

N° 170

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

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 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIII

POUVOIRS PUBLICS

Par M. Jean-Pierre SUEUR,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 169 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : UN TRÈS NOTABLE EFFORT D'ÉCONOMIES, QUI NE POURRA ÊTRE PROROGÉ	9
A. DES CHARGES CONTENUES MALGRÉ UNE ACTIVITÉ PRÉSIDENTIELLE SOUTENUE	11
1. <i>Les effectifs réduits de 7,7 % en quatre ans</i>	11
2. <i>Une maîtrise des charges de fonctionnement malgré un contexte défavorable</i>	13
3. <i>Privilégier des moyens dématérialisés moins onéreux</i>	15
B. DES RESSOURCES PROPRES QUI DEMEURENT SUBSIDIAIRES	16
II. LA STABILISATION DES DOTATIONS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	17
A. LE BUDGET 2016 DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	17
1. <i>Un autofinancement non négligeable</i>	19
2. <i>Des dépenses d'investissement en hausse</i>	19
3. <i>Une diminution des dépenses de fonctionnement</i>	19
B. LE BUDGET 2016 DU SÉNAT	20
1. <i>Une maîtrise des charges de personnel</i>	21
2. <i>Le maintien justifié de la dotation allouée au Jardin du Luxembourg</i>	22
C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES : DES DOTATIONS STABLES	23
III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UNE ACTIVITÉ ACCRUE POUR DES MOYENS TOUJOURS PLUS MAÎTRISÉS	23
A. UN EFFORT DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE CONSIDÉRABLE	23
1. <i>Une légère hausse des dépenses de personnel très raisonnable au regard de l'évolution de l'activité</i>	23
2. <i>Un programme opportun de rénovation des locaux menés ces neuf dernières années</i>	24
B. UN NIVEAU D'ACTIVITÉ PLUS IMPORTANT DEPUIS 2010	25
1. <i>Une activité accrue en raison de la QPC</i>	25
2. <i>Une activité de juge électoral en 2015 principalement liée au contrôle des élections sénatoriales de 2014</i>	27
IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE	28
A. UNE JURIDICTION PROTÉGEANT LA FONCTION MINISTÉRIELLE	28
B. UNE JURIDICTION À L'ACTIVITÉ PERMANENTE	28
C. UNE JURIDICTION AUX MOYENS MATÉRIELS ET HUMAINS PARFAITEMENT MAÎTRISÉS	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 18 novembre 2015, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur¹, les crédits de la mission *Pouvoirs publics* du projet de loi de finances pour 2016.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis, a souligné que l'ensemble des pouvoirs publics participaient à l'effort de maîtrise de la dépense : toutes les dotations des pouvoirs publics pour 2016 sont reconduites en euros courants à l'exception de celle du Conseil constitutionnel qui diminue pour le septième exercice consécutif :

- la dotation allouée pour 2016 à la **Présidence de la République** s'élève à **100 millions d'euros**, comme l'an dernier ;

- 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 maintenue à **35 489 162 euros** répartie entre la dotation de **Public Sénat** à **18 848 000 euros** et celle de **LCP-AN** à **16 641 162 euros** ;

- les crédits du **Conseil constitutionnel** (9 920 462 euros) sont réduits de **2,65 %**, **soit la septième baisse consécutive**, 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 ;

- enfin, la dotation de la **Cour de justice de la République** (861 500 euros) est reconduite, **hors éventuel procès**, grâce notamment à une maîtrise, cette année encore, des dépenses de fonctionnement.

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

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

L'autonomie financière des institutions qui composent la mission *Pouvoirs publics*, justifiée par « *la sauvegarde du principe d'autonomie des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* »¹, ne saurait exempter ces dernières d'une juste contribution à l'effort national de redressement des finances publiques.

La particularité, au sein des institutions publiques, de la **Présidence de la République**, des **assemblées parlementaires**, des **chaînes parlementaires**, du **Conseil constitutionnel**, de la **Haute Cour** et de la **Cour de Justice de la République**, justifie que la présente mission soit dépourvue de programmes et ne réponde pas à une politique publique prédéfinie.

Plus que jamais, les citoyens exigent l'exemplarité dans l'utilisation des deniers publics. C'est l'esprit avec lequel les institutions précitées ont engagé ces dernières années un **effort budgétaire significatif, renouvelé** pour l'exercice 2016, sans que cet effort altère la qualité des missions remplies. Les dotations globales de ces institutions devraient en effet s'élever en 2016 à 987 745 724 euros, soit une **diminution de près de 1,89 million 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 2015	Demandées pour 2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016
501 / Présidence de la République	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000
511 / Assemblée nationale	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

¹ Conseil constitutionnel, 25 juillet 2001, LOLF.

Numéro et intitulé de la dotation et du titre	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2015	Demandées pour 2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016
521 / Sénat	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
541 / La Chaîne parlementaire	35 489 162	35 489 162	35 489 162	35 489 162
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	35 489 162	35 489 162	35 489 162	35 489 162
542 / Indemnités des représentants français au Parlement européen				
531 / Conseil constitutionnel	10 190 000	9 920 462	10 190 000	9 920 462
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	10 190 000	9 920 462	10 190 000	9 920 462
532 / Haute Cour				
533 / Cour de justice de la République	861 500	861 500	861 500	861 500
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	861 500	861 500	861 500	861 500
Total pour la mission	988 015 262	987 745 724	988 015 262	987 745 724

Source : bleu budgétaire, annexé au projet de loi de finances pour 2016

Soulignons que toutes les dotations de la présente mission diminuent ou sont reconduites en euros courants. Votre rapporteur tient toutefois à souligner que les limites de cet exercice consistant à réduire la dotation des pouvoirs publics, année après année, qui a certes permis de rationaliser les moyens employés, se font aujourd'hui sentir. L'activité importante des pouvoirs publics constitutionnels ne pourra être poursuivie avec la qualité et l'efficacité requises qu'au prix d'un maintien des moyens matériels actuels.

Comme chaque année, l'examen des crédits alloués à la mission *Pouvoirs publics* par notre commission s'effectuera 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 de l'Assemblée nationale 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 laquelle **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. Depuis les élections européennes de 2009, l'indemnité de chaque député européen est directement en effet 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, cette année encore, sur l'intérêt de maintenir l'existence d'une telle dotation qui est devenue purement formelle.

I. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE : UN TRÈS NOTABLE EFFORT D'ÉCONOMIES, QUI NE POURRA ÊTRE PROROGÉ

Depuis sept années maintenant, les crédits de la Présidence de la République font l'objet d'un **effort de rationalisation sans précédent**. Les progrès réalisés se manifestent en premier lieu par un effort de transparence réel puisqu'une présentation par type de charges est effectuée. Grâce à un retraitement rétroactif des données, réalisé sur les recommandations de la Cour des Comptes, qui effectue désormais un contrôle annuel des crédits de la Présidence de la République, une comparaison à périmètre équivalent depuis 2011 a pu être faite, ce qui facilite les comparaisons dans le temps.

Les dépenses de la Présidence de la République 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 2016, comme lors des exercices précédents, ces dépenses seront financées à plus de 95 % par la dotation allouée par la loi de finances, les autres recettes émanant de produits divers (produits locatifs, ventes diverses et remboursement des frais avancés par les participants aux voyages officiels). Cette dotation sera plafonnée, pour la deuxième fois en 2016, au niveau de la barre symbolique des 100 millions d'euros.

Toutefois, il faut noter que la part des ressources propres augmente légèrement depuis quelques années, compte tenu du double effet résultant de la baisse de la dotation allouée et de la hausse des ressources propres.

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

		Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014 ¹	Budget 2015	Budget 2016
1	Charges de personnel	67 109 739	65 650 792	67 610 000	67 500 000	67 500 000
	Mis à disposition	56 331 923	55 446 687	56 758 824	56 686 500	56 703 500
	Contractuels	10 777 816	10 204 105	10 851 176	10 813 500	10 796 500
2	Charges de fonctionnement courant	19 049 000	17 641 360	17 925 200	18 721 126	18 650 000
	Approvisionnement	4 295 000	4 053 000	4 250 881	4 400 126	5 140 000
	Prestations extérieures	4 352 700	4 260 760	4 468 785	4 621 000	4 670 000
	Autres services extérieurs	6 021 800	5 125 300	5 375 534	5 200 000	4 340 000
	Impôts et taxes	200 000	220 000	230 000	200 000	200 000
	Dotation aux amortissements et provisions	4 179 500	3 982 300	3 600 000	4 300 000	4 300 000
3	Déplacements	19 400 000	18 199 300	16 000 000	14 328 874	14 300 000
	Diplomatiques	7 866 100	7 202 700	6 675 650	5 835 607	5 415 000
	Hors diplomatiques	3 788 800	3 536 900	2 237 635	1 944 534	2 226 000
	Avions ETEC	7 745 100	7 459 700	7 086 715	6 548 733	6 659 000
4	Charges exceptionnelles	350 000	320 000	0	0	0
5	Équipements et travaux	4 134 000	3 621 800	4 000 000	4 000 000	4 100 000
TOTAL DES CHARGES		110 042 739	105 433 252	105 535 200	104 550 000	104 550 000
Dotation loi de finances		108 929 739	103 483 252	101 660 000	100 000 000	100 000 000
Produits divers de gestion		1 113 000	1 950 000	2 075 200	1 200 000	1 200 000
	Intérêts du compte de dépôt	820 000	965 000	902 000	0	
	Recettes du restaurant		636 000	606 000	610 000	610 000
	Produits locatifs logements	125 200	139 300	182 000	250 000	250 000
	Participations des parents aux frais de la crèche	48 500	55 900	75 000	70 000	70 000
	Ventes de produits	46 000	52 500	72 500	50 000	50 000
	Remboursement plateaux repas	24 500	28 100	29 200	30 000	30 000
	Vente véhicules	17 900	26 500	26 500	10 000	10 000
	Autres produits	30 900	46 700	182 000	180 000	180 000
Produits exceptionnels				1 800 000	3 350 000	3 350 000
TOTAL DES PRODUITS		110 042 739	105 433 252	105 535 200	104 550 000	104 550 000

(1) après transfert en provenance des services du Premier ministre en PLF 2014

Source : bleu budgétaire, annexé au projet de loi de finances pour 2016

A. DES CHARGES CONTENUES MALGRÉ UNE ACTIVITÉ PRÉSIDENTIELLE SOUTENUE

Dans son rapport¹ sur les comptes et sur la gestion des services de la Présidence de la République en 2014, la Cour des comptes souligne qu'elle a pu observer « *la poursuite des efforts engagés pour ramener les dépenses (...) dans la limite d'un montant maximum de 100 millions d'euros* ».

1. Les effectifs réduits de 7,7 % en quatre ans

La Présidence de la République, afin de respecter l'engagement qui a été pris de réduire à 100 millions d'euros la dotation allouée, s'est engagée dans une politique volontariste de maîtrise des dépenses de personnel.

Elle a, en premier lieu, **réduit ses effectifs**, passant de 882 agents au 31 décembre 2011 à **814 équivalents temps plein (ETP) au 31 décembre prochain**, soit une réduction d'effectifs de presque 7,7 % en quatre ans. La masse salariale représente en effet les deux-tiers des dépenses globales ; le facteur déterminant de la politique de maîtrise budgétaire étant principalement le volume de personnel.

Cet effort ne permettra pas, pour autant, de réduire significativement la masse salariale en 2016 (- 0,15 %) en raison notamment du « *glissement vieillesse technicité* » (GVT), des mesures catégorielles mises en œuvre par les ministères desquels la plupart des agents de l'Élysée sont détachés, et de la croissance des cotisations et charges. Toutefois, la politique salariale a permis d'éviter que les charges de personnel explosent.

Pour parvenir à ces résultats, la Présidence de la République a par exemple drastiquement encadré les fonctions de chauffeurs affectés, passés d'une dizaine à seulement quatre aujourd'hui (seuls le Président de la République, le Secrétaire général, le Directeur de cabinet et le Chef d'État-major particulier disposent actuellement d'un chauffeur affecté) au bénéfice d'une organisation sous forme de pool.

Depuis 2011, l'effectif des chauffeurs a diminué de 11 ETP du fait d'une plus grande mutualisation, et de la réduction du nombre des chauffeurs affectés. Le tableau suivant récapitule le nombre de chauffeurs à la Présidence de la République :

	Au 31 décembre				Au 31 octobre
	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL	48	46	42	38	37

En outre, des économies sur les frais de carburant ont pu être obtenues grâce à la politique volontariste mise en place dans l'acquisition de

¹ Cour des comptes, rapport N° S 2015-0725-1 du 15 juillet 2015 - Comptes et gestion des services de la Présidence de la République.

véhicules électriques. Treize véhicules électriques sont aujourd'hui utilisés à la Présidence de la République sur un parc automobile estimé à 91 véhicules au 31 décembre prochain. La part des véhicules électriques dans le parc automobile est ainsi passée de 2 % en 2012 (2 véhicules pour un parc de 96 véhicules) à près de 15 %.

Compte tenu des limites actuelles de l'autonomie de ces véhicules électriques, leur utilisation se limite aux déplacements à Paris intra-muros et en petite couronne. Les besoins de cette nature étant satisfaits avec les 13 véhicules du parc, les achats pour 2016 s'orienteront vers des véhicules hybrides, ce qui fera passer la part de véhicules électriques à près de 25 % en 2016.

Les effectifs du service de la correspondance présidentielle sont passés de 86 équivalents temps plein au 31 décembre 2012 à 72 en 2015 grâce à une réorganisation interne et au déploiement d'un nouveau système d'information. Cette réduction des effectifs est à mettre en parallèle avec l'importance de l'activité en la matière : 213 000 correspondances sont adressées chaque année au Président de la République, dont 150 000 mails. Le service répond à l'intégralité des courriers reçus, à l'exception bien entendu des lettres anonymes et des courriers insultants. Soulignons qu'il existe au sein de ce service un bureau chargé de traiter spécialement la correspondance adressée par les élus.

Précisons que plus de 80 % des personnels sont mis à disposition par les ministères, les collectivités locales et des organismes publics, contre remboursement. Les ministères de l'Intérieur et de la Défense demeurent les deux premiers pourvoyeurs de personnels mis à disposition, représentant actuellement 52,7 % des effectifs de la Présidence de la République (330 ETP proviennent du ministère de l'Intérieur, au 31 octobre 2015, dont 250 gardes républicains, et 102 du ministère de la Défense). Il faut noter à cet égard que les militaires représentent 39,7 % des effectifs de la Présidence de la République.

Le contexte actuel en matière de sécurité incite votre rapporteur à penser qu'il ne serait pas raisonnable de limiter davantage les moyens alloués à la Présidence de la République.

Il faut ajouter que les impératifs budgétaires font reposer sur les personnels en place la croissance de l'activité, et le recours aux heures supplémentaires devient inéluctable. Dans son rapport précité, la Cour des comptes indique même que « *le sujet du recours très excessif, au regard du droit en vigueur, aux heures supplémentaires n'est pas encore réglé* ». Votre rapporteur ne peut toutefois que constater qu'il n'est pas possible, alors même que l'activité liée aux manifestations organisées en France par la Présidence de la République s'est accrue de plus de 30 %, d'exiger de cette dernière de contenir ses charges de personnel, donc de limiter les recrutements, tout en limitant le recours aux heures supplémentaires. La Présidence de la

République confirme que le recours aux heures supplémentaires a progressé en 2014 (1,62 million d'euros contre 1,55 millions d'euros en 2013), mais elle fait observer que celles-ci demeurent très inférieures au montant de 1,95 million d'euros constaté en 2011. Auditionné par votre rapporteur, M. Thierry Lataste, directeur de cabinet du Président de la République, souligne que « *le seul moyen pour répondre à cette remarque de la Cour, sans augmenter la masse salariale, serait une externalisation accrue des prestations, ce qui, globalement, coûterait probablement plus cher et n'est de toute façon pas envisageable pour les activités à caractère régalien* ».

2. Une maîtrise des charges de fonctionnement malgré un contexte défavorable

Les charges de fonctionnement de la Présidence ont été considérablement freinées ces sept dernières années grâce à une **meilleure application des règles de la commande publique** et à une rationalisation du fonctionnement des services. Elles devraient diminuer de 0,4 % entre 2015 et 2016.

Cette diminution est d'autant plus appréciable que, comme les autres administrations publiques, la Présidence de la République fait face à des dépenses incompressibles : la hausse des dépenses de sécurisation des systèmes d'information, rendue absolument indispensable en raison des « *cyberattaques* » contre le site Internet et les réseaux informatiques, le montant des taxes et impôts, principalement la taxe sur les bureaux et différentes taxes communales auxquelles la Présidence est assujettie, la hausse substantielle du coût des fluides qui rend ce poste difficilement flexible à la baisse.

Toutes les autres charges, qu'il s'agisse du personnel, des déplacements, des charges exceptionnelles ou des charges d'équipement sont réduites ou reconduites en euros courants pour 2016.

Votre rapporteur constate donc, cette année encore, que la Présidence de la République maîtrise l'intégralité des dépenses sur lesquelles elle dispose d'une marge d'action effective.

En 2016, le coût des déplacements, en constante réduction depuis 2012 (19,4 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 contre 14,3 millions d'euros pour 2016) sera de nouveau réduit, après une baisse de 10,5 % l'an dernier. Bien entendu, le niveau de dépenses est dans ce domaine très étroitement tributaire de l'agenda politique et diplomatique. Cette nouvelle diminution est rendue possible par un contrôle accru de deux points de vigilance :

- les caractéristiques des déplacements (durée et format des délégations, recours exceptionnel à l'avion « *spare* » (de rechange) de l'ETEC, etc.) ;

- les conditions d'hébergement, de réception et de transport avec la recherche de formules moins onéreuses.

S'agissant du resserrement des formats des délégations, une note du Secrétaire général de la Présidence de la République du 25 novembre 2013, déterminant les nouvelles modalités de participation, évoquée par votre rapporteur l'an dernier, produit aujourd'hui pleinement ses effets. Pour les délégations officielles, la cellule diplomatique, en lien avec le protocole, propose au Chef de l'État le format de délégation le plus adapté. Pour les déplacements non officiels et techniques, cette proposition incombe à la chefferie de cabinet et au protocole. Enfin, les missions préparatoires, destinées à organiser les déplacements à venir ont été considérablement encadrées, puisque la note précitée limite le nombre de participants, et rationalise les conditions de voyage selon la nature du déplacement préparé.

Votre rapporteur tient en outre à préciser que la ligne budgétaire consacrée aux télécommunications et à la sécurisation des systèmes d'information, à laquelle 1 380 000 euros seront consacrés en 2016, constitue une véritable nécessité, compte tenu des « cyberattaques » récurrentes, parfois d'entités situées à l'étranger. Le système d'information de la Présidence de la République, qui fait l'objet d'audits annuels assurés par l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), constitue en effet une cible privilégiée.

Le responsable sécurité des systèmes d'information (RSSI), rattaché au Commandant militaire de la Présidence, avec l'appui quasi systématique de l'ANSSI, est le garant de la prise en compte de la sécurité dans la conduite des projets informatiques. Les systèmes élaborés font l'objet d'un « *processus d'homologation sécurité* ». Cette démarche est intégrée dans les projets intéressant les domaines classifiés de défense.

La Présidence de la République poursuit donc les nombreux investissements prévus en la matière pour 2015, avec notamment

- la modernisation du réseau de câblage courant faible, c'est-à-dire le réseau informatique, ce qui est particulièrement complexe dans des locaux classés monument historique, pour un montant de 120 000 euros annuels (budget récurrent) en lien avec le service de l'administration et de la conservation des résidences présidentielles (SACRP) ;

- l'acquisition et la mise à jour de licences pour environ 260 000 euros (serveurs et produits bureautiques) ;

- la modernisation du parc d'équipements à hauteur de 220 000 euros ;

- la sécurisation et la consolidation des installations de téléphonie.

Pour 2016, 70 % des investissements seront consacrés à des projets de sécurisation et de consolidation de l'informatique et des télécoms (IT). Des séances de sensibilisation à la sécurité informatique auprès des utilisateurs finaux sont par ailleurs régulièrement organisées.

À l'instar de nombreux ministères, la Présidence de la République bénéficie de la mise en place, dans des conditions optimales, d'un hébergement immobilier sécurisé d'équipements informatiques. Cette nouvelle organisation, portée par la Direction interministérielle des systèmes d'information de communication, permet l'hébergement d'une part importante des infrastructures informatiques au sein d'un *data centre* public hautement sécurisé, qui héberge également des infrastructures informatiques relevant du ministère de la Défense et de la gendarmerie nationale.

3. Privilégier des moyens dématérialisés moins onéreux

Pour répondre à la demande des utilisateurs, de plus en plus intéressés par des supports de communication interactifs, le site internet de l'Élysée, accessible par la page www.elysee.fr, a fait l'objet d'une refonte complète. Il a été mis en ligne dans sa nouvelle version le 23 septembre dernier. Il permet par exemple, dans la rubrique « réseaux sociaux » de suivre l'actualité du Chef de l'État à travers *facebook*, *twitter*, *instagram*, *vine* et bientôt *snapchat*.

Grâce aux compétences des personnels en interne, le coût de la nouvelle interface a été limité à 35 520 euros, répartis entre la conception graphique (8 400 euros), l'intégration HTML (18 960 euros) et un audit d'accessibilité (8 160 euros). Le nombre de visiteurs, à la suite de cette refonte, a augmenté de 13 % par rapport à la même période l'année précédente. Précisons que le formulaire « Écrire au Président » permet en outre de réduire la hausse des coûts d'affranchissement postal en privilégiant les échanges électroniques avec les citoyens.

Enfin, si l'on excepte cette rubrique de correspondance électronique, il est intéressant de constater que les pages les plus consultées sont celles ayant trait aux aspects historiques et symboliques.

**Les dix pages actuellement les plus consultées du site Internet de l'Élysée
(par ordre décroissant)**

<http://www.elysee.fr/>

<http://www.elysee.fr/la-presidence/les-symboles-de-la-republique-francaise/>

<http://www.elysee.fr/chronologie/>

<http://www.elysee.fr/ecrire-au-president-de-la-republique/>

<http://www.elysee.fr/la-presidence/le-drapeau-francais/>

<http://www.elysee.fr/la-presidence/les-presidents-de-la-republique-depuis-1848/>

<http://www.elysee.fr/la-presidence/la-marseillaise-de-rouget-de-lisle/>

<http://www.elysee.fr/toutes-les-actualites/>

<http://www.elysee.fr/la-presidence/marianne/>

<http://www.elysee.fr/la-presidence/liberte-egalite-fraternite/>

B. DES RESSOURCES PROPRES QUI DEMEURENT SUBSIDIAIRES

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 4,55 millions d'euros**, proviennent, comme l'an passé, de produits divers de gestion (1 200 000 euros budgétés pour 2016) et de produits exceptionnels (3 350 000 euros).

Votre rapporteur constate, en premier lieu, que les recettes issues de produits exceptionnels, qui avaient considérablement augmenté en 2015, se maintiendront au même niveau en 2016, à 3 350 000 euros. Sur cette somme, 50 000 euros proviennent d'un prélèvement sur les 250 630 euros perçus par l'Élysée lors de la vente en 2013 d'une partie de la cave à vin présidentielle, permettant ainsi l'acquisition de « vins de garde ». Le reste, soit 3,3 millions d'euros, correspond en fait à l'amortissement des subventions d'investissement versées par l'État : la Cour des comptes préconise en effet d'amortir les subventions versées par l'État au même rythme que les biens immobiliers financés par ce biais, préconisation comptable que l'Élysée a attendu 2012 pour respecter. Une quote-part de ces investissements est donc à présent inscrite chaque année au résultat de l'exercice.

Par ailleurs, l'évolution de la structure des produits divers de gestion se confirme en 2016. En effet, par un alignement progressif sur le droit commun, la Présidence de la République perçoit des recettes propres de plus en plus élevées. Autrement dit, l'Élysée facture davantage que par le passé les services dont bénéficie une partie de son personnel. Sont notamment concernés la **perception des loyers** et des charges locatives par la Présidence de la République, en tant que propriétaire de logements situés Quai Branly, le **produit des frais de restauration** acquittés par les usagers et

le remboursement d'une partie des frais de déplacement par les participants aux déplacements officiels.

II. LA STABILISATION DES DOTATIONS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les Questeurs de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont réunis le 8 juillet 2015, sous la présidence de M. Christian Babusiaux, Président de Chambre honoraire à la Cour des comptes, pour arrêter les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées et des chaînes parlementaires en 2016.

Ils ont stabilisé pour les deux assemblées, 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 effectuer un **prélèvement sur leurs disponibilités** financières et compter sur des produits de gestion pour équilibrer leurs comptes.

Le tableau suivant récapitule le montant de la dotation allouée à l'Assemblée nationale, au Sénat et à la Chaîne parlementaire depuis 2014 :

	Réalisation 2014	Dotation 2015	Dotation 2016	Variation 2016 / 2015	
				En valeur	En %
Dotation « Assemblée nationale »	517 890 000	517 890 000	517 890 000	0	0,00 %
Dotation « Sénat »	323 584 600	323 584 600	323 584 600	0	0,00 %
Action « Sénat »	311 627 700	311 627 700	311 627 700	0	0,00 %
Action « Jardin du Luxembourg »	11 956 900	11 956 900	11 956 900	0	0,00 %
Action « Musée du Luxembourg »	0	0	0	0	0,00 %
Dotation « La Chaîne parlementaire »	35 210 162	35 489 162	35 489 162	0	0,00 %
Action « LCP-AN »	16 641 162	16 641 162	16 641 162	0	0,00 %
Action « Public-Sénat »	18 569 000	18 848 000	18 848 000	0	0,00 %

A. LE BUDGET 2016 DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par tradition républicaine, l'usage requiert qu'une assemblée parlementaire ne procède pas à un examen approfondi du budget de l'autre assemblée. Votre rapporteur présentera donc le budget de l'Assemblée nationale de manière synthétique. Celui-ci se caractérise pour 2016 par une diminution des dépenses de fonctionnement et par un recours important,

comme lors des deux derniers exercices, à l'autofinancement. Le tableau ci-dessous récapitule les prévisions de charges de l'Assemblée nationale depuis 2014 :

		Budget 2014	Exécuté 2014	Taux d'exécution	Budget 2015	Budget 2016	Variations sur budget 2015	
							En valeur absolue	En %
CHARGES								
I - Section de fonctionnement		517 892 573	505 290 805	97,57 %	518 426 787	517 429 625	-997 162	-0,19 %
60	Achats de biens et fournitures	8 029 000	6 722 635	83,73 %	7 648 000	7 669 300	21 300	0,28 %
61-62	Services extérieurs	33 411 000	30 471 185	91,20 %	34 068 310	33 141 100	-927 210	-2,72 %
63	Impôts et taxes	3 779 100	4 010 664	106,13 %	3 766 500	3 712 854	-53 646	-1,42 %
64	Charges de personnel	175 039 188	175 225 917	100,11 %	176 409 400	175 074 000	-1 335 400	-0,76 %
	<i>Charges de rémunération</i>	125 312 100	126 081 326	100,61 %	125 268 900	123 605 600	-1 663 300	-1,33 %
	<i>Charges sociales et diverses</i>	49 727 088	49 144 591	98,43 %	51 140 500	51 468 400	327 900	0,64 %
65	Charges parlementaires	295 306 285	288 744 578	97,78 %	294 211 577	295 509 371	1 297 794	0,44 %
	<i>Indemnités parlementaires</i>	50 282 719	49 996 414	99,43 %	50 291 195	50 196 195	-95 000	-0,19 %
	<i>Charges sociales</i>	63 442 206	61 870 125	97,52 %	60 686 451	60 314 751	-371 700	-0,61 %
	<i>Secrétariat parlementaire</i>	161 824 990	160 402 082	99,12 %	163 138 459	165 432 953	2 294 494	1,41 %
	<i>Autres charges</i>	19 756 370	16 475 957	83,40 %	20 095 472	19 565 472	-530 000	-2,64 %
67-69	Charges exceptionnelles et imprévues	2 328 000	115 826	4,98 %	2 323 000	2 323 000	0	0,00 %
II - Section d'investissement		19 932 193	14 094 420	70,71 %	18 525 193	19 289 293	764 100	4,12 %
III - Total des charges (I + II)		537 824 766	519 385 225	96,57 %	536 951 980	536 718 918	-233 062	-0,04 %
RESSOURCES								
IV - Produits divers		4 404 800	4 860 628	110,35 %	4 237 000	3 871 000	-366 000	-8,64 %
V - Prélèvement sur les disponibilités		15 529 966	0		14 824 980	14 957 918	132 938	0,90 %
DOTATION		517 890 000	517 890 000		517 890 000	517 890 000		

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2016

1. Un autofinancement non négligeable

La **dotation allouée à l'Assemblée nationale** dans le projet de loi de finances pour 2016 s'élèvera, comme en 2015, à **517 890 000 euros**. L'Assemblée nationale établira donc son budget 2015, qui s'équilibre à un montant total de 536 951 980 euros, en prélevant 14 824 980 euros sur ses disponibilités, ce qui est inférieur au prélèvement prévu pour 2015, mais demeure substantiel. Une incertitude s'attache par nature au niveau de ce prélèvement qui sera constaté en exécution, en fonction des dépenses effectives. Ainsi, le budget pour 2015 prévoyait un prélèvement de 15 529 966 euros, et un excédent a finalement été constaté à hauteur de 3 365 404 euros ; l'importance de cet écart a tenu à la fois à l'activité parlementaire et à l'impossibilité d'engager certaines opérations d'investissement dans les délais prévus.

L'Assemblée nationale escompte, en outre, des ressources propres pour un total de 3 871 000 euros. Ces ressources propres comprennent le versement, depuis 2009, par chacun des deux fonds de sécurité sociale, d'une redevance en échange du recours aux personnels et aux locaux de l'Assemblée nationale pour la gestion des fonds de sécurité sociale (1 906 000 euros pour 2016), ainsi que le remboursement par des organismes de sécurité sociale des indemnités journalières en cas de « congés maladie » de collaborateurs des députés.

2. Des dépenses d'investissement en hausse

Les **dépenses d'investissement** de l'Assemblée nationale pour 2016 **devraient augmenter de 4,12 %** à 19 289 293 euros. Ces dépenses seront pour moitié consacrées à des travaux de construction en 2016 (9 737 900 euros, soit 50,5 % du total des crédits d'investissement de l'Assemblée nationale). Ces dépenses couvrent par exemple des travaux relatifs à l'emmarchement (colonnade du Palais-Bourbon), dont les études techniques débuteraient au premier semestre 2016 et la restauration des grands murs d'enceinte de l'hémicycle, qui ne peut être réalisée que pendant les périodes d'interruption des travaux parlementaires.

3. Une diminution des dépenses de fonctionnement

Les charges de fonctionnement représentent 96,4 % du total des dépenses de l'Assemblée nationale prévues au budget. Le montant prévu en 2016 (517 429 625 euros) est en diminution de 997 162 euros (soit - 0,19 %) par rapport au budget 2015, et correspond pratiquement au montant de la dotation de l'État (517 890 000 euros), ce qui, en tenant compte de l'inflation, n'est possible qu'à la condition que l'Assemblée nationale renonce à

certaines dépenses. Les principales économies de fonctionnement prévues au budget 2016 concernent :

- la reconduction du gel du point d'indice en 2016 ;
- la poursuite en 2016 de la réduction des effectifs, permise par un remplacement seulement partiel des départs en retraite ;
- le contrôle strict des crédits pour frais de voyages et déplacements.

B. LE BUDGET 2016 DU SÉNAT

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 2016, comme ce fut le cas en 2013, en 2014 et en 2015 une stabilisation des crédits qui lui sont alloués. Afin de maintenir en euros courants son budget 2016, il puisera en conséquence une nouvelle fois dans ses disponibilités. Le prélèvement sur les disponibilités devrait en effet s'élever à 4 040 110 euros en 2016, soit une diminution de 65,17 %, liée au fait que le prélèvement sur recettes avait été particulièrement élevé en 2014 et en 2015 pour permettre l'équilibrage d'un budget prévoyant des investissements exceptionnels.

Rappelons 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 du Jardin du Luxembourg et le budget du Musée du Luxembourg.

Le tableau ci-dessous récapitule depuis 2014 les prévisions de charges de la seule action « Sénat », c'est-à-dire hors Jardin et Musée du Luxembourg :

	Budget 2014	Exécuté 2014	Taux d'exécution	Budget 2015	Budget 2016	Variation 2016/2015	
						En valeur	En %
Charges de fonctionnement	333 369 320	320 835 502	96,24 %	329 468 540	323 478 710	-5 989 830	-1,82 %
60 Achats de biens et fournitures	6 745 500	5 158 917	76,48 %	6 235 100	5 480 800	-754 300	-12,10 %
61 et 62 Services extérieurs	33 505 010	29 160 820	87,03 %	32 765 250	31 818 970	-946 280	-2,89 %
63 Impôts et taxes	1 675 000	1 405 360	83,90 %	1 582 000	1 693 000	111 000	7,02 %
64 Rémunérations et charges sociales	180 080 580	177 993 396	98,84 %	182 286 860	178 629 560	-3 657 300	-2,01 %
<i>dont indemnités des Sénateurs</i>	<i>31 131 000</i>	<i>30 825 172</i>	<i>99,02 %</i>	<i>31 155 100</i>	<i>30 973 700</i>	<i>-181 400</i>	<i>-0,58 %</i>
65 Autres charges de gestion courante	109 692 130	107 307 460	97,83 %	105 218 830	105 352 880	134 050	0,13 %
<i>Aides à l'exercice du mandat parlementaire</i>	<i>107 113 400</i>	<i>105 237 199</i>	<i>98,25 %</i>	<i>102 852 000</i>	<i>103 029 400</i>	<i>177 400</i>	<i>0,17 %</i>
<i>Diverses autres charges de gestion courante</i>	<i>2 578 730</i>	<i>2 070 261</i>	<i>80,28 %</i>	<i>2 366 830</i>	<i>2 323 480</i>	<i>-43 350</i>	<i>-1,83 %</i>
67 Charges exceptionnelles	1 671 100	-190 450	-11,40 %	1 380 500	503 500	-877 000	-63,53 %
Dépenses d'investissement	19 045 600	11 238 673	59,01 %	10 744 000	9 046 200	-1 697 800	-15,80 %
Total des dépenses des deux sections	352 414 920	332 074 174	94,23 %	340 212 540	332 524 910	-7 687 630	-2,26 %
<i>Produits</i>	<i>5 393 100</i>	<i>6 856 549</i>	<i>127,14 %</i>	<i>5 027 600</i>	<i>4 900 200</i>	<i>-127 400</i>	<i>-2,53 %</i>
<i>Prélèvement sur les disponibilités</i>	<i>23 437 220</i>	<i>1 633 025</i>	<i>6,97 %</i>	<i>11 600 340</i>	<i>4 040 110</i>	<i>-7 560 230</i>	<i>-65,17 %</i>
Dotation du budget de l'État	323 584 600	323 584 600	100,00 %	323 584 600	323 584 600	0	0,00 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2016

1. Une maîtrise des charges de personnel

Comme pour l'Assemblée nationale, le maintien de la dotation allouée au Sénat passe par une maîtrise des charges de personnel : les dépenses au titre du personnel titulaire et stagiaire comportent principalement les dépenses de rémunération et les charges de sécurité sociale et de prévoyance (16 983 800 euros).

Les dépenses de rémunération des 1 060 fonctionnaires du Sénat ont été calculées à partir de l'hypothèse du maintien du gel de la valeur du point de la fonction publique. Elles sont en baisse de 1,9 % par rapport au budget exécuté de 2014. Cette baisse correspond à un ajustement aux besoins constatés. Les crédits de rémunération effectivement utilisés ont en effet été moindres que prévus du fait d'un nombre relativement élevé de départs anticipés, qui s'est traduit par une diminution de la masse indiciaire globale (effet de rajeunissement) et par l'existence de postes temporairement non pourvus. Par ailleurs, les effectifs des emplois réglementaires seront ramenés de 1 016 en 2015 à 1 009 en 2016. La légère baisse des traitements de base est accompagnée d'un mouvement de même sens de l'indemnité de travaux supplémentaires.

Le personnel contractuel (62 personnels sous contrat prévus en 2016) est principalement permanent : 39 CDI contre 23 CDD. Cette situation engendre un GVT positif qui explique en partie, à effectifs constants à une unité près entre 2015 et 2016, l'augmentation des crédits destinés à sa rémunération (+ 0,95 % par rapport au réparti 2015 et + 7,7 % par rapport à l'exécuté 2014).

2. Le maintien justifié de la dotation allouée au Jardin du Luxembourg

La dotation sollicitée pour 2016 pour l'action « Jardin du Luxembourg » est inchangée par rapport au budget 2015 et se monte à 11 956 900 euros. Les dépenses d'investissement, en hausse, couvriront les opérations de construction consistant en l'achèvement de la rénovation du chauffage des serres et la première partie de la restauration de la fontaine Médicis (400 000 euros pour 2016), tandis que les dépenses de fonctionnement sont contenues à 11 643 500 euros (baisse de 2,28 % par rapport à 2015), en particulier grâce à la baisse de la masse salariale.

Votre rapporteur s'étonne de l'argument développé par le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, selon lequel le principe même d'une dotation affectée au Sénat pour l'administration du Jardin du Luxembourg devrait être remis en cause. Il considère au contraire que celle-ci est pleinement justifiée car ce magnifique jardin est ouvert à tous, 365 jours par an, et reçoit chaque année plusieurs millions de visiteurs, ce qui suffit à démontrer sa dimension nationale et internationale. Votre rapporteur fait observer au rapporteur spécial de l'Assemblée nationale que le jardin situé dans l'enceinte de celle-ci ne semble pas être accessible dans les mêmes conditions.

D'ailleurs, dans un souci de valorisation, d'autres jardins parisiens sont administrés par l'État comme le Jardin du Palais-Royal, par le domaine national du Palais-Royal, ou le jardin des tuileries, rattaché depuis le 1^{er} janvier 2005 à l'établissement public du musée du Louvre.

C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES : DES DOTATIONS STABLES

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* ».

La dotation de la **Chaîne parlementaire LCP-Assemblée nationale** devrait être en 2016 reconduite à **16 641 162 euros** et celle de **Public Sénat** à **18 848 000 euros**. À l'exception d'investissements, qu'ils soient courants ou relatifs à des coproductions, la quasi-totalité de ces crédits correspond à des charges d'exploitation, principalement destinées aux programmes et aux charges salariales.

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UNE ACTIVITÉ ACCRUE POUR DES MOYENS TOUJOURS PLUS MAÎTRISÉS

Les crédits alloués au Conseil constitutionnel par le projet de loi de finances initial pour 2016 s'élèvent à 9 920 462 euros, soit une baisse de 2,65 %. Votre rapporteur souligne qu'il s'agira de la **septième diminution annuelle consécutive de la dotation du Conseil constitutionnel, alors même que l'activité de l'institution, depuis la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité en 2010, a triplé**. En sept ans, le Conseil constitutionnel aura ainsi vu sa dotation réduite d'environ 20 %.

A. UN EFFORT DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE CONSIDÉRABLE

Les crédits pour 2016 seront répartis entre les dépenses de fonctionnement (8 597 000 euros) et la poursuite des travaux de rénovation des locaux et des équipements (1 323 000 euros).

1. Une légère hausse des dépenses de personnel très raisonnable au regard de l'évolution de l'activité

Le Conseil constitutionnel comptait, au 1^{er} janvier 2015, 61 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution auxquels sont adjoints à titre occasionnel des rapporteurs adjoints, un conseiller technique issu de la Cour de la Comptes, des stagiaires et des collaborateurs temporaires (interprètes, etc.).

Les dépenses de personnels, qui avaient augmenté globalement lors des cinq années précédentes de manière très limitée au regard de la hausse considérable de l'activité, traduisaient **mécaniquement la nouvelle structure des emplois**. Le Conseil constitutionnel a en effet remplacé, à partir de la

mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) en 2010, une partie de ses personnels de catégorie B par des agents de catégorie A, pour adapter la structure des personnels aux nouveaux besoins du Conseil. Cette nouvelle répartition, 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 s'est avérée inéluctable. **Au regard de l'accroissement parallèle de l'activité, cette hausse est apparue raisonnable**, d'autant plus qu'elle a été compensée par des économies sur les autres dépenses de fonctionnement.

Le tableau suivant recense l'évolution des personnels depuis 2010, par catégorie de la fonction publique :

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Catégorie A	17	21	24	23	27	26	27
Catégorie B	14	15	16	17	14	12	14
Catégorie C	18	19	21	21	20	23	23
Total	49	55	61	61	61	61	64

L'évolution de l'activité du Conseil, et la nouvelle structure du personnel par catégorie de la fonction publique qui en résulte, se sont traduites par un renforcement des services directement concernés par l'activité juridique du Conseil, principalement le service juridique et le service de la documentation, au détriment des fonctions supports.

Les 61 emplois sont répartis entre les services de la manière suivante :

Service d'appartenance	Nombre d'emplois
Présidence	2
Secrétariat général	2
Service juridique	10
Service administratif et financier	33
Service de la documentation	8
Service des relations extérieures	6

2. Un programme opportun de rénovation des locaux menés ces neuf dernières années

Le Conseil constitutionnel procède à l'entretien des locaux qu'il occupe dans l'aile Montpensier du Palais Royal. Ce lieu 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.

Ces neuf dernières années, des travaux indispensables dans ce bâtiment historique ont complété utilement les aménagements importants réalisés (accessibilité, respect des normes de détection des incendies, achèvement de la salle d'audiences publiques). C'est ainsi qu'un ambitieux programme de travaux a été conduit :

**Principaux travaux de l'aile Montpensier du Palais Royal
conduits depuis 2007**

- 2007/2008 : réfection du hall d'honneur et du grand escalier ;
- 2009 : restauration de la salle à manger ;
- 2009/2011 : combles réaménagés en bibliothèque du Conseil constitutionnel ;
- 2010 : travaux pour la mise en œuvre de la QPC : création des salles Thémis et Chauvin ;
- 2011 : restauration des façades sur la cour d'honneur ;
- 2012 : création de la salle d'audiences publiques au rez-de-chaussée ;
- 2012/2013 : restauration de la salle des délibérés ;
- 2014 : restauration du petit salon, dit « *Salon Vert* », utilisé lors des conférences de presse et des visites de délégations étrangères ;
- 2015 : restauration du salon d'angle, actuel bureau du Président, et travaux du local mis à disposition du centre des monuments nationaux.

B. UN NIVEAU D'ACTIVITÉ PLUS IMPORTANT DEPUIS 2010

1. Une activité accrue en raison de la QPC

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹ 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^{er} 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 31 octobre 2015, 435 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 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

¹ 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. »

considérées comme représentatives, le Conseil rend depuis quatre ans entre 60 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 deux mois**, dans le respect du délai de trois mois fixé par la loi organique précitée. Ce délai ne peut être tenu que parce qu'un certain nombre de règles sont scrupuleusement respectées : délai maximal des plaidoiries de 15 minutes, refus systématique des reports d'audience, etc. Votre rapporteur précise que, toujours au cours de la période précitée (28 mai 2010 au 31 octobre 2015), **sur 2 554 QPC soulevées devant les juridictions, 515 ont été renvoyées au Conseil, soit un peu plus de 20 %**. Les 2 039 questions soulevées qui n'ont pas été transmises se répartissaient entre la Cour de Cassation (1 339) et le Conseil d'État (700).

Le Président Jean-Louis Debré, avec lequel votre rapporteur s'est entretenu, a souligné que ce rythme élevé ne devrait pas ralentir dans les années à venir, au regard de ce que les cours constitutionnelles ont connu dans d'autres États. Il faut toutefois noter qu'au 31 octobre dernier, le stock de QPC en cours de traitement par le Conseil n'était plus que de 21.

Il faut préciser 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, d'autre part parce que le Conseil a fait application, pour 40 d'entre elles au 31 octobre 2015, de la faculté de moduler dans le temps les effets de sa décision afin de donner au législateur le temps de légiférer de nouveau.

En effet, 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.* »

Le tableau suivant récapitule la proportion par sort des décisions QPC entre le 28 mai 2010 et le 31 octobre 2015 :

Sort des différentes QPC	Part des QPC concernées
Décision de conformité à la Constitution	54,5 %
Conformité avec réserve	12 %
Non-conformité totale	18,6 %
Non-conformité partielle	9,1 %
Non lieux	4,5 %
Autres décisions (rectification)	1,3 %

2. Une activité de juge électoral en 2015 principalement liée au contrôle des élections sénatoriales de 2014

S'agissant des élections sénatoriales, le Conseil constitutionnel a examiné 17 protestations formées par des candidats ou électeurs dirigées contre l'élection de sénateurs élus le 28 septembre 2014 dans quinze départements différents (pour mémoire, le Conseil n'avait été saisi que de six protestations lors des élections sénatoriales de septembre 2011).

En application de l'article 38 alinéa 2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, le Conseil constitutionnel a rejeté quinze des dix-sept protestations, dont trois requêtes qui ont été rejetées sans instruction contradictoire préalable.

Le Conseil a annulé les opérations électorales qui s'étaient déroulées en Polynésie Française et a, pour la première fois, réformé la proclamation du résultat d'une élection, dans le Vaucluse. Par ailleurs, l'une de ces requêtes a été l'occasion d'examiner une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L.O 135 du code électoral.

Sur saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), le Conseil a rendu 27 décisions sur la situation de candidats aux élections sénatoriales dont le compte de campagne avait été rejeté. Il a prononcé une inéligibilité dans vingt cas. Quatre de ces déclarations d'inéligibilité portaient sur des candidats élus sénateurs qui ont été en conséquence démis d'office de leur mandat. À l'inverse, dans un autre cas, tout en confirmant le rejet du compte de campagne du sénateur élu, le Conseil ne l'a pas déclaré inéligible dès lors que le total des dépenses qu'il avait réglé directement était négligeable au regard du plafond des dépenses autorisées.

À ce jour, une saisine de la CNCCFP et une protestation restent en cours d'instruction par le Conseil, portant sur des élections sénatoriales partielles qui se sont tenues en 2015, de même qu'une saisine de la CNCCFP concernant un candidat non élu à Wallis-et-Futuna.

Par ailleurs, concernant des élections législatives partielles, le Conseil constitutionnel a rendu quatre décisions de rejet depuis le 1^{er} janvier 2015, dont deux ont été rendues sans instruction préalable contradictoire.

Trois dossiers restent à ce jour en cours d'instruction par le Conseil. Ils sont relatifs à des saisines de la CNCCFP sur la situation de candidats à une élection législative partielle dans le Doubs le 8 février 2015.

IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

A. UNE JURIDICTION PROTÉGÉANT LA FONCTION MINISTÉRIELLE

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 fonctions¹. Composée de **15 juges**, répartis entre **12 parlementaires** (6 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.

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 de trois membres suppléants, conseillers à la Cour de cassation, procède à toutes les 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.

B. UNE JURIDICTION À L'ACTIVITÉ PERMANENTE

Le faible nombre des procès (le dernier remonte à 2010) ne constitue que la partie émergée de l'iceberg : chaque année, une quarantaine de requêtes est instruite par la commission des requêtes, ce chiffre n'incluant pas les requêtes immédiatement déclarées irrecevables que le Secrétariat général de la Cour traite directement. Autrement dit, presque chaque semaine, une requête concernant un ministre ou un ancien ministre est examinée par la Cour (il y a eu 34 requêtes, comportant 51 ministres mis en cause, en 2014). Les décisions rendues par la commission des requêtes le sont en moyenne en deux mois. Elles sont portées à la connaissance des requérants et non susceptibles d'appel.

¹ Articles 68-1 et 68-2 de la Constitution.

De surcroît, trois dossiers sont actuellement examinés par la commission d'instruction (une affaire concernant Mme Christine Lagarde et une affaire, dite Karachi, concernant MM. Édouard Balladur et François Léotard).

Le **rythme de travail** de la Cour de justice de la République est cependant, 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.

C. UNE JURIDICTION AUX MOYENS MATÉRIELS ET HUMAINS PARFAITEMENT MAÎTRISÉS

Plus de la moitié des dépenses de la Cour de justice de la République correspondent à des **frais immobiliers**. Bien que ce loyer pèse lourdement sur le budget de l'institution, les perspectives sont plus satisfaisantes depuis la renégociation de son loyer par la Cour.

S'il est toujours question que la Cour de justice de la République, aux alentours de 2017, occupe 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, la diminution des charges locatives, dans l'intervalle, était devenue une nécessité.

Pour 2016, tous les postes sont reconduits, grâce notamment à une gestion rigoureuse des charges de fonctionnement.

Le tableau suivant récapitule les charges prévisionnelles de la Cour de justice de la République pour 2014, 2015 et 2016 :

	2014	2015	2016
Loyer et charges locatives	465 600	453 000	453 000
Indemnités des magistrats	125 000	135 000	135 000
Autres charges de fonctionnement	134 500	131 000	131 000
Frais de Justice	70 000	70 000	70 000
Éventuels frais de procès	71 500	71 500	71 500
Total	866 600	861 500	861 500

Source : Cour de justice de la République

Que coûte un éventuel procès devant la Cour de justice de la République ?

La Cour évalue à 71 500 euros environ le coût approximatif du procès d'un ministre ou d'un ancien ministre. Ce montant couvre principalement les frais de justice, les indemnités dues aux assesseurs et aux magistrats parlementaires, l'installation des systèmes de sécurité, les divers aménagements matériels, les frais de location de robe et les frais de restauration sur place pour éviter tout contact pendant le procès entre la formation de jugement et l'extérieur.

*

*

*

Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Pouvoirs publics* incluse dans le projet de loi de finances pour 2016.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Présidence de la République (déplacement effectué le 12 novembre 2015)

- **M. Thierry Lataste**, directeur de cabinet
- **M. Frédéric Monteil**, chargé de mission auprès du Directeur de cabinet

Conseil constitutionnel (déplacement effectué le 6 novembre 2015)

- **M. Jean-Louis Debré**, président
- **M. Laurent Vallée**, secrétaire général

CONTRIBUTION ÉCRITE

Cour de Justice de la République