

N° 162

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XVI

### POUVOIRS PUBLICS

Par M. Michel DELEBARRE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239**

**Sénat : 155 et 156 (annexe n°21) (2013-2014)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : POURSUIVRE L'EFFORT DE TRANSPARENCE</b> .....	9
A. UNE PRISE EN COMPTE RÉELLE DES REMARQUES FORMULÉES PAR LA COUR DES COMPTES.....	11
1. <i>Une diminution de 17% des effectifs en quatre ans</i> .....	11
2. <i>Une diminution nette des charges de fonctionnement et du coût des déplacements</i> .....	12
B. UNE MEILLEURE DIVERSIFICATION DES RESSOURCES .....	12
<b>II. LA STABILISATION DES DOTATIONS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES</b> .....	13
A. UNE HAUSSE IMPORTANTE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE COMPENSÉE PAR DES EFFORTS DE GESTION.....	14
1. <i>Un autofinancement non négligeable</i> .....	15
2. <i>Des dépenses d'investissement en hausse</i> .....	15
3. <i>Une rationalisation des dépenses de fonctionnement</i> .....	15
B. LE MAINTIEN DU BUDGET SÉNATORIAL MALGRÉ LE RENOUVELLEMENT PARTIEL DE 2014 .....	16
C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES .....	18
1. <i>Le gel de la dotation en euros courants de LCP AN</i> .....	18
2. <i>L'augmentation de la dotation de la Chaîne Public Sénat : une exception au sein de la     mission pouvoirs publics</i> .....	18
<b>III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UN POUVOIR PUBLIC CONSTITUTIONNEL DONT LES CRÉDITS DOIVENT À PRÉSENT ÊTRE PÉRENNISÉS</b> .....	19
A. UNE INSTITUTION QUI A EFFECTUÉ UN EFFORT DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE CONSIDÉRABLE.....	19
1. <i>Une hausse des moyens humains extrêmement raisonnable au regard de l'évolution de     l'activité</i> .....	19
2. <i>Des investissements permettant l'entretien et l'aménagement des locaux qui lui sont     affectés</i> .....	20
3. <i>De nouveaux moyens informatiques destinés à moderniser les procédures de travail</i> .....	20
4. <i>Des économies réalisées sur les autres dépenses de fonctionnement</i> .....	21
B. UNE ACTIVITÉ QUI A CONSIDÉRABLEMENT AUGMENTÉ .....	22
1. <i>Un nombre de QPC à présent stabilisé, mais élevé</i> .....	22
2. <i>Le rendu de décisions importantes a nécessité un travail considérable</i> .....	24
3. <i>Des perspectives d'activité encore en hausse avec le référendum d'initiative partagée</i> .....	25
<b>IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE FÊTE SES 20 ANS</b> .....	25
A. UNE JURIDICTION DONT LA JURISPRUDENCE A PRÉCISÉ LE CHAMP DE COMPÉTENCES .....	25
B. UNE JURIDICTION AUX MOYENS MATÉRIELS ET HUMAINS STABILISÉS .....	27
C. UNE ACTIVITÉ VARIABLE DANS LE TEMPS .....	29
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	31



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 13 novembre 2013, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, Président, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de M. Michel Delebarre, les crédits de la mission « Pouvoirs publics » du projet de loi de finances pour 2014.

M. Michel Delebarre, rapporteur pour avis, a souligné que l'ensemble des pouvoirs publics participaient à l'effort de maîtrise de la dépense : à l'exception de la dotation destinée à la chaîne Public Sénat, les autres dotations étaient soit diminuées, soit reconduites en euros courants.

- Les crédits de la **présidence de la République** s'élèvent à **101 660 000 euros**, soit une **diminution de 2 %** par rapport à 2013, marquant une nouvelle étape dans l'effort de transparence et de rigueur ;

- les dotations de l'**Assemblée nationale (517 890 000 euros)** et du **Sénat (323 584 600 euros)** sont **reconduites** en euros courants;

- la dotation de **La Chaîne Parlementaire** est arrêtée à **35 210 162 euros** soit une hausse de 2,06 % en raison de la dotation de Public Sénat qui est portée à **18 569 000 euros (+ 4 %)**, celle de **LCP-AN** étant **reconduite à 16 641 162 euros**;

- les crédits du **Conseil constitutionnel (10 776 000 euros)** sont **diminués de 1,03 %** malgré la poursuite du chantier de rénovation des locaux et des équipements du Conseil et le triplement de l'activité depuis la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité ;

- la dotation de la **Cour de justice de la République (866 600 euros)** est en **baisse de 6 %** grâce notamment à la renégociation de son bail locatif.

**Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».**



Mesdames, Messieurs,

La **présidence de la République**, les **assemblées parlementaires**, les **chaînes parlementaires**, le **Conseil constitutionnel**, la **Haute Cour** et la **Cour de Justice de la République** ont la particularité de bénéficier de l'autonomie financière. La mission « *Pouvoirs publics* », qui regroupe les crédits alloués aux institutions précitées est en conséquence dépourvue de programmes et ne répond à aucune politique publique prédéfinie ; ce dispositif devant assurer « *la sauvegarde du principe d'autonomie des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* »<sup>1</sup>.

Bien qu'**autonomes**, les pouvoirs publics concernés s'inscrivent résolument dans la trajectoire de **redressement des comptes publics**. Les dotations globales des institutions précitées devraient en effet s'élever, en 2014, à 989 987 362 euros, soit une **diminution approximative de 1,3 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent**.

Les crédits par dotation inscrits dans le projet de loi de finances initial s'établissent comme suit :

Numéro et intitulé de la dotation et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014
<b>501 / Présidence de la République</b>	103 483 252	101 660 000		103 483 252	101 660 000	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	103 483 252	101 660 000		103 483 252	101 660 000	
<b>511 / Assemblée nationale</b>	517 890 000	517 890 000		517 890 000	517 890 000	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	517 890 000	517 890 000		517 890 000	517 890 000	
<b>521 / Sénat</b>	323 584 600	323 584 600		323 584 600	323 584 600	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	323 584 600	323 584 600		323 584 600	323 584 600	
<b>541 / La chaîne parlementaire</b>	34 498 162	35 210 162		34 498 162	35 210 162	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	34 498 162	35 210 162		34 498 162	35 210 162	

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 25 juillet 2001, LOLF.

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
<b>542 / Indemnités des représentants français au Parlement européen</b>	0			0		
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	0			0		
<b>531 / Conseil constitutionnel</b>	10 888 000	10 776 000		10 888 000	10 776 000	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	10 888 000	10 776 000		10 888 000	10 776 000	
<b>532 / Haute Cour</b>	0			0		
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	0			0		
<b>533 / Cour de justice de la République</b>	921 725	866 600		921 725	866 600	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	921 725	866 600		921 725	866 600	
<b>Total pour la mission</b>	<b>991 265 739</b>	<b>989 987 362</b>		<b>991 265 739</b>	<b>989 987 362</b>	
Dont :						
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	991 265 739	989 987 362		991 265 739	989 987 362	

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2014

Comme chaque année, votre rapporteur abordera l'examen des crédits alloués à la mission « *Pouvoirs publics* » dans une **optique davantage institutionnelle que budgétaire**, ce dernier aspect étant traité de manière pointue par les travaux des rapporteurs spéciaux des commissions des finances et du Sénat. Il s'agit donc d'examiner l'activité de chacune des institutions précitées au regard des moyens alloués, ce qui permettra de souligner l'effort de rationalisation des crédits au regard des missions poursuivies.

Votre rapporteur ne consacrera aucun développement spécifique à la dotation de la **Haute Cour**, à qui **aucun crédit** n'est alloué en l'absence de réunion prévisible, pas plus qu'aux « *indemnités des représentants français au Parlement européen* » qui, depuis 2007, constituent une dotation de la mission « *Pouvoirs publics* ». Soulignons que depuis les élections européennes de 2009, l'indemnité de chaque député européen est directement prise en charge par le Parlement européen. Aussi aucun crédit n'a-t-il été ouvert depuis 2010 sur cette dotation de la mission pouvoirs publics. Votre rapporteur s'interroge donc sur l'intérêt de maintenir l'existence d'une telle dotation, dans la lignée des réserves émises par le Président Jean-Paul Émorine<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012, Rapport numéro 711, Tome II, fait au nom de la commission des finances.*



À l'exception des crédits attribués à *Public Sénat*, dont l'augmentation pour 2014 explique la hausse globale de la dotation de *La chaîne parlementaire*, toutes les dotations de la présente mission diminuent ou sont reconduites en euros courants. L'**effort budgétaire considérable** des pouvoirs publics est donc **renouvelé** pour l'exercice 2014, même si votre rapporteur tient d'ores et déjà à souligner qu'il sera difficile d'aller au-delà dans les années à venir pour certains des pouvoirs publics constitutionnels concernés.

## I. PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE : POURSUIVRE L'EFFORT DE TRANSPARENCE

Depuis cinq années maintenant, les crédits de la présidence de la République font l'objet d'un **effort de rationalisation sans précédent**, parallèlement au contrôle annuel qu'opère désormais la Cour des comptes. Les progrès réalisés se manifestent en premier lieu par un effort de transparence réel puisqu'une présentation par type de charges est désormais effectuée. Grâce à un retraitement rétroactif des données, effectué sur les recommandations de la Cour des comptes, une comparaison à périmètre équivalent depuis 2011 a pu être réalisée, facilitant ainsi les comparaisons dans le temps.

Les dépenses présidentielles recouvrent des **frais de représentation**, et le coût des **missions diplomatiques** attachées au chef de l'État. Elles comprennent également le financement des **dépenses de sécurité** et la prise en charge des **fonctions support des services de l'Élysée**. Les charges de personnel représentent les deux-tiers du total des dépenses. En 2014, comme lors des exercices précédents, ces dépenses seront financées à plus de 96% par la dotation allouée par la loi de finances, les autres recettes émanant de produits divers (produits locatifs, intérêts du compte de dépôt, ventes diverses). Toutefois, il faut noter que la part des ressources propres augmente légèrement depuis quelques années.

Le tableau suivant récapitule les charges et produits de la présidence de la République inscrits en loi de finances initiale, par catégorie, en 2012, 2013 et 2014 :

	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014 (1)	
<b>1</b>	<b>Charges de fonctionnement courant</b>	<b>19 049 000</b>	<b>17 641 360</b>	<b>17 925 200</b>
	Approvisionnements	4 295 000	4 053 000	4 250 881
	Prestations extérieures	4 352 700	4 260 760	4 468 785
	Autres services extérieurs	6 021 800	5 125 300	5 375 534
	Impôts et taxes	200 000	220 000	230 000
	Dotation aux amortissements et provisions	4 179 500	3 982 300	3 600 000
<b>2</b>	<b>Déplacements</b>	<b>19 400 000</b>	<b>18 199 300</b>	<b>16 000 000</b>
	Diplomatiques	7 866 100	7 202 700	6 675 650
	Hors diplomatiques	3 788 800	3 536 900	2 237 635
	Avions ETEC	7 745 100	7 459 700	7 086 715
<b>3</b>	<b>Charges de personnel</b>	<b>67 109 739</b>	<b>65 650 792</b>	<b>67 610 000</b>
	Mis à disposition	56 331 923	55 446 687	56 758 824
	Contractuels	10 777 816	10 204 105	10 851 176
<b>4</b>	<b>Charges exceptionnelles</b>	<b>350 000</b>	<b>320 000</b>	<b>0</b>
<b>5</b>	<b>Équipements et travaux</b>	<b>4 134 000</b>	<b>3 621 800</b>	<b>4 000 000</b>
<b>TOTAL DES CHARGES</b>		<b>110 042 739</b>	<b>105 433 252</b>	<b>105 535 200</b>
<b>Dotation loi de finances</b>		<b>108 929 739</b>	<b>103 483 252</b>	<b>101 660 000</b>
<b>Produits divers de gestion</b>		<b>1 113 000</b>	<b>1 950 000</b>	<b>2 075 200</b>
	Intérêts du compte de dépôt	820 000	965 000	902 000
	Recettes du restaurant		636 000	606 000
	Produits locatifs logements	125 200	139 300	182 000
	Participations des parents aux frais de la crèche	48 500	55 900	75 000
	Ventes de produits	46 000	52 500	72 500
	Remboursement plateaux repas	24 500	28 100	29 200
	Vente véhicules	17 900	26 500	26 500
	Autres produits	30 900	46 700	182 000
<b>Produits exceptionnels</b>				<b>1 800 000</b>
	Quote-part des subventions d'investissement virée au résultat			1 750 000
	Autre produit exceptionnel			50 000
<b>TOTAL DES PRODUITS</b>		<b>110 042 739</b>	<b>105 433 252</b>	<b>105 535 200</b>

\* après transfert en provenance des services du Premier ministre en PLF 2014 260 000

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2014

## A. UNE PRISE EN COMPTE RÉELLE DES REMARQUES FORMULÉES PAR LA COUR DES COMPTES

Dans son rapport<sup>1</sup> sur les comptes 2011 et sur la gestion des services de la Présidence de la République du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 15 mai 2012, la Cour insistait sur le fait, au moment du passage de témoin présidentiel, que « *d'incontestable progrès* » avaient été effectués entre 2009 et mai 2012, mais que des marges d'amélioration existaient encore « *dans des domaines aussi divers que les dépenses de l'intendance ou celles du parc automobile, les déplacements présidentiels, la passation, le suivi des marchés portant sur les achats de denrées et de matériel et, enfin, les enquêtes, études et sondages* ».

### 1. Une diminution de 17% des effectifs en quatre ans

Incontestablement, la présidence de la République, depuis 2008, s'est engagée dans une trajectoire volontariste de réduction de ses dépenses. Elle a en premier lieu **réduit ses effectifs**, passant de 1051 agents au 31 décembre 2007 à **858 équivalents temps plein au 31 décembre 2012**, soit une réduction d'effectifs de presque 17%. Une nouvelle diminution de 1% des effectifs est en cours en 2013 et cette tendance devrait être poursuivie en 2014. Cet effort sans précédent ne permettra pas, pour autant, de réduire la masse salariale en 2014 en raison notamment du « glissement vieillesse technicité » (GVT), des mesures catégorielles mises en œuvre par les ministères dont sont détachés la plupart des agents de l'Élysée, et de la croissance des cotisations et charges. Toutefois, la politique salariale a permis d'éviter que les charges de personnel explosent.

Précisons que 83 % des personnels sont mis à disposition par les ministères, les collectivités locales et des organismes publics, contre remboursement. Les personnels contractuels (soit 17 % de l'effectif) sont principalement des collaborateurs directs du Chef de l'État ou des personnes chargées de missions spécifiques de restauration et de service. Parmi les contractuels, le statut de ceux qui relèvent d'un régime de droit privé est régi par la convention collective des salariés du particulier employeur. Telle est la raison pour laquelle la Cour des comptes, dans le rapport précité, a préconisé de généraliser le régime des contrats de droit public pour l'ensemble des contractuels de l'Élysée, les agents concernés n'étant en aucun cas assimilables à des employés de maison travaillant pour un particulier.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport n°6184 du 7 décembre 2012 - Comptes et gestion des services de la présidence de la République.

## **2. Une diminution nette des charges de fonctionnement et du coût des déplacements**

Principalement par une **meilleure application des règles de la commande publique** et grâce à une rationalisation du fonctionnement des services, les charges de fonctionnement de la Présidence ont été considérablement amoindries ces cinq dernières années. Si l'on fait abstraction des 150 000 euros supplémentaires résultant de l'affectation à la présidence de la République du Pavillon de la Lanterne<sup>1</sup>, et en tenant compte du reclassement des charges exceptionnelles, les charges de fonctionnement devraient diminuer de 1% entre 2013 et 2014.

Les économies réalisées sur le poste « déplacements présidentiels » sont plus marquées encore, puisqu'une diminution de 12,1% dans le projet de loi de finances initial pour 2014 est envisagée par rapport à 2013. Ces économies sont rendues possibles par la réduction des coûts des équipes préparant les déplacements, par une maîtrise de la taille des délégations participant aux voyages officiels et par une optimisation des dépenses liées aux réceptions, notamment dans le domaine audiovisuel. Là encore, la démarche répond aux recommandations de la Cour des comptes qui déplorait une hausse du coût des locations de matériel audiovisuel de 158 % entre 2010 et 2011<sup>2</sup>.

À périmètre constant, l'ensemble des charges de l'Élysée devrait donc s'élever à **101,4 millions d'euros en 2014** (105,5 en valeur réelle), ce qui rapproche encore un peu plus la présidence de la République de l'**objectif** que le Président de la République a fixé: **passer symboliquement sous la barre des 100 millions d'euros en 2015**.

### **B. UNE MEILLEURE DIVERSIFICATION DES RESSOURCES**

La dotation attribuée par la loi de finances de l'année abonde la quasi-totalité des ressources de la présidence de la République. Les **ressources propres**, soit **approximativement 3,9 millions d'euros**, proviennent de produits divers de gestion (2 075 200 euros budgétés pour 2014) et de produits exceptionnels (1 800 000 euros).

---

<sup>1</sup> Cette résidence, désormais mise à disposition du Président de la République, était auparavant à la charge des services du Premier ministre.

<sup>2</sup> Le rapport précité de la Cour des comptes fait état de dépenses de location de matériel audiovisuel de 1 077 965 euros en 2011, contre 418 402 euros un an plus tôt.

Votre rapporteur souligne que 80% des produits de gestion proviennent de trois sources :

-la **perception des loyers** et des charges locatives par la présidence de la République en tant que propriétaire de 65 logements situés Quai Branly ;

-le **produit des frais de restauration** acquittés par les usagers ;

-les **intérêts financiers**, le compte de dépôt de fonds à la Direction régionale des finances publiques étant rémunéré.

Les recettes exceptionnelles correspondent principalement à l'amortissement des subventions d'investissement versées par l'État dont une quote-part, sur recommandation de la Cour des comptes, figure en recettes depuis 2012. Les autres recettes exceptionnelles pour 2014 s'élèvent à 50 000 euros. Cette recette a été prélevée sur le produit de la vente, en 2013, d'une partie de la cave présidentielle.

#### **La cave à vins présidentielle mise à contribution en 2013**

Fondée en 1947 sous la présidence de M. Vincent Auriol, la cave à vins de la présidence de la République a, pour la première fois en 2013, contribué à l'abondement du budget élyséen. Les 30 et 31 mai dernier, 1 200 bouteilles, soit le dixième des réserves de la présidence de la République, dont plusieurs Château *Petrus* de 1990 adjugées à 6 100 euros la bouteille, ont été vendues aux enchères à l'Hôtel Drouot pour un total net de 250 630 euros. 50 000 euros ont été prélevés sur cette somme afin de procéder au renouvellement d'une partie de la cave sur plusieurs années, et de privilégier des crus moins onéreux.

Même si la somme récoltée est faible au regard des ressources globales de l'Élysée, elle illustre la volonté de réduire le train de vie présidentiel.

## **II. LA STABILISATION DES DOTATIONS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES**

Les questeurs de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont réunis le 17 juillet 2013, sous la présidence de M. Christian Babusiaux, Président de Chambre à la Cour des comptes, pour arrêter les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées et des chaînes parlementaires en 2014.

Ils ont stabilisé pour les deux chambres, cette année encore, leurs demandes de crédits en euros courants. Toutefois, le montant de la dotation qui leur est versée ne couvrant pas l'intégralité de leur besoin de financement, les deux assemblées devront de nouveau opérer un prélèvement sur leurs disponibilités financières et compter sur des produits de gestion pour équilibrer leurs comptes.

**A. UNE HAUSSE IMPORTANTE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE COMPENSÉE PAR DES EFFORTS DE GESTION**

Le budget de l'Assemblée nationale est caractérisé pour 2014 par une hausse importante des dépenses d'investissement et une diminution sensible des dépenses de fonctionnement. Le tableau ci-dessous récapitule les prévisions de charges de l'Assemblée nationale depuis 2012 :

	Budget 2012	Exécuté 2012	Taux d'exécution	Budget 2013	Budget 2014	Variations 2014 / 2013	
						en valeur absolue	en %
<b>CHARGES</b>							
<b>I – Section de fonctionnement</b>	<b>527 048 236</b>	<b>520 101 445</b>	<b>98,68 %</b>	<b>521 631 666</b>	<b>517 892 573</b>	<b>- 3 739 093</b>	<b>- 0,72 %</b>
Achats de biens et fournitures	8 444 500	7 772 530	92,04 %	7 913 500	8 029 000	115 500	1,46 %
Services extérieurs	37 254 100	32 529 777	87,32 %	37 739 500	33 411 000	- 4 328 500	- 11,47 %
Impôts et taxes	3 671 000	3 850 525	104,89 %	3 791 000	3 779 100	- 11 900	- 0,31 %
Charges de personnel	163 218 800	170 081 298	104,20 %	174 217 000	175 039 188	822 188	0,47 %
Dont							
Charges de rémunération	118 217 000	123 927 488	104,83 %	126 708 600	125 312 100	- 1 396 500	-1,10 %
Charges sociales et diverses	45 001 800	46 153 810	102,56 %	47 508 400	49 727 088	2 218 688	4,67 %
Charges parlementaires	313 890 836	305 725 967	97,40 %	297 540 666	295 306 285	- 2 234 381	- 0,75 %
Dont							
Indemnités parlementaires	48 956 031	49 265 419	100,63 %	50 172 719	50 282 719	110 000	0,22 %
Charges sociales	65 882 697	62 410 448	94,73 %	66 187 060	63 442 206	- 2 744 854	- 4,15 %
Secrétariat parlementaire	180 657 908	177 110 998	98,04 %	161 129 087	161 824 990	695 903	0,43 %
Autres charges	18 394 200	16 939 102	92,09 %	20 051 800	19 756 370	- 295 430	- 1,47 %
Charges exceptionnelles et imprévues	569 000	141 348	24,84 %	430 000	2 328 000	1 898 000	441,40 %
<b>II – Section d'investissement</b>	<b>24 713 564</b>	<b>21 592 079</b>	<b>87,37 %</b>	<b>16 193 100</b>	<b>19 932 193</b>	<b>3 739 093</b>	<b>23,09 %</b>
<b>III – Total des charges (I + II)</b>	<b>551 761 800</b>	<b>541 693 524</b>	<b>98,18 %</b>	<b>537 824 766</b>	<b>537 824 766</b>	<b>0</b>	<b>0,00 %</b>
<b>RESSOURCES</b>							
<b>IV – Produits divers</b>	<b>4 694 300</b>	<b>6 139 382</b>	<b>130,78 %</b>	<b>4 458 195</b>	<b>4 404 800</b>	<b>- 53 395</b>	<b>-1,20 %</b>
<b>V – Prélèvement sur les disponibilités</b>	<b>29 177 500</b>	<b>17 664 142</b>		<b>15 476 571</b>	<b>15 529 966</b>	<b>53 395</b>	<b>0,35 %</b>
<b>DOTATION = CHARGES NETTES TOTALES (III – IV-V)</b>	<b>517 890 000</b>	<b>517 890 000</b>		<b>517 890 000</b>	<b>517 890 000</b>		<b>0,00 %</b>

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2014

## 1. Un autofinancement non négligeable

La **dotación allouée à l'Assemblée nationale** dans le projet de loi de finances pour 2014 s'élève à **517 890 000 euros**. L'Assemblée nationale établira donc son budget 2014, qui s'équilibre à un montant total de 537 824 766 euros, en prélevant 15 529 966 euros sur ses disponibilités, ce qui est comparable au prélèvement effectué en 2013, et en escomptant des ressources propres pour un total de 4 404 800 euros.

Ces ressources propres comprennent le versement, depuis 2009, par chacun des deux fonds de sécurité sociale, d'une redevance en échange de l'utilisation des personnels et des locaux de l'Assemblée nationale pour la gestion des fonds de sécurité sociale (1 910 000 euros) ainsi que le remboursement par des organismes de sécurité sociale des indemnités journalières en cas de « congés maladie » de collaborateurs des députés (500 000 euros). Les ventes de documents et publications ne représentent plus que 38 000 euros en 2014 en raison de l'arrêt depuis cette année des commandes de documents parlementaires par les *Journaux officiels*.

## 2. Des dépenses d'investissement en hausse

Les **dépenses d'investissement** de l'Assemblée nationale pour 2014 **devraient augmenter de 23,09 %** et seraient portés à 19 932 193 euros. Cette hausse s'explique pour un tiers par l'effet du transfert comptable de certaines dépenses, imputées jusqu'en 2013 en section de fonctionnement (principalement la maintenance informatique évolutive). Cette hausse intègre également une dotation pour dépenses imprévues substantiellement plus élevée qu'en 2013 (3 544 393 euros, soit + 195,37%) en vue de la rénovation de la toiture de l'hémicycle et des travaux d'étanchéité de la cour d'honneur qui ne pourront avoir lieu que si la durée de l'intersession 2014 le permet. Divers travaux d'entretien et d'accessibilité viennent compléter les dépenses d'investissement. Afin de financer ces investissements supplémentaires, l'Assemblée nationale réduira ses dépenses de fonctionnement d'un montant équivalent, soit 3,7 millions d'euros.

## 3. Une rationalisation des dépenses de fonctionnement

Les principales économies de fonctionnement prévues au budget 2014 concernent les « *dépenses de services extérieurs et notamment l'effet de l'instauration du forfait annuel d'affranchissement et de l'internalisation des impressions parlementaires ainsi que la renégociation des frais d'hébergement du site Internet* » et du bail de l'immeuble du 110, rue de l'université. Par ailleurs, un réajustement à la baisse des effectifs de députés pensionnés au régime de retraite a pu être effectué suite au renouvellement général de l'Assemblée nationale en 2012.

## ***B. LE MAINTIEN DU BUDGET SÉNATORIAL MALGRÉ LE RENOUVELLEMENT PARTIEL DE 2014***

Après avoir reconduit en euros courants sa demande de dotation de l'année précédente entre 2008 et 2011, et après l'avoir réduite de 3% en 2012, le Sénat connaîtra en 2014, comme ce fut le cas en 2013, une stabilisation des crédits qui lui sont alloués. Afin de maintenir en euros courants son budget 2014, la Haute assemblée puisera donc une nouvelle fois dans ses disponibilités. Le prélèvement sur les disponibilités serait en effet porté à 23,5 millions d'euros en 2014, soit une hausse de 88% par rapport à l'exercice 2013. Tout comme l'Assemblée nationale, le Sénat procédera à un effort d'investissement important, financé en partie par une diminution de ses charges de fonctionnement.

La poursuite de cet effort budgétaire est particulièrement à souligner alors qu'en 2014 le Sénat connaîtra son renouvellement triennal, générateur de dépenses à hauteur environ de 5 millions d'euros, en particulier pour couvrir le coût des indemnités de préavis et de fin de contrat des collaborateurs de sénateurs non réélus par un abondement significatif de la dotation versée à l'association de gestion des assistants de sénateurs (+5,39% en 2014, après une hausse de 3,60% en 2013). Ce sont donc les réductions des autres dépenses de fonctionnement (réduction de la masse salariale par une évolution démographique favorable et une limitation du nombre de recrutements, diminution des charges de sécurité sociale des sénateurs, etc.) qui permettront de réduire globalement les dépenses.

Soulignons que le programme « Sénat » est décomposé en trois actions correspondant d'une part aux dépenses de l'institution sénatoriale, desquelles sont disjointes, d'autre part, le budget des Jardins du Luxembourg, mis en 2014 à contribution par une réduction de sa dotation de 4,32% (11 624 900 euros), et le budget du Musée du Luxembourg (-23,5%).



Le tableau ci-dessous récapitule, depuis 2012, les prévisions de charges de la seule action « Sénat », c'est-à-dire hors Jardins et Musée du Luxembourg :

	Budget 2012	Exécuté 2012	Taux d'exécution	Budget 2013	Budget 2014	Variation 2014 / 2013	
						en valeur	en %
<b>Section de fonctionnement</b>							
<b>I – Charges</b>	<b>324 408 440</b>	<b>314 729 154</b>	<b>97,02 %</b>	<b>322 503 810</b>	<b>321 254 520</b>	<b>-1 249 290</b>	<b>- 0,39 %</b>
60 Achats de biens et fournitures	6 507 750	5 496 858	84,47 %	6 348 800	6 405 600	56 800	0,89 %
61 et 62 Services extérieurs	31 896 710	28 092 247	88,07 %	33 006 280	32 018 110	- 988 170	- 2,99 %
63 Impôts et taxes	1 479 500	1 508 830	101,98 %	1 572 300	1 555 000	- 17 300	- 1,10 %
64 Rémunérations et charges sociales	176 147 800	175 530 558	99,65 %	172 823 100	170 398 080	- 2 425 020	- 1,40 %
<i>Dont indemnités des Sénateurs</i>	<i>30 995 900</i>	<i>30 998 383</i>	<i>100,01 %</i>	<i>30 986 300</i>	<i>31 131 000</i>	<i>144 700</i>	<i>0,47 %</i>
<i>Dont charges de sécurité sociale, de prévoyance et de pension des Sénateurs</i>	<i>11 040 200</i>	<i>11 158 037</i>	<i>101,07 %</i>	<i>11 100 600</i>	<i>11 083 500</i>	<i>- 17 100</i>	<i>- 0,15 %</i>
<i>Dont rémunération des personnels titulaire, stagiaire, contractuel et temporaire</i>	<i>102 753 500</i>	<i>100 815 048</i>	<i>98,11 %</i>	<i>98 863 100</i>	<i>96 591 500</i>	<i>- 2 271 600</i>	<i>- 2,30 %</i>
<i>Dont charges sociales, de prévoyance et de pension des personnels</i>	<i>17 220 700</i>	<i>17 334 951</i>	<i>100,66 %</i>	<i>16 874 400</i>	<i>16 540 400</i>	<i>- 334 000</i>	<i>- 1,98 %</i>
<i>Dont autres charges des personnels et autres charges sociales</i>	<i>1 924 000</i>	<i>2 955 810</i>	<i>153,63 %</i>	<i>2 243 300</i>	<i>1 880 600</i>	<i>- 362 700</i>	<i>- 16,17 %</i>
65 Autres charges de gestion courante	105 818 980	103 441 298	97,75 %	106 411 330	109 842 130	3 430 800	3,22 %
<i>Dont aides à l'exercice du mandat parlementaire</i>	<i>103 346 500</i>	<i>101 276 570</i>	<i>98,00 %</i>	<i>103 762 900</i>	<i>107 263 400</i>	<i>3 500 500</i>	<i>3,37 %</i>
<i>Dont diverses autres charges de gestion courante</i>	<i>2 472 480</i>	<i>2 164 728</i>	<i>87,55 %</i>	<i>2 648 430</i>	<i>2 578 730</i>	<i>- 69 700</i>	<i>- 2,63 %</i>
67 Charges exceptionnelles	2 557 700	659 363	25,78 %	2 342 000	1 035 600	- 1 306 400	- 55,78 %
<b>II – Produits divers</b>	<b>4 449 100</b>	<b>6 109 116</b>	<b>137,31 %</b>	<b>4 642 400</b>	<b>4 513 100</b>	<b>- 129 300</b>	<b>- 2,79 %</b>
<b>Charges nettes de fonctionnement (I - II)</b>	<b>319 959 340</b>	<b>308 620 038</b>	<b>96,46 %</b>	<b>317 861 410</b>	<b>316 741 420</b>	<b>- 1 119 990</b>	<b>- 0,35 %</b>
<b>Section d'investissement</b>	<b>3 668 000</b>	<b>3 839 854</b>	<b>104,69 %</b>	<b>6 187 230</b>	<b>18 403 500</b>	<b>12 216 270</b>	<b>197,44 %</b>
<i>Dont constructions</i>	<i>-380 000</i>	<i>440 675</i>	<i>- 115,97 %</i>	<i>1 320 000</i>	<i>13 211 500</i>	<i>11 891 500</i>	<i>900,87 %</i>
<i>Dont installations</i>	<i>1 448 000</i>	<i>1 477 242</i>	<i>102,02 %</i>	<i>2 400 500</i>	<i>2 611 000</i>	<i>210 500</i>	<i>8,77 %</i>
<i>Dont autres immobilisations corporelles</i>	<i>1 950 000</i>	<i>1 600 779</i>	<i>82,09 %</i>	<i>1 759 500</i>	<i>1 411 000</i>	<i>- 348 500</i>	<i>- 19,81 %</i>
<b>Total des deux sections</b>	<b>323 627 340</b>	<b>312 459 892</b>	<b>96,55 %</b>	<b>324 048 640</b>	<b>335 144 920</b>	<b>11 096 280</b>	<b>3,42 %</b>
<b>Prélèvement sur les disponibilités</b>	<b>12 049 540</b>			<b>12 470 840</b>	<b>23 517 220</b>	<b>11 046 380</b>	<b>88,58 %</b>
<b>Dotation du budget de l'État</b>	<b>311 577 800</b>			<b>311 577 800</b>	<b>311 627 700</b>	<b>49 900</b>	<b>0,02 %</b>

## **C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES**

En application de la loi du 30 décembre 1999 portant création de la Chaîne parlementaire, « *chaque société de programme conclut annuellement avec l'assemblée dont elle relève une convention précisant les modalités d'exécution de sa mission, ainsi que le montant de la participation financière dont elle est dotée par cette assemblée* ».

### **1. Le gel de la dotation en euros courants de LCP AN**

La dotation de **La Chaîne parlementaire - Assemblée nationale** devrait être en 2014 reconduite à **16 641 162 euros**. À l'exception de 716 500 euros d'investissements, qu'ils soient courants ou de coproduction, la quasi-totalité de ces crédits correspond à des charges d'exploitation, principalement destinées aux programmes ( 9 302 800 euros) et aux charges salariales ( 4 606 920 euros). Votre rapporteur souhaite mettre en avant la maîtrise des dépenses salariales qui ne progressent que de 0,48%.

Les coûts liés à la TNT diminuent de 3,23 % et s'établissent à 4 485 000 euros. LCP AN avait en effet dû faire face en 2013 à des dépenses importantes liées au réaménagement des fréquences.

### **2. L'augmentation de la dotation de la Chaîne Public Sénat : une exception au sein de la mission pouvoirs publics**

**La dotation de la Chaîne public Sénat est la seule de l'ensemble de la mission « pouvoirs publics » à augmenter en 2014.** C'est dire si cette particularité mérite des éléments d'explication.

La dotation de Public Sénat augmentera en effet de 4% pour s'établir à 18 589 000 euros, contre 17 857 000 euros en 2013. Ces crédits permettront en premier lieu de financer la hausse des coûts salariaux (+6%) prenant en compte l'ancienneté des personnels et surtout la suppression des mises à disposition gratuites de fonctionnaires du Sénat que Public Sénat compensera par des recrutements en propre. Par ailleurs, les loyers versés par la Chaîne pour les locaux qu'elle occupe au sein du Palais du Luxembourg seront revalorisés. C'est donc le coût de ces « régularisations » qui est compensé par une hausse de la dotation, après un gel, en 2013 de la dotation consentie. **La hausse, optique, de la dotation ne traduit donc pas réellement l'attribution de moyens supplémentaires mais davantage une redéfinition du rapport de la chaîne à l'institution.**

### III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UN POUVOIR PUBLIC CONSTITUTIONNEL DONT LES CRÉDITS DOIVENT À PRÉSENT ÊTRE PÉRENNISÉS

Les crédits alloués au Conseil constitutionnel par le projet de loi de finances initial pour 2014 s'élèvent à 10 776 000 euros (soit une baisse de 1,03%). Votre rapporteur souligne qu'il s'agira de la cinquième diminution annuelle consécutive de la dotation du Conseil constitutionnel, alors même que l'activité de l'institution, depuis la révision du 23 juillet 2008, a triplé. En cinq ans, le Conseil constitutionnel aura ainsi vu sa dotation amputée de 13,52%. Il semblerait difficile, dans les années à venir, d'aller au-delà, compte tenu de l'importance de l'activité du Conseil.

#### A. UNE INSTITUTION QUI A EFFECTUÉ UN EFFORT DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE CONSIDÉRABLE

Les crédits pour 2014 seront répartis entre les dépenses de fonctionnement (8 405 000 euros), l'acquisition d'un logiciel de jurisprudence (265 000 euros) et la poursuite des travaux de rénovation des locaux et des équipements (2 106 000 euros).

##### 1. Une hausse des moyens humains extrêmement raisonnable au regard de l'évolution de l'activité

Le Conseil constitutionnel comptait, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, 61 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution, soit 53,9 ETP, auxquels sont adjoints à titre occasionnel dix rapporteurs adjoints, un conseiller technique issu de la Cour de la Comptes, des stagiaires et des collaborateurs temporaires (interprètes, etc.).

Le montant prévisionnel des rémunérations et traitements depuis 2009 s'établit ainsi (en euros) :

	<b>Membres</b>	<b>Personnel</b>	<b>Personnels occasionnels</b>	<b>Personnel d'entretien</b>
2009	1 889 653,14	2 330 526,82	127 674,08	77 447,92
2010	1 877 956,45	2 491 507,29	107 618 43	79 887 62
2011	1 757 367,54	2 601 619,65	140 820,33	87 997,22
2012	1 821 998,30	2 625 354,77	134 404,98	91 395,70
2013 (prévisionnel)	1 948 000	2 660 000	138 000	92 000
2014 (prévisionnel)	1 888 000	2 755 000	145 000	100 000

Il faut souligner que ces dépenses de personnels, si elles augmentent globalement en cinq ans, apparaissent maîtrisées au regard du contexte. D'une part, la structure des personnels a dû être adaptée aux nouveaux besoins du Conseil. Pour faire face à l'augmentation de l'activité résultant de la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), six personnels permanents de catégorie A ont été recrutés entre 2010 et 2013, contre autant de suppressions de postes de catégorie B. 45% du personnel permanent du Conseil relève donc aujourd'hui de la catégorie A de la fonction publique. **Mécaniquement, cette nouvelle structure des emplois s'est traduite par une hausse des charges de personnel.** Combinée à la prise en compte de l'ancienneté des personnels permanents, et au recours à des personnels occasionnels rendus nécessaires par l'accroissement des activités de contrôle électoral, la hausse des dépenses de fonctionnement relatives au personnel est inéluctable. **Au regard de l'accroissement parallèle de l'activité, cette hausse apparaît raisonnable,** d'autant plus qu'elle a été compensée par des économies sur les autres dépenses de fonctionnement.

## **2. Des investissements permettant l'entretien et l'aménagement des locaux qui lui sont affectés**

Le Conseil constitutionnel procède à l'entretien des locaux qu'il occupe dans l'aile Montpensier du Palais royal. Ce lieux historique a accueilli successivement la Cour des comptes de 1875 à 1910, l'Institut international de coopération intellectuelle, ancêtre de l'UNESCO, entre 1933 et 1939, le Conseil économique, aujourd'hui Conseil économique, social et environnemental et le Comité consultatif constitutionnel au cours de l'été 1958 avant que le Conseil constitutionnel ne s'y installe, dès sa création, fin 1958. Les crédits ouverts pour 2014 couvrent la restauration du salon vert, pour un total de 750 000 euros, la mise aux normes de la cuisine et la création d'un monte-charge.

Ces travaux indispensables dans un bâtiment historique complètent utilement les aménagements importants réalisés ces dernières années pour répondre aux nouvelles compétences du Conseil constitutionnel : accessibilité, achèvement de la salle d'audiences publiques, etc. Au total, 2 106 000 euros devraient être consacrés au programme des travaux pour 2014.

## **3. De nouveaux moyens informatiques destinés à moderniser les procédures de travail**

Depuis cinq ans, le Conseil constitutionnel développe de nouveaux moyens informatiques pour rationaliser ses procédures de travail. Un logiciel de suivi des parrainages des candidats à l'élection présidentielle a été développé et un logiciel de greffe a été acquis pour accompagner le suivi des

QPC. En outre, des améliorations considérables ont été apportées au site Internet du Conseil constitutionnel qui connaît aujourd'hui un succès considérable avec une estimation de 9 millions de pages vues d'ici la fin de l'année et la retransmission en ligne des audiences de QPC, dont les plus sollicitées peuvent être vues 15 000 fois.

En 2014, une enveloppe de 265 000 euros est programmée pour la mise en place d'un **logiciel de jurisprudence**. Ce logiciel permettra aux membres et au personnel du Conseil d'avoir accès à la jurisprudence française et étrangère et constituera une aide utile à la préparation des décisions. Il sera développé en lien avec le logiciel de greffe pour éviter les double saisies.

Ces éléments expliquent la hausse considérable des moyens alloués à l'informatique depuis 2009 :

Année	Montant global des dépenses informatiques
2009	188 617,68
2010	559 559,85
2011	359 938,97
2012	248 494,71
2013	396 000,00
2014	532 000,00

#### **4. Des économies réalisées sur les autres dépenses de fonctionnement**

Afin de réduire sa dotation, tout en tenant compte de la hausse des frais de personnel et en permettant la modernisation de ses moyens de travail, le Conseil constitutionnel a engagé un plan drastique d'économies sur ses autres dépenses de fonctionnement. Il a notamment **diminué les frais d'entretien des bâtiments, restreint son parc automobile et réduit les frais de représentation** de l'institution.

---

## B. UNE ACTIVITÉ QUI A CONSIDÉRABLEMENT AUGMENTÉ

### 1. Un nombre de QPC à présent stabilisé, mais élevé

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>1</sup> et la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution ont rendu possible, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2010, la saisine *a posteriori* du Conseil constitutionnel par tout justiciable estimant qu'une disposition législative en vigueur porte atteinte à ses droits et libertés. **Entre la première décision rendue le 28 mai 2010 et le 19 juillet 2013, 332 décisions issues d'une question prioritaire de constitutionnalité ont été rendues**, soit cinq fois plus que les décisions résultant d'une saisine *a priori* du Conseil (67 décisions « DC ») sur la même période. Si l'on exclut les années 2010 et 2011 qui ont vu le lancement de la procédure, et qui à ce titre ne peuvent être considérées comme représentatives, le Conseil rend depuis deux ans entre 70 et 80 décisions de ce type chaque année. Ce nombre élevé et stabilisé de décisions a pu être rendu dans des conditions satisfaisantes, **en moyenne dans un délai de 2 mois et 3 semaines**, respectant ainsi le délai de 3 mois fixé par la loi organique précitée. Ce délai n'est tenable qu'à la condition de respecter scrupuleusement un certain nombre de règles auxquelles le Conseil ne déroge pas : délai maximal des plaidoiries de 15 minutes, refus systématique des reports d'audience, etc. Votre rapporteur précise, toujours au cours de la période précitée, que **sur 1 336 QPC soulevées devant les juridictions, 348 ont été renvoyées au Conseil, soit un peu plus de 26 %**.

Précisons que le nombre important de décisions rendues n'a pas entraîné d'insécurité juridique particulière, d'une part parce que le nombre de décisions de non-conformité demeure limité (49 sur 332 en tout sur la période précitée), d'autre part parce que le Conseil a fait application, pour 23 d'entre elles, de la faculté de moduler dans le temps les effets de sa décision afin de donner le temps au législateur de légiférer de nouveau.

---

<sup>1</sup> L'article 61-1 de la Constitution dispose que « lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. »

Le tableau suivant récapitule la proportion par sort des décisions QPC entre le 28 mai 2010 et le 13 juillet 2013 :

Sort des différentes QPC	Part des QPC concerné
Décision de conformité à la Constitution	55 %
Conformité avec réserve	13 %
Non-conformité totale	17 %
Non-conformité partielle	9 %
Non lieux et autres décisions	6 %

Conformément à l'article 62 de la Constitution, « *une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.* »

Les exemples de QPC par lesquelles le Conseil constitutionnel a usé de cette faculté de **différer dans le temps les effets de sa décision** ne manquent pas.

Rappelons que le Parlement a, par exemple, eu à se prononcer, **en matière de garde à vue**, sur une nouvelle rédaction des articles 62, 63, 63-1 et 77 du code de procédure pénale, censurés parce qu'ils créaient, dans leur rédaction antérieure, un déséquilibre entre la prévention des atteintes à l'ordre public et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties : le Conseil constitutionnel décala de onze mois la prise d'effet de sa décision (décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010).

Le Conseil constitutionnel a également usé de cette faculté de différer dans le temps les effets de sa décision, lorsqu'il a annulé l'article L. 251-3 du code de l'organisation judiciaire, qui fixe la **composition du tribunal pour enfants**, au motif que ces dispositions portaient atteinte au principe constitutionnel d'impartialité des juridictions, laissant en l'espèce un an et demi au Parlement pour légiférer.

Il en fut de même concernant l'article 800-2 du code de procédure pénale, relatif aux **frais irrépétibles**, que le Conseil constitutionnel avait déclaré non conforme à la Constitution suite à une question prioritaire de constitutionnalité, en ce qu'il portait atteinte à l'équilibre du droit des parties dans le procès pénal : le Parlement a, pour ce faire, disposé d'un délai de plus de quatorze mois entre la décision rendue le 21 octobre 2011 et la prise d'effet de l'annulation fixée au 1er janvier 2013.

Cependant, compte tenu de l'application de règles constitutionnelles spécifiques à la matière pénale, à savoir le principe de non rétroactivité de la loi pénale plus dure, et, à l'inverse, le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, le Conseil constitutionnel ne serait probablement pas fondé à différer dans le temps toutes les décisions qu'il rend en la matière : c'est le cas semble-t-il lorsqu'il traite de la définition des infractions. C'est ainsi qu'il n'a pas différé dans le temps les effets de la censure de l'article 222-33 du code pénal, définissant le **délit de harcèlement sexuel** (Décision n° 2012-240 QPC du 04 mai 2012). Cette abrogation immédiate a conduit le législateur à adopter, le plus rapidement possible, de nouvelles dispositions législatives afin que ne perdure pas un quelconque vide juridique sur une telle infraction. En conséquence, la loi n°2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, qui ne vaut que pour les faits de harcèlement commis à compter de son entrée en vigueur, fut adoptée.

On remarquera donc que l'effet du décalage dans le temps est juridiquement sécurisant. Toutefois, il contraint souvent le Parlement à légiférer dans des délais restreints, avec toutes les conséquences sur le travail parlementaire que cela induit (procédure accélérée, etc.).

## **2. Le rendu de décisions importantes a nécessité un travail considérable**

Votre rapporteur se contentera de souligner, au travers d'un exemple, la charge d'activité considérable qui peut résulter de certaines décisions. En atteste la décision n°2013-156 PDR, par laquelle le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer sur la requête de M. Nicolas Sarkozy tendant à l'annulation de la décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en date du 19 décembre 2012 relative à son compte de campagne pour l'élection présidentielle de 2012.

Rappelons que la loi du 6 novembre 1962 prévoit que la CNCCFP « *approuve, rejette ou réforme, après procédure contradictoire, les comptes de campagne et arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu au V du présent article* ». Ses décisions « *peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel par le candidat concerné, dans le mois suivant leur notification* ».

Le Conseil constitutionnel a instruit cette requête avec le concours de deux rapporteurs adjoints. L'auteur de la requête ainsi que le Président de la CNCCFP **ont respectivement produit sept mémoires entre le 10 janvier et le 11 juin 2013**. Le Conseil constitutionnel a procédé à de **nombreuses mesures d'instruction** pour évaluer le montant des dépenses devant ou non être inscrites au compte de campagne, auprès d'une formation politique, de plusieurs mairies, de la présidence de la République, de cabinets de conseils et de plusieurs sociétés. **Au total, plus de six mois de travail auront été nécessaires pour rendre cette seule décision.**



### 3. Des perspectives d'activité encore en hausse avec le référendum d'initiative partagée

La mise en place du référendum d'initiative partagée, qui devrait résulter de l'adoption du projet de loi organique et du projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution pourrait conduire à renforcer encore l'activité du Conseil. D'une part, sur le fondement de l'article 60 de la Constitution, « *le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV* ». D'autre part, il devrait être chargé plus spécifiquement de contrôler le soutien des inscrits sur les listes électorales à l'initiative référendaire, c'est-à-dire au moins 10% du corps électoral, ou 4,5 millions d'électeurs, pour chaque référendum de ce type.

Afin de permettre au Conseil constitutionnel d'exercer cette compétence de manière exclusive, la commission mixte paritaire réunie le 30 octobre 2013, a souhaité lui accorder les moyens juridiques et matériels qui lui permettraient de statuer sur les réclamations dont il pourrait être saisi par tout électeur.

Les réclamations seraient préalablement examinées par une formation présidée par l'un des membres du Conseil constitutionnel. La formation plénière du Conseil constitutionnel resterait compétente pour statuer définitivement en cas d'appel de l'auteur de la réclamation contre la décision de la formation ou lorsque la formation souhaiterait renvoyer, notamment en raison de l'importance de l'affaire, à la formation plénière.

En outre, les services compétents de l'État seraient tenus leur concours matériel au Conseil constitutionnel dans sa mission. Dans ce cadre, le ministre de l'Intérieur lui communiquerait, dès lors que le Conseil en ferait la demande, la liste des soutiens recueillis.

Enfin, le Conseil constitutionnel pourrait s'entourer de délégués, choisis parmi les magistrats judiciaires ou administratifs, et des experts nécessaires à sa mission.

## IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE FÊTE SES 20 ANS

### A. UNE JURIDICTION DONT LA JURISPRUDENCE A PRÉCISÉ LE CHAMP DE COMPÉTENCES

Instaurée par la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, la Cour de justice de République (CJR) est compétente pour juger les crimes et délits commis par les membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions<sup>1</sup>. Composée de **15 juges**, répartis entre **12 parlementaires** (6

---

<sup>1</sup> Articles 68-1 et 68-2 de la Constitution.

députés, 6 sénateurs désignés par leurs assemblées respectives, lors de chaque renouvellement) et **3 magistrats du siège de la Cour de cassation**, elle est présidée par l'un des magistrats.

Concrètement, une **commission des requêtes**, composée de trois magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation, de deux conseillers d'État et de deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes reçoit les plaintes des personnes s'estimant lésées par un crime ou un délit commis par un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions. Elle peut classer la plainte ou la transmettre au procureur général près la Cour de cassation pour saisine de la CJR. Le procureur général près la Cour de cassation peut également saisir directement la CJR après avis conforme de la commission des requêtes.

La **commission d'instruction**, composée de trois membres titulaires et trois membres suppléants, conseillers à la Cour de cassation, procède à toutes mesures d'investigation jugées utiles. Elle peut requalifier les faits. À l'issue de son instruction, elle peut décider qu'il n'y a pas lieu à poursuivre ou décider le renvoi devant la Cour de justice de la République. Sa décision peut faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation.

La Cour de justice de la République vote sur la culpabilité, à la majorité absolue, par bulletins secrets. Sa décision peut également faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation qui doit alors statuer dans un délai de trois mois.

Notons que la Cour de cassation a eu l'occasion de préciser, à plusieurs reprises, quels étaient les crimes et les délits commis « *dans le cadre [de] fonction* » ministérielles, excluant les actes privés ou commis dans l'exercice de mandats locaux :

*« Attendu qu'en déduisant de ces éléments l'absence de tout lien entre les faits poursuivis et la fonction ministérielle, la chambre d'accusation a fait l'exacte application des textes visés au moyen, qu'en effet, les actes commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions sont ceux qui ont un rapport avec la conduite des affaires de l'État relevant de ses attributions, à l'exclusion des comportements concernant la vie privée ou les mandats électifs locaux ; d'où il suit que le moyen ne saurait être accueilli »<sup>1</sup>*

Votre rapporteur note avec attention qu'une **interprétation souple des actes détachés des fonctions ministérielles** semble se dessiner. Le parquet de Paris a, par exemple, adressé en juillet 2013 au juge d'instruction déjà saisi du dossier de blanchiment de fraude fiscale concernant un ancien ministre, un réquisitoire supplétif portant sur l'omission par ce dernier de déclarer une part de son patrimoine, en sa qualité de député mais aussi en sa qualité de ministre. Il n'a pas estimé devoir transmettre ces faits au ministère public près la Cour de justice de la République<sup>2</sup> privilégiant la poursuite de l'instruction par le juge commun de droit fiscal.

<sup>1</sup> Cour de Cassation, 26 mai 1995, crim., n°95.82.333, Carignon et autres

<sup>2</sup> En l'espèce le procureur général près la Cour de cassation.

En l'état actuel de la procédure, et sous toutes les réserves d'usage, le Procureur général près la Cour de cassation n'a pas estimé nécessaire de solliciter l'avis de la commission des requêtes sur cette infraction qui ne peut, par définition, être commise que par un membre du Gouvernement<sup>1</sup>.

Précisons enfin que le juge d'instruction est tout à fait fondé, le cas échéant, s'il s'estime incompétent, à se dessaisir d'une partie des faits, la Cour de Justice de la République prenant alors le relai de l'instruction.

## **B. UNE JURIDICTION AUX MOYENS MATÉRIELS ET HUMAINS STABILISÉS**

**Plus de la moitié des dépenses** de la Cour de Justice de la République correspondent à des **frais immobiliers**. Votre rapporteur, comme l'an dernier, estime que le loyer pèse excessivement sur le budget de l'institution. Toutefois, les perspectives pour 2014 sont plus satisfaisantes, la CJR ayant renégocié son loyer dans un contexte d'arrivée à échéance de son précédent bail locatif.

Alors que la Cour de Justice de la République pourrait, aux alentours de 2017, occuper les actuels locaux du tribunal de grande instance de Paris, à l'occasion de l'emménagement de ce dernier dans des locaux du site des Batignolles, pour se trouver à proximité immédiate de la Cour de cassation dont est issu son personnel permanent, il convenait en effet de trouver une solution pour diminuer, dans l'intervalle, le poids des charges locatives.

Le gouvernement avait envisagé un déménagement provisoire dans des locaux situés rue du renard, dans le 4<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, mais compte tenu du coût du réaménagement, et du temps que cela aurait requis, cette piste a été abandonnée.

Il a donc été décidé de négocier des conditions locatives plus avantageuses, ce qui s'est révélé assez complexe. Les échanges entre le propriétaire des locaux de la rue Constantine, la GMF Prony Bureau, la CJR et France domaine auront duré plusieurs mois. Toujours est-il que le loyer annuel net, à la suite de la signature du nouveau bail le 21 mars 2013, est à présent de 450 000 euros. Sur l'exercice 2013, l'économie réalisée est ainsi de 55 312, 32 euros (différentiel avec le loyer qui aurait été versé sans renégociation). De surcroît, le bail renégocié laisse à la charge du propriétaire les charges locatives (soit environ 24 000 euros par an).

---

<sup>1</sup> La déclaration doit être effectuée dans les deux mois qui suivent la nomination du ministre.

Le tableau suivant récapitule les charges prévisionnelles de la Cour de Justice de la République pour 2014 :

	Prévisions
<b>1 - Loyer + charges</b>	<b>465 600</b>
Loyer du 21, rue de Constantine 75007 Paris	463 500
Charges locatives (remboursement ascenseur)	26 225
<b>2 - Indemnités des magistrats</b>	<b>125 000</b>
<b>3 - Autres dépenses de fonctionnement</b>	<b>134 500</b>
Énergie (électricité, gaz)	20 000
Eau	7 500
Téléphone	14 000
Frais postaux	3 500
Matériel et fournitures de bureau	21 000
Documentation	10 000
Nettoyage des locaux CJR	4 000
Autres prestations	2 000
Informatique	10 000
Entretien des véhicules	14 000
Frais de représentation	7 500
Travaux de rénovation intérieure	6 000
Maintenance des installations techniques	13 000
Matériel technique	2 000
<b>4 - Frais de justice</b>	<b>70 000</b>
<b>Sous total hors frais de procès</b>	<b>795 100</b>
<b>5 - Frais de procès</b>	<b>71 500</b>
Frais d'organisation	40 000
Indemnités de juges parlementaires	21 500
Frais de justice	10 000
<b>TOTAL</b>	<b>866 600</b>

### **C. UNE ACTIVITÉ VARIABLE DANS LE TEMPS**

Le **rythme de travail** de la Cour de Justice de la République est par définition **imprévisible et très variable**. Le nombre de requêtes reçues et le stock à traiter varie donc considérablement d'une année sur l'autre. On notera que les trois années les plus chargées ont été respectivement 1994 (234 requêtes reçues), 2005 (97) et 1996 (89), tandis que 2010 (18), 2007 (26) et 2009 (30) ont fait l'objet d'un nombre de requêtes reçues moins important. Depuis 1993, la CJR aura reçu 1157 requêtes, en **aura examiné 1142**, en aura classé 1082 et en aura transmis 33 au procureur général.

\*

\*                      \*

**Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable aux crédits de la mission « pouvoirs publics ».**



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Conseil constitutionnel (déplacement effectué le 18 septembre 2013)

- **M. Jean-Louis Debré**, président
- **M. Marc Guillaume**, secrétaire général
- **M. Jérôme Séguy**, chef du service administratif et financier

### Cour de Justice de la République

- **Mme Martine Ract-Madoux**, présidente
- **M. Claude Soulier**, secrétaire général