un objectif prioritaire du renforcement des moyens de la Justice.

18. *On assiste depuis plus de dix ans à d'incessantes modifications de la loi pénale, au gré des faits divers, visant à incriminer toujours plus de comportements ; cette pénalisation de notre fonctionnement social, dangereuse pour les libertés individuelles, s'est révélée inefficace pour lutter contre la délinquance. Envisagez-vous en conséquence de supprimer certaines infractions ? De la même manière, l'approche répressive de la consommation de drogues a largement démontré son caractère inopérant voire contreproductif sur le double terrain de la santé et de la sécurité publiques. Êtes-vous favorable à la mise en œuvre d'une politique alternative en matière de lutte contre la consommation et le trafic de stupéfiants ? Plus précisément, quelle est votre position quant à la dépénalisation de l'usage de stupéfiants, à la légalisation du cannabis et au développement d'une politique de réduction des risques passant notamment par l'ouverture de salles de consommation ?*

L'accumulation de textes de circonstances, parfois de stigmatisation, s'est révélée désastreuse et généralement inefficace. Dans les mois qui suivront l'élection présidentielle, il conviendra de confier à une commission ad hoc – composée de magistrats, d'universitaires, de représentants des professions judiciaires et de parlementaires – le soin de proposer une remise à plat de l'ensemble de ces textes.

Cette commission proposera soit des abrogations, soit des réaménagements cohérents. Seront notamment concernés : la rétention de sûreté, les peines planchers, les LOPSI, la justice des mineurs, les jurys populaires. Le Parlement devrait être saisi avant la fin de l'année 2012.

Je ne suis pas fermé à la réflexion sur la question du cannabis, mais je crois que la légalisation aurait pour effet d'augmenter la consommation. Plus généralement, en matière de stupéfiants, il me paraît indispensable de lutter contre les réseaux et contre l'emprise qu'ils exercent sur certains quartiers.

19. *Depuis 2007, des dispositions gravement attentatoires à des principes fondamentaux, tels que les principes d'individualisation, de proportionnalité, de nécessité et de prévisibilité des peines, ont été votées. Envisagez-vous de revenir sur la loi du 10 août 2007 instaurant les peines planchers – qui porte atteinte à la liberté d'appréciation du juge – et sur celle du 25 février 2008 créant la rétention de sûreté, véritable peine après la peine ?*

Je proposerai au Parlement de revenir et sur les peines planchers et sur la rétention de sûreté, qui est une anomalie profonde dans notre droit. J'ai indiqué précédemment qu'une commission ad hoc serait rapidement créée pour assurer la mise à plat des textes pénaux votés depuis dix ans.

20. *La situation dans les prisons est préoccupante ; la surpopulation carcérale atteint des niveaux record. Quelles mesures préconisez-vous pour mettre un terme à cette situation ? Etes-vous favorable à l'instauration d'un numerus clausus ? Envisagez-vous de maintenir le programme de construction de nouveaux établissements pénitentiaires ou êtes-vous prêt à redéployer ces crédits en faveur de la rénovation des établissements existants, de la mise en œuvre de toutes les règles pénitentiaires européennes et de politiques alternatives à l'incarcération et de réinsertion ? Quelles mesures entendez vous prendre afin que l'ensemble des droits des personnes détenues soient enfin respectés ?*

La politique pénale doit privilégier la diversification des sanctions et ne prévoir la peine d'emprisonnement qu'en dernier ressort.

Trois questions retiennent particulièrement mon attention :

- Le suivi des détenus souffrant de troubles psychiques, dont la proportion est anormalement élevée dans notre système pénitentiaire.
- Le problème de la réinsertion des détenus. Outre le suivi socio-judiciaire qui doit être renforcé, la question de la réinsertion économique et sociale des détenus nous paraît essentielle. Elle constitue en outre le meilleur antidote à la récidive.
- L'objectif d'encellulement individuel qui doit être réaffirmé, même s'il est lié au rétablissement de nos capacités financières.

21. *C'est la notion même de justice des mineurs qui est remise en cause depuis plusieurs années au motif que les enfants ne seraient plus des enfants... Que voulez-vous faire pour rétablir sa spécificité ? Envisagez-vous de revenir sur la création d'un tribunal correctionnel pour mineurs et sur la saisine directe du tribunal pour enfants par le procureur ? De diversifier les réponses éducatives et les solutions de prise en charge des mineurs plutôt que d'ouvrir de nouveaux centres éducatifs fermés ? De préserver la double compétence civile et pénale du juge des enfants ?*

Il n'est pas crédible d'annoncer une énième réforme de l'ordonnance de 1945, mais il est crédible de mettre en place des parcours individualisés de réinsertion pour les jeunes délinquants, en fonction de l'évolution de leur comportement. L'enjeu est considérable car la délinquance réitérante des jeunes préfigure souvent celle des adultes.

L'affichage simpliste du « tout répressif » ou du « tout ouvert » a révélé l'inefficacité des dogmes standardisés en ce domaine. La sanction fait partie intégrante de l'éducation mais ne peut en être la seule composante.

Le traitement judiciaire de l'inadaptation sociale des jeunes doit être réservé aux cas les plus graves. La création d'un tribunal correctionnel pour mineurs ne nous paraît pas, en tout état de cause, constituer la réponse.

Il faut enfin mieux distinguer ce qui relève de l'ASE (enfance en difficulté) et ce qui relève de la PJJ dont les moyens ont été sévèrement touchés par la RGPP. Une concertation sera conduite avec l'Education Nationale sur le problème des procédures disciplinaires - dans le même refus du « tout répressif » ou du « tout ouvert ».

*22. Les obstacles à la circulation et au séjour de ceux qui viennent chercher en France un refuge ou un avenir meilleur se sont multipliés ces dernières années. Les procédures toujours plus expéditives et le recours massif à l'enfermement, qui touche aussi les enfants, ont encore très récemment valu à la France des condamnations par la Cour européenne des droits de l'Homme. Etes-vous favorable à la dépenalisation du séjour irrégulier des étrangers ? Vous engagez-vous à mettre fin à l'enfermement des enfants dans les centres de rétention administrative et dans les zones d'attente ?*

*Envisagez-vous de rétablir le juge judiciaire dans la plénitude des attributions qu'il tient de l'article 66 de la Constitution, c'est-à-dire dans son rôle de contrôle à très bref délai des mesures de rétention ?*

Comme sur les autres sujets, je suis très attaché au respect des décisions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Je suis en particulier résolument opposé à l'enfermement des enfants dans les centres de rétention et dans les zones d'attente.

Enfin, il me paraît indispensable que le juge judiciaire puisse exercer sa mission fondamentale de défense des libertés. D'une manière générale, le droit des étrangers, excessivement complexe aujourd'hui, mérite d'être simplifié.

---

(Questionnaire adressé aux candidats à la présidence de la République en 2012)