

Discours de François Bayrou
Présentation des projets de loi « Pour la confiance dans notre vie démocratique »
Conférence de presse du 1^{er} juin 2017

François Bayrou, ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la Justice – Bonjour à tous.

Le projet que je porte au nom du gouvernement va être présenté dans ses principes, par votre intermédiaire, devant les Français, conformément à la promesse du président de la République, et cela à peine trois semaines après le début de ce quinquennat.

Ce projet qui avait été promis sous le nom de « moralisation de la vie publique » portera en définitive – je vais vous expliquer pourquoi dans une minute – le nom de « Pour la confiance dans notre vie démocratique » parce que, je veux le préciser d'emblée, il ne s'agit pas de laisser penser qu'on va régler les problèmes de morale individuelle par un texte. La morale est une question personnelle, et même une question de conscience personnelle. Chacun en a son idée. On préfère qu'elle soit exigeante que laxiste. Mais personne ne peut imaginer qu'un texte va rendre tous les acteurs de la vie publique ni tous les citoyens vertueux, car les institutions ne sont pas faites pour rendre les hommes vertueux. Mais sachant qu'ils ne le sont pas tous, et même qu'ils ne le sont pas généralement, les institutions sont faites pour éviter que les faiblesses humaines ne contaminent le corps social. Il s'agit de mettre en place des pratiques et des règles qui préservent les citoyens des abus et leur rendent confiance dans la vie démocratique.

Vous connaissez les raisons de cette réforme. Depuis des années, et les mois récents ont été particulièrement fertiles en ce domaine, on a vu se développer des pratiques qui ont mis à mal, qui ont fissuré et fracturé la confiance que les citoyens doivent avoir dans leurs élus et qui provoquent la profonde exaspération des Français.

Nous avons donc collectivement besoin d'un retour de la confiance. Il ne s'agit plus de se prononcer sur tel ou tel comportement individuel, ni d'adopter des demi-mesures en réaction à tel ou tel événement, et de les oublier ensuite. Le véritable enjeu est d'adopter une démarche globale de nature à restaurer la confiance des citoyens dans l'action publique ; un texte qui proscrire certaines pratiques, mais aussi un texte positif, j'oserai dire imaginaire dans certains de ses chapitres, qui renforce la transparence et soutienne le pluralisme dans la vie politique.

Je voudrais vous en indiquer les objectifs. Ils sont à mes yeux au nombre de trois.

Le premier objectif, c'est d'en finir avec un système dans lequel la responsabilité publique est exonérée ou s'exonère des règles que les citoyens, eux, sont obligés de respecter. Autrement dit, d'en finir avec le deux poids deux mesures autant que faire se pourra. Ce que nous voulons, c'est que les règles soient les mêmes, avec les garanties nécessaires, pour tous les citoyens, quel que soit leur rôle dans notre vie démocratique.

Le deuxième objectif, c'est de mettre en place les règles nécessaires pour prévenir ce qui est la plaie des démocraties mal régulées : ce qu'on appelle les conflits d'intérêts. Autrement dit, pour empêcher que la décision qui doit être d'intérêt général se trouve confisquée par des intérêts privés.

Et le troisième objectif, c'est d'assainir et de garantir l'exercice équilibré de la démocratie. Autrement dit, mettre fin à des pratiques incompatibles avec cet exercice tout en renforçant la vitalité démocratique.

Je souhaite donc vous présenter aujourd'hui les principes qui ont inspiré les projets de loi en cours d'examen. J'ai dit « les projets de loi » parce qu'il y en aura nécessairement trois en raison de notre ordre juridique : une loi ordinaire, une loi organique et une loi constitutionnelle.

Le débat que nous lançons n'est pas un débat fermé. Je veux qu'il soit, le gouvernement veut qu'il soit un débat ouvert qui devra être précisé et enrichi par le débat parlementaire et par le débat public.

Pour préparer ces textes, j'ai reçu les deux principales associations dont l'objet est de lutter contre la corruption : Transparency International et Anticor. J'ai reçu tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, au Sénat ou au Parlement européen. J'ai été reçu par le président du Sénat. Je recevrai d'autres acteurs de la vie civile et politique, et je lancerai, le gouvernement lancera une consultation publique sur ce sujet.

Le débat sera aussi alimenté par les partis politiques, car En Marche et le MoDem et Europe Écologie Les Verts m'ont fait part de leur volonté d'organiser des débats avec leurs membres, au sein de leurs organisations, dont les conclusions seront naturellement portées au sein du débat parlementaire.

Notre réforme s'articulera autour de trois axes que je vais maintenant vous présenter.

Le premier de ces axes, c'est une réforme institutionnelle qui prendra très prochainement sa place dans une révision de la Constitution, car le président de la République et le gouvernement ont arrêté plusieurs réformes majeures qui impliquent une révision constitutionnelle. Et comme le programme du président de la République implique d'autres réformes institutionnelles, dans le cadre d'une révision plus large de la Constitution, ce texte sera soumis au Parlement dans quelques semaines, dans cet ensemble de révisions constitutionnelles.

Que comportera ce texte ? Il comportera des changements majeurs.

Le premier de ces changements, c'est la suppression de la Cour de justice de la République.

Comme vous le savez, la Cour de justice de la République, c'est une institution qui fait que les membres du gouvernement sont jugés non pas par des magistrats, mais par une instance dans laquelle les parlementaires sont largement majoritaires. Et à nos yeux, il n'y a aucune raison pour que cette juridiction d'exception continue à être soutenue ou à être approuvée. Donc, nous instaurerons l'obligation pour les membres du gouvernement d'être jugés par des magistrats. Ça sera dans le cadre de la cour d'appel de Paris.

Il y aura une procédure de filtre pour éviter qu'il n'y ait mise en cause à des fins, naturellement, de déstabilisation des membres du gouvernement, et cette procédure de filtre sera assumée en dehors de toute orientation politique par des membres de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes, pour analyser les plaintes éventuelles

de manière à ce qu'elles soient reçues, étudiées, et qu'elles puissent éventuellement porter leurs poursuites.

Deuxième réforme : les anciens présidents de la République ne pourront plus être membres du Conseil constitutionnel pour des raisons que tout le monde a aperçues, que jusqu'à maintenant personne n'a changées, c'est qu'en raison de ce qu'on appelle les questions prioritaires de constitutionnalité, qu'on appelle dans le jargon les QPC, ces questions prioritaires de constitutionnalité vont analyser, contredire parfois des textes qui ont été pris sous des gouvernements et des présidences précédents, ce qui veut dire que les présidents de la République en question risqueraient d'être à la fois juges et parties. C'est une survivance. Tout le monde sait pourquoi cette décision avait été prise il y a longtemps. Il faut que cette situation se trouve réglée.

Troisième décision constitutionnelle : les élus ne pourront pas exercer plus de trois mandats identiques et successifs de député, de sénateur ou de grand exécutif local. En seront exclues les petites communes. Le Parlement analysera le seuil à partir duquel les élus des petites communes pourront se succéder dans leurs mandats parce qu'un très grand nombre de parlementaires, de groupes parlementaires ou de partis politiques m'ont indiqué que pour les petites communes, la difficulté était si grande pour trouver des élus qu'il fallait laisser la possibilité de se perpétuer pour un temps plus long.

Il y a deux seuils qui ont été, au travers du temps, présents dans les textes : le seuil de 3 500, il y a un seuil à 1 000 qui est aujourd'hui le seuil du mode de scrutin, il y a eu autrefois le seuil de 3 500 et il y a eu encore auparavant un seuil de 9 000. Voilà à peu près les seuils que le Parlement aura à analyser pour permettre aux élus de petites communes de continuer à exercer leurs mandats dans la difficulté où l'on est de les remplacer.

Quatrième et dernier changement constitutionnel : les ministres ne pourront plus exercer de fonction exécutive locale, et le texte prévoira qu'ils ont deux mois pour mettre en harmonie le choix entre leur mandat gouvernemental, leur fonction gouvernementale et leur mandat local.

Deuxième grand chapitre : la moralisation de la vie publique, notamment parlementaire, par la transparence et la prévention des conflits d'intérêts.

L'exercice des fonctions parlementaires implique une exigence renforcée de la part des élus. Parce qu'ils représentent la nation, parce qu'ils incarnent la souveraineté nationale, les parlementaires ne peuvent se prêter à des comportements de dépendance ni être le jouet de puissances financières ou de lobbies. Et donc, les mesures applicables aux parlementaires seront donc au cœur des projets de loi ordinaire et organique.

Première de ces mesures : interdiction de recruter des membres de sa famille, ce qui sera vrai pour les membres du gouvernement et ce qui sera vrai aussi pour les parlementaires ainsi que pour les cabinets des élus locaux, des exécutifs locaux. Alors qu'est-ce qu'on entend par « familiaux » ? Ascendants, descendants, conjoints. Dans le cadre où des descendants ou des conjoints d'élus seraient employés par d'autres parlementaires – c'est souvent envisagé sous la dénomination d'emplois croisés –, ces emplois seraient soumis à déclaration dans le cadre des déclarations d'intérêts.

Ensuite, des garanties de probité. Les parlementaires qui ne justifieraient pas avoir satisfait à leurs obligations fiscales ne pourront plus rester en fonction.

Deuxièmement, une peine d'inéligibilité de plein droit, pour une durée maximale de dix ans, sera créée pour toute personne faisant l'objet d'une condamnation pénale pour des crimes ou pour des délits portant atteinte à la probité (concussion, corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, favoritisme, détournement de fonds publics, recel ou blanchiment d'un produit de ces délits, faux en écriture publique, fraude électorale, fraude fiscale, déclaration mensongère à la Haute Autorité). Bien sûr, le juge gardera la liberté de renoncer expressément à appliquer cette inéligibilité, conformément aux droits fondamentaux et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Ensuite : prévention des conflits d'intérêts. La loi invitera chaque assemblée à fixer les règles de prévention pour les parlementaires et à tenir à la disposition du public un registre des déports. Vous savez ce que sont les déports. Au Parlement européen, par exemple, où cette règle est instaurée, à chaque vote ou à peu près, des élus lèvent la main pour dire : « Je ne participe pas au vote parce que je suis en conflit d'intérêts. Je suis actionnaire de telle société qui peut être... ou j'ai exercé des fonctions de cadre majeures dans telle société, etc. ». Et donc, il y aura ainsi déclaration d'intérêts et déport lorsque des conflits d'intérêts existeront. Tout le monde connaît ça dans les collectivités locales. Très souvent, quand un conseil municipal délibère, un des conseillers municipaux lève la main et dit : « Je suis le notaire de cette opération, donc je ne peux pas participer au vote » ou « Je suis le président de telle société d'économie mixte, donc je ne peux pas participer au vote ». Déport obligatoire lorsqu'il y a conflit d'intérêts.

Chapitre suivant ou en tout cas décision suivante : encadrement des activités de conseil, car si le Conseil constitutionnel n'autorise pas l'interdiction pure et simple des activités de conseil, il est indispensable d'encadrer – des événements récents l'ont montré – cette possibilité pour les parlementaires.

Concrètement, cela signifie d'abord un délai de probation, car non seulement aucun parlementaire ne pourra commencer une activité de conseil en cours de mandat – c'est le cas aujourd'hui –, mais il ne pourra pas plus ou pas davantage le faire s'il a créé son activité moins d'un an avant les élections. L'interdiction proposée évite ainsi des effets d'aubaine dont on a vu des exemples récents. Ces règles s'appliqueront à toutes les activités de conseil, y compris aux avocats. Il sera ensuite interdit d'acquérir le contrôle d'une société de conseil ou de le conserver dans un certain nombre de conditions. Enfin il sera interdit, comme dans d'autres pays européens, d'assumer des activités de conseil auprès de sociétés dont les conditions d'intervention prohibent qu'un parlementaire en soit dirigeant. C'est le cas des sociétés financières faisant appel à l'épargne publique ou par exemple des sociétés de travaux publics ou par exemple des sociétés dont l'activité dépend principalement des marchés publics.

Vient ensuite le chapitre sur la question des indemnités parlementaires. Nous allons proposer que le remboursement des frais de mandat aux parlementaires se fasse au réel, c'est-à-dire en présentant des factures ou sur présentation d'un justificatif de frais. Vous savez que ça n'était pas le cas jusqu'à maintenant : ce qu'on appelle l'IRFM (indemnité représentative des frais de mandat). Chaque assemblée déterminera le montant et la manière dont seront gérés ces frais de mandat ou ces indemnités de fonction, et sous le contrôle du bureau des assemblées et, nous le souhaitons, des déontologues des assemblées ou des comités de

déontologie dont nous espérons qu'ils vont prendre une place importante dans la gestion de ces indemnités. C'est eux, ces comités de déontologie, qui décideront ce qui, dans les frais d'exercice du mandat parlementaire, est éligible à ces remboursements, de manière à ce que tout soit clair et transparent.

Chapitre suivant : suppression de la réserve parlementaire. Nous proposerons de modifier la loi organique relative aux lois de finances pour interdire ce mécanisme dont les risques de dérive, on va dire, clientéliste ont été souvent soulignés. Le montant correspondant à l'actuelle réserve parlementaire sera, enfin dotera dans la plus prochaine loi de finances un fonds d'action pour les territoires, notamment ruraux, les petites communes, et les projets d'intérêt général, qui sera transparent et soumis à des critères précis et publics qui seront définis par les assemblées.

Enfin une mesure qui touche le président de la République, qui n'est pas pénalisante, c'est la vérification de la déclaration de situation patrimoniale à la fin du mandat d'un président de la République, sous la responsabilité de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, et qui sera publiée au Journal officiel.

J'ajoute que nous souhaitons que les moyens de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements publics, des financements politiques, soient renforcés et que soient mises à leur disposition – ça sera examiné dans le débat parlementaire – les informations suffisantes pour que son intervention soit garantie aux yeux des Français.

Troisième grand chapitre : une refonte profonde du mode de financement de la vie politique dans le sens de la transparence et du pluralisme.

Comme vous le savez, même si ce n'est pas dit souvent, c'est même parfois nié, les partis politiques dépendent très largement du financement public, et nous considérons que les règles qui s'appliquent au contrôle de ces financements ne sont pas suffisantes. Elles ont rendu possibles des abus et des dérives graves que tout le monde a présents à l'esprit. Et en même temps, les règles applicables sont peu favorables au renouvellement de la vie politique et au pluralisme. Nous souhaitons donc énoncer des règles inédites, nouvelles, de manière à restaurer la confiance des citoyens dans le fonctionnement des partis politiques qui sont indispensables à la vie démocratique et à l'expression des citoyens. C'est les termes de la Constitution.

Premièrement, nous souhaitons que soit rendu obligatoire à l'intérieur des partis politiques un principe de séparation des fonctions entre la fonction d'ordonnateur et la fonction de payeur, celui-ci devant assumer la régularité des dépenses et vérifier la réalité des prestations correspondantes à l'intérieur des partis. Pour tout vous dire, j'avais imaginé de doter les partis d'un payeur public, comme le sont les collectivités locales, mais il a été considéré que c'était peut-être un peu excessif, et les payeurs publics eux-mêmes n'étaient pas absolument candidats à cette fonction. Donc, j'ai choisi d'aller dans le sens de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de payeur.

Deuxièmement : certification des comptes des partis par la Cour des comptes lorsqu'ils atteignent ou dépassent un certain seuil de financements publics pour que soit vérifiée la sincérité, la fidélité des comptes des partis et des groupements politiques qui bénéficient des financements publics et ont des ressources conséquentes. Il ne s'agit pas d'un

contrôle général de la Cour des comptes, mais d'une certification des comptes. Il ne s'agira pas de juger de l'opportunité, mais il s'agira de vérifier que ces comptes sont sincères, sous l'autorité de magistrats qui en ont la charge.

Enfin la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques s'assurera que les comptes de tous les partis politiques recevant de l'argent public comprennent également ceux de leurs instances locales. Elle rendra publique l'intégralité de ces comptes selon une nomenclature définie par décret.

Des dispositions qui touchent le financement des partis.

Nous proposons que les prêts par des personnes morales autres que les banques européennes et les partis politiques soient interdits, comme toute aide ou prêt d'une personne morale étrangère.

Nous souhaitons que les dons des personnes physiques, déjà plafonnés, soient systématiquement indiqués à la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et du financement politique, avec leur montant, ce qui permettra de s'assurer qu'une même personne, par l'intermédiaire de « micro-partis » – vous savez qu'il y en a 450 déclarés, même s'il n'y en a que 350 qui soient actifs –, les particuliers et les mouvements respectent bien les règles et les plafonds afin d'éviter la multiplication de ces micro-partis.

Enfin les prêts consentis par des personnes physiques seront restreints, encadrés et notifiés à la Commission nationale des financements de comptes de campagne et des partis politiques pour contrôler les modalités de leur remboursement. En effet, il nous a été signalé qu'un certain nombre de mouvements politiques se servaient de l'apparence de prêts pour tourner la loi sur le plafonnement des contributions. Vous voyez très bien le mécanisme : votre contribution est plafonnée à 7 500 euros, mais si quelqu'un vous prête 50 000 euros et si vous ne pouvez pas le rembourser ou si vous déclarez un jour que vous ne pouvez pas le rembourser, en fait c'est une libéralité qui tournait la loi. Et donc, de ce point de vue-là, ces prêts seront encadrés et notifiés.

Enfin, en termes de financement des autorités de contrôle, je l'ai dit : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements publics aura enfin connaissance de la totalité des éléments de financement des partis, notamment des dons, de leur origine et de leur montant. Et le refus de répondre à la Cour des comptes ou à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques sera pénalement sanctionné.

Tout cela, ce sont des contraintes, mais il nous est apparu depuis longtemps que la contrainte ne suffisait pas, qu'il fallait aussi un soutien à l'activité des partis pour que la démocratie soit vivante. Et pour avoir fait l'expérience assez souvent, comme bien des dirigeants de parti politique, de ce qu'il fallait, des démarches parfois humiliantes à l'égard de banques privées et qu'il était insupportable qu'une banque privée ait de fait droit de vie ou de mort sur une formation politique... Comme chacun d'entre vous le sait, je ne suis pas souvent en accord avec Mme Le Pen. Mais sur ce sujet, j'ai moi aussi rencontré, et je ne suis pas le seul, de très grandes difficultés venant de refus de financement alors même que les garanties existaient, soit en termes d'intentions de vote, soit en termes de patrimoine. Et tout ceci crée une situation dans laquelle en réalité la vie démocratique est mise entre les mains de décisions qui sont d'un tout autre ordre que public.

C'est la raison pour laquelle je propose que nous mettions en place, que nous créions une Banque de la démocratie qui sera adossée, un peu comme la Banque publique d'investissement, à la Caisse des dépôts et consignations, et qui aura pour mission de financer la vie publique en recherchant pour les formations politiques habilitées le meilleur moyen de leur permettre d'exercer leurs missions constitutionnelles, d'exercer leurs missions de fond, en pouvant financer leurs actions et leurs campagnes électorales. Par exemple, si les intentions de vote sont suffisantes, eh bien, le prêt va de soi (le prêt pour préfinancer la campagne). Si elles ne le sont pas, la Banque de la démocratie pourra proposer des assurances, un mécanisme assurantiel, qui permettent de garantir l'équilibre de ses comptes et la bonne allocation des fonds publics.

Troisièmement, il est tout à fait imaginable que, par exemple, en termes de financements innovants, la Banque de la démocratie puisse proposer la mise en place de cautions partagées. Mettons que si vous avez 20 000 personnes qui proposent de garantir chacune 100 euros, vous pouvez emprunter 2 millions. Et ceci est tout à fait accessible. Ce n'est pas des cautions solidaires parce que si c'étaient des cautions solidaires, ça voudrait dire que chacun est tenu de payer les 2 millions. On n'y arriverait pas. Mais vous voyez, ce sont des mécanismes de financements mutualisés qui permettront ainsi d'empêcher ou de soustraire les partis politiques au bon plaisir d'intérêts privés qui sont naturellement extérieurs à l'objet démocratique de leur action.

Donc, clarifier les financements, les rendre plus transparents, de manière à ce que l'indépendance de ces formations politiques soit garantie.

Vous le voyez, les mesures qui composent ce plan sont des mesures ambitieuses, novatrices pour un certain nombre. La plupart d'entre elles ont été évoquées dans le temps sans jamais être portées jusqu'à leur mise en œuvre. Nous avons voulu le faire très vite de manière à ce que les citoyens comprennent et sachent que le temps des blocages mystérieux dont les mesures d'intérêt général étaient frappées est fini ; que nous avons l'intention de porter pas seulement des principes, mais de modifier les réalités pour que la vie publique retrouve la confiance qu'elle n'aurait jamais dû perdre ; et le faire en manifestant qu'il ne s'agit pas seulement de poser des interdictions, pas seulement de créer des contraintes, mais aussi de soutenir la confiance des citoyens par l'apport ou l'aide que le pluralisme qui est inscrit dans la Constitution, je vous le rappelle, depuis plusieurs années, que ce pluralisme soit protégé, promu et défendu.

Voilà la présentation que je voulais faire devant vous de ce projet qui est un projet extrêmement ambitieux, concret, et qui est de nature à faire progresser la confiance dans la vie démocratique et la vie publique du pays.

On va prendre des questions, si vous voulez bien.

