



...le projet de loi de finances pour 2021

MISSION « POUVOIRS PUBLICS »

Réunie le 18 novembre 2020 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois a examiné, sur le **rapport pour avis de Jean-Pierre Sueur, les crédits de la mission « Pouvoirs publics » inscrits au projet de loi de finances pour 2021**.

Celui-ci a rappelé que le montant total des dotations de la mission s'établit à 993,9 millions d'euros, en quasi-stagnation (baisse d'environ 0,05 % par rapport à l'année précédente) :

- la dotation qu'il est prévu d'allouer à la présidence de la République s'élève à 105,3 millions d'euros, soit une très légère baisse de 0,02 %, après une hausse au cours des deux exercices précédents ;

- la dotation demandée par le Conseil constitutionnel s'élève à 12,02 millions d'euros, en baisse d'environ 3,9 % par rapport à 2020, est en réalité stable si l'on tient compte de la non-reconduction du budget exceptionnel qui avait été alloué au contrôle de la première procédure de référendum dit « d'initiative partagée » ;

- la dotation sollicitée par la Cour de justice de la République s'élève à 871 500 euros, montant identique aux années précédentes, même si l'activité de la Cour connaît un regain d'activité considérable liée aux plaintes déposées contre les membres du Gouvernement à l'occasion de la pandémie de Covid-19.

Sur la proposition du rapporteur pour avis, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics » inscrits au projet de loi de finances pour 2021**.

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.

Au titre de l'exercice 2021, le montant total des crédits octroyés par le projet de loi de finances dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élève à 993,9 millions d'euros, soit une légère baisse de 0,05 % par rapport à la précédente loi de finances initiale.

Total des crédits de la mission Pouvoirs publics depuis 2012

Ouverts en LFI pour 2012	Ouverts en LFI pour 2013	Ouverts en LFI pour 2014	Ouverts en LFI pour 2015	Ouverts en LFI pour 2016	Ouverts en LFI pour 2017	Ouverts en LFI pour 2018	Ouverts en LFI pour 2019	Ouverts en LFI pour 2020	Sollicités pour 2021
997 257 303	991 265 739	989 987 362	988 015 262	987 745 724	990 920 236	991 742 491	991 344 491	994 451 491	993 954 491

Source : rapports annuels de performances

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, LOLF.

1. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE EN 2021 : DES DÉPENSES CONTENUES

Le rapporteur tient à souligner à titre liminaire les conditions dans lesquelles le présent rapport a dû être élaboré. Comme l'année dernière, le directeur de cabinet de la présidence de la République a refusé de donner suite à ses demandes d'audition, se retranchant derrière l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, lequel confère aux commissions des finances de chaque assemblée un pouvoir d'audition dans le cadre de l'examen des projets de loi des finances.

À nouveau, il doit être souligné que cette disposition organique ne confère nullement une exclusivité aux rapporteurs spéciaux de la commission des finances comme interlocuteurs de la présidence de la République. Ce serait faire abstraction de la fonction d'« d'évaluation des politiques publiques » que l'article 24 de la Constitution confère au Parlement dans son ensemble et, en l'occurrence, à chaque commission saisie pour avis de la loi de finances. Une telle audition avait d'ailleurs été organisée sans aucune difficulté lors des années précédant l'année 2019. Certaines des données mentionnées dans le présent rapport à propos de la Présidence de la République sont donc issues des documents annexés au projet de loi de finances, d'autres des documents fournis à la commission des finances du Sénat.

Le rapporteur formule donc de nouveau le souhait qu'une telle situation ne se renouvelle pas à l'avenir, notamment pour permettre aux parlementaires de se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances. Il aurait notamment semblé particulièrement utile de pouvoir recueillir, afin de les exposer aux membres de la commission des lois, les éléments d'explication sur la bonne application des règles de la commande publique par la Présidence de la République.

Les explications demandées sont d'autant plus légitimes, qu'elles concernent celui des budgets de la mission « pouvoirs publics » dont la dotation a le plus augmenté, en valeur absolue, ces trois dernières années, en une période où des efforts importants sont demandés à chaque Français.

La présidence de la République applique depuis le 1^{er} janvier 2017 un règlement budgétaire et comptable, signé le 29 novembre 2016 et actualisé le 29 mars 2019, qui reprend en grande partie les normes applicables à la gestion publique et notamment les dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

A. UNE RÉORGANISATION DES SERVICES QUI PORTE SES FRUITS

Le budget de la présidence de la République pour 2021 s'élève à presque 109,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit une légère diminution de 1,21 % par rapport à l'exercice 2020, après une hausse de 3,4 % entre la loi de finances initiale pour 2019 et celle pour 2020.

Évolution des dépenses de la présidence de la République entre 2019 et 2021 (en euros)

Dépenses	Crédits exécutés 2019	Crédits ouverts en LFI 2020	Crédits demandés pour 2021	Évolution (2020/2021)
1-Personnel	70 974 860	71 510 000	71 090 000	-0,59%
2-Fonctionnement	15 887 192	15 753 170	15 303 000	-2,86%
<i>Action présidentielle</i>		2 505 000	2 437 000	-2,71%
<i>Activité diplomatique</i>		13 248 170	12 866 000	-2,88%
3-Déplacements présidentiels	13 859 757	15 665 000	15 400 000	-1,69%
4-Investissement	4 672 146	7 587 830	7 390 000	-2,61%
Total	105 393 955	110 516 000	109 183 000	-1,21%

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2021

1. Des dépenses de personnels contenues

Pour 2021, les dépenses de personnel représentent 64,1 % du budget et diminuent de 0,6 % par rapport à 2020. Cette diminution s'explique par une maîtrise des effectifs, autour d'un schéma d'emplois plafonné à 825 ETP, et de la politique salariale.

Depuis le 1^{er} avril 2019, les services de la Présidence de la République sont organisés autour de quatre directions, contre dix-sept auparavant :

- la direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR), qui regroupe l'ensemble des services œuvrant à la sécurité de la présidence, avec la mise en commun des effectifs du commandement militaire et du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR), qui est chargé de la protection rapprochée du Président et de la sécurisation physique des sites présidentiels ;
- la direction des opérations (DIROP), qui organise l'ensemble des événements liés à l'agenda du Président de la République comme les réceptions, les cérémonies ou les déplacements ;
- la direction de la communication (DIRCOM) ;
- la direction des ressources et de la modernisation (DRM) qui supervise l'ensemble des fonctions support.

Un plan de performance est décliné au sein de chaque direction, qui doit identifier et mettre en œuvre des leviers de performance. Le rapporteur partage le point de vue de la Cour des comptes, laquelle indique que « la présidence de la République a réussi à conduire dans des délais contenus une réforme d'ensemble de ses services sans dysfonctionnement notable et en obtenant de premiers résultats »¹. La création d'un poste de directeur général des services, également membre du cabinet, n'est sans doute pas étrangère au succès du nouveau dispositif, qui permet au directeur de cabinet de concentrer son activité sur d'autres aspects que le fonctionnement quotidien des services.

2. Des dépenses de fonctionnement qui devraient diminuer en 2021

Les dépenses de fonctionnement courant diminuent de 2,9 % en 2021. Elles regroupent les dépenses rattachées à l'action présidentielle, soit principalement les réceptions organisées au palais de l'Élysée dans le cadre de l'activité diplomatique et nationale du Président de la République ainsi que les dépenses rattachées à l'administration de la présidence, incluant les frais inhérents au fonctionnement de chaque service, la gestion immobilière, les frais de télécommunications, les installations informatiques, l'action sociale interne et enfin la sécurité des personnes et des biens.

Le rapporteur souscrit pleinement au renforcement des moyens de sécurité de la présidence de la République depuis 2018, dans le contexte terroriste que nous connaissons, en particulier au regard de la vague de protestations contre la France depuis octobre 2020. Il note que ce renforcement n'a pas eu d'effet démesuré sur les frais de fonctionnement. En effet, les services de la présidence de la République sont partiellement parvenus à compenser les lourdes dépenses induites en la matière par des économies sur d'autres postes.

Au-delà de la sécurité des personnes et des biens, les risques portent également sur les systèmes de télécommunications et informatiques. La hausse, depuis 2018, des effectifs affectés à la sécurité s'accompagne donc d'un accroissement des moyens de contrôle et de prévention des risques à la présidence de la République lui aussi totalement justifié. Ce renforcement concerne les moyens de ce qui est devenu la DSPR : blindage des véhicules d'escorte², renouvellement du parc radio, des équipements voués à la géolocalisation et des équipements individuels d'entraînement et de protection, achat et maintenance de nouveaux matériels de sécurité, de protection périmétrique, de contrôle et de détection et mise à niveau du parc de vidéo-surveillance.

¹ Rapport de la Cour des Comptes, sur « les comptes et la gestion des services de la Présidence de la République » pour l'exercice 2019, rendu public le 21 juillet 2020.

² Lorsqu'il acceptait encore le principe d'une audition par votre rapporteur, M. Patrick Strzoda, préfet, directeur de cabinet du Président de la République, avait souligné que le blindage d'un véhicule revenait à environ 800 000 euros, en plus du coût d'acquisition dudit véhicule.

3. Les déplacements présidentiels : un poste toujours important en 2021

Les crédits pour 2021 restent à un niveau presque identique à ceux prévus en 2020, malgré le report de déplacements dû à la crise sanitaire. Plusieurs déplacements coûteux, dont certains étaient planifiés en 2020, ont en effet vocation à être réalisés en 2021 (Jeux olympiques au Japon, déplacements outre-mer). Ces dépenses restent toutefois étroitement liées à l'activité diplomatique et à l'agenda politique du Président et **sont donc, comme chaque année, susceptibles d'évoluer en cours d'exercice** ; un recours accru à la visio-conférence constituerait une source d'économies.

L'impact de la crise sanitaire liée à la Covid-19 sur l'exécution du budget 2020

La crise sanitaire a *de facto* conduit à **une baisse des déplacements présidentiels**. La présidence de la République a ainsi, dans le cadre des entretiens de gestion intermédiaires, décidé de **réorienter ces crédits pour financer des mesures sanitaires en interne, le léger surcoût des chantiers immobiliers** dû à leur allongement de quelques mois ainsi que des **dépenses d'investissement** (informatiques, audiovisuelles, mobilières et immobilières).

L'exercice 2020 devrait néanmoins être légèrement excédentaire, selon la présidence de la République, et pour la seconde année consécutive sans prélèvement sur les fonds propres dont le niveau n'est pas altéré.

Source : Rapport spécial de la commission des finances du Sénat

4. La stabilité des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement s'élèvent pour 2021 à 7,4 millions d'euros, contre 7,6 millions d'euros en 2020, soit une diminution de 2,6 %. **Il s'agit d'un montant relativement stable, après une hausse conséquente entre 2019 et 2020**, qui permet de rattraper l'essentiel du retard pris ces dernières années. **Malgré cette légère diminution, la mise en œuvre du plan pluriannuel d'investissement se poursuit**, notamment avec la modernisation des infrastructures informatiques, numériques et audiovisuelles (3,4 millions d'euros).

B. UNE BAISSÉ DE LA DOTATION MAIS UN RECOURS TOUJOURS NÉCESSAIRE AU PRÉLÈVEMENT SUR LA TRÉSORERIE

Évolution des recettes de la présidence de la République entre 2019 et 2021 (en euros)

RECETTES	Exécuté 2019	BUDGET 2020	BUDGET 2021	VARIATION (2020-2021)	
				en euros	en %
Dotation	103 000 000	105 316 000	105 300 000	- 16 000	- 0,02%
Produits divers	2 527 875	1 200 000	1 383 000	+ 183 000	15,25%
Prélèvements sur trésorerie	-133 920	4 000 000	2 500 000	- 1 500 000	- 37,50%
TOTAL	105 527 875	110 516 000	109 183 000	- 1 333 000	- 1,21%

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2021

1. Une dotation en très légère diminution après plusieurs années de hausse

Il résulte du différentiel entre le prévisionnel des dépenses et des recettes pour 2021 un besoin de financement par la dotation consacrée à la présidence de la République d'un montant de **105,3 millions d'euros pour 2021 contre 105,316 millions d'euros lors de l'exercice précédent, soit une très légère baisse de 0,02 %**.

Cette stabilisation de la dotation fait suite à une forte hausse des crédits entre 2017 et 2020. qui était certes due, pour partie, à un effet de périmètre, avec l'internalisation de la prise en charge des dépenses de fonctionnement et d'équipement des militaires, gendarmes et policiers affectés à la direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR), **liée à la réorganisation de la sécurité du Président de la République à laquelle le rapporteur souscrit.**

Dotation annuelle demandée par la Présidence de la République
(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021
Montant de la dotation sollicitée (projet de loi de finances initiale)	100	103	103	105,316	105, 3

Source : annexes budgétaires au projet de loi de finances

2. Un prélèvement sur trésorerie toujours indispensable pour équilibrer le budget

Outre la dotation, qui apporte l'essentiel de ses ressources, la Présidence de la République finance ses dépenses grâce aux produits divers, qui représentent 1,383 million d'euros en 2021 (contre 1,2 million d'euros en 2020) et à un prélèvement sur sa trésorerie.

Un prélèvement sur disponibilités constitue une des variables possibles d'ajustement d'un budget, apparaissant en « recettes » pour s'adapter à l'effectivité des dépenses. On comprend toutefois aisément que, s'il s'agit comptablement d'une « recette », la répétition d'un tel prélèvement, année après année, n'est pas tenable sans procéder à la reconstitution de ses disponibilités. Le budget de la Présidence de la République n'a ainsi pu être équilibré qu'après un prélèvement sur disponibilités de 2 124 608 euros en 2017, de 5 665 500 euros en 2018 (alors que 2,5 millions d'euros avaient été autorisés en loi de finances initiale), un prélèvement autorisé de 2,5 millions en 2019, de 4 millions sur le budget 2020 en cours d'exécution et un prélèvement prévu de 2,5 millions d'euros en 2021 qui devrait permettre de financer une partie de l'effort pluriannuel d'investissement.

Les disponibilités de la Présidence de la République s'élevaient, au 31 décembre 2018, à 17,1 millions d'euros. De tels montants de prélèvements au regard du niveau des disponibilités ne pourront donc être pérennes, préoccupation d'ailleurs partiellement prise en compte par la Présidence de la République puisque celle-ci cherche à reconstituer ses disponibilités en réduisant le rythme de ses prélèvements (le prélèvement envisagé pour 2022 serait inférieur de 1 million d'euros) et en reconstituant progressivement sa trésorerie.

2. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : DES MOYENS STABLES EN PARTIE Tournés vers une meilleure connaissance de la QPC

Le budget du Conseil constitutionnel s'est réparti en 2020 entre cinq actions : le **contrôle des normes**, représentant une dépense de 6,5 millions d'euros, qui constitue logiquement sa principale action (soit 55 % de la dotation, hors dotation spéciale), ainsi que les **élections**, les **relations extérieures**, les **entretiens et travaux**, et les **frais généraux**.

A. UNE DOTATION STABLE (HORS BUDGET « RIP »)

La dotation budgétaire pour 2021 s'élève à 12 019 229 euros contre 12 504 229 euros en 2020. La baisse de la dotation n'est toutefois que purement optique puisqu'elle résulte d'un abondement spécifique de 765 000 euros qui avait été alloué, sur deux exercices, en vue du suivi de la première mise en œuvre du « référendum d'initiative partagé » (RIP). Cette enveloppe spécifique a été versée en 2020, décomposée en 500 000 euros au titre de l'année 2019 et 285 000 euros au titre de l'année 2020. Pour la mise en œuvre du RIP, le Conseil a également été conduit à louer temporairement une annexe située rue Cambon dans le premier arrondissement de Paris. Par ailleurs, il a été procédé à des recrutements temporaires d'agents.

Répartition, par type, des dépenses du Conseil constitutionnel (en euros)

	Crédits exécutés en 2019	Dotation 2020	Dotation 2021	Évolution dotation 2020/2021
Dépenses relatives aux membres	2 283 484	2 362 180	2 362 180	0,00%
Dépenses relatives aux personnels	6 153 961	6 540 515	6 540 515	0,00%
Dépenses de fonctionnement	1 511 670	1 366 878	1 224 534	-10,41%
<i>dont dépenses informatiques</i>	375 128	165 800	165 000	-0,48%
Dépenses d'investissement	2 854 050	1 449 656	1 892 000	30,51%
Dépenses relatives aux élections, référendum et RIP		785 000		-100,00%
Total	12 803 166	12 504 229	12 019 229	-3,88%

Source : Services du Conseil constitutionnel

Bilan de la première mise en œuvre de la procédure relative aux propositions de loi, mentionnée à l'article 11 de la Constitution

Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 9 mai 2019, a reconnu conforme à la Constitution la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, déposée en application de l'article 11 de la Constitution. Cette décision avait ouvert une période de neuf mois de recueil de soutiens auprès des électeurs inscrits sur les listes électorales.

Conformément au chapitre VI bis de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, ce dernier est compétent pour vérifier la validité de la procédure, veiller à la régularité des opérations de recueil des soutiens, examiner les éventuelles réclamations et enfin déclarer si la proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales¹, comme requis par l'article 11 de la Constitution.

Dans sa décision du 26 mars 2020, le Conseil constitutionnel a constaté que cette proposition de loi, en recueillant 1 093 030 soutiens, n'avait pas obtenu le nombre nécessaire de soutiens pour permettre la poursuite de la procédure devant le Parlement.

Dans sa décision et un communiqué de presse du 18 juin 2020², le Conseil constitutionnel dresse le bilan de la mise en œuvre de cette procédure. Il « confirme que la procédure, presque totalement électronique, de recueil des soutiens organisée par le législateur organique en 2013 a permis d'obtenir des résultats fiables ». En outre, les opérations de contrôle ont conduit à ne recenser que très peu de tentatives d'usurpation d'identité³.

Il appelle néanmoins à des améliorations s'agissant du dispositif électronique, pointant un « manque d'ergonomie générale du site internet dédié ». Par ailleurs, le Conseil constitutionnel indique que certains électeurs peuvent être découragés d'apporter leur soutien par l'exigence d'un nombre de soutiens à atteindre élevé (environ 4,7 millions) et par le fait que, même dans ce cas, la tenue d'un référendum n'est qu'hypothétique (un examen du texte par chacune des deux assemblées dans un délai de six mois suffisant à mettre un terme à la procédure). Enfin, il estime « qu'une réflexion sur l'intérêt de définir un dispositif d'information du public mériterait (...) d'être menée ».

Le rapporteur souscrit assurément à ces remarques. Il considère que l'article 11 de la Constitution devrait donner lieu à une révision afin qu'il puisse être effectivement mis en application.

1. Des dépenses de fonctionnement en diminution

¹ En l'espèce, il aurait fallu recueillir le soutien de 4 717 396 électeurs.

² Communiqué de presse relatif à la décision n° 2019-1-9 RIP du 18 juin 2020.

³ L'une de ces tentatives d'usurpation d'identité concernait grossièrement le Chef de l'État et n'a évidemment pas prospéré.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent globalement à 10,1 millions d'euros et sont en diminution par rapport à 2020. Les dépenses de personnel et relatives aux membres sont reconduites à l'identique.

Au 1^{er} janvier 2021, le Conseil constitutionnel comptera, hors membres, 77 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution, représentant 68,7 ETP.

Cet effectif, qui fait du Conseil constitutionnel l'une des plus petites cours constitutionnelles d'Europe, est à comparer aux 300 personnes travaillant pour la Cour constitutionnelle fédérale allemande de Karlsruhe et aux 200 personnes du Tribunal constitutionnel espagnol, même si l'on ne peut totalement établir un parallèle avec l'activité de ces deux instances.

L'augmentation des dépenses de personnel lors des derniers exercices doit donc être largement relativisée et mise en perspective avec le nombre et la technicité des décisions rendues. En effet, depuis plusieurs années, est observée **une augmentation de la proportion de personnels de catégorie A**, qui pèsent aujourd'hui environ 60 % du total des personnels, et inversement une diminution des catégories B et C, cela en raison du niveau d'expertise et de qualification de plus en plus poussées nécessaires à l'activité du Conseil.

2. Des dépenses d'investissement légèrement plus importantes

La dotation demandée en 2021 pour financer les dépenses d'investissement est en augmentation, le fonds de roulement du Conseil devant également venir financer une partie d'entre elles.

Ces dépenses d'investissement comprennent principalement des investissements informatiques destinés notamment à garantir la sécurité du système d'information, mais également des dépenses dans le cadre du plan d'action d'économies d'énergie et de développement durable.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs signé une convention d'occupation temporaire, pour 4 ans, avec le Centre des monuments nationaux pour la mise à disposition **d'une boutique du Palais Royal dont l'objectif est de créer la boutique du Conseil constitutionnel et du Palais Royal** avec une ouverture prévue à la fin 2020. Son coût annuel devrait être de l'ordre de 26 400 euros.

3. L'impact limité de la covid-19 sur l'activité du Conseil constitutionnel

La crise sanitaire résultant de la propagation de la covid-19 n'a pas interrompu l'activité du Conseil constitutionnel, qui continue à se réunir pour ses séances de délibéré et à tenir des audiences publiques.

Si la loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a suspendu certains délais de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020, que ses dispositions ne remettent « *pas en cause l'exercice de ce recours ni n'interdit qu'il soit statué sur une question prioritaire de constitutionnalité durant cette période* ». Quoique l'activité des juridictions transmettant potentiellement les QPC ait été suspendue au cours de la dernière période, le Conseil constitutionnel poursuit l'instruction et le jugement des dossiers QPC.

Indépendamment même du fait que le Conseil constitutionnel se tient à même de juger toute QPC présentant un caractère d'urgence, il faut s'attendre à ce qu'avec la reprise de l'activité du Conseil d'État et de la Cour de cassation à l'issue de la période de confinement général, le flux de QPC entrantes reprenne à un rythme relativement soutenu. Il est possible, de la même manière, que le contrôle *a priori* connaisse une activité soutenue au cours de la présente session parlementaire.

Pour faire face à la crise sanitaire et organiser la continuité de son activité, le Conseil constitutionnel a pu s'appuyer sur les solutions de travail sécurisé à distance qu'il avait déployées au cours des années les plus récentes. La plupart des membres du Conseil et des agents du secrétariat général sont ainsi équipés de matériels leur permettant de travailler et d'échanger dans le cadre du télétravail.

Les coûts supplémentaires directement induits par la crise tiennent principalement à l'achat de matériels et produits de protection pour l'ensemble des personnes amenées à travailler au Conseil constitutionnel (gants, lingettes, gels hydroalcooliques, parois de protection pour les véhicules du Conseil, etc.). Quelques tablettes et licences d'exploitation ont également dû être acquises. Ce surcroît de dépenses semble compensé par le fléchissement des dépenses de fonctionnement courant lié à la baisse de l'activité hors de l'office juridictionnel *stricto sensu*.

Les dépenses du Conseil constitutionnel n'augmentent donc pas à raison de la crise sanitaire. Les projets provisoirement suspendus du fait de la crise (colloque des dix ans de la QPC, projet de boutique du Conseil, refonte des outils de gestion des décisions) sont gérés dans le cadre de contrats de commande publique qui ont pu être suspendus du fait des règles issues de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Il est trop tôt pour apprécier si le total des dépenses liées à ces projets sera affecté.

B. LA MISE EN PLACE BIENVENUE D'UN DISPOSITIF DE SUIVI DE LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

L'activité et le fonctionnement du Conseil constitutionnel ont été profondément impactés par la mise en place de la **question prioritaire de constitutionnalité (QPC)**. Entre la première décision rendue, le 28 mai 2010 et le 13 novembre 2020, **864 décisions issues d'une QPC ont été rendues, ce qui représente près de 80 % des décisions du Conseil.**

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 aux droits et libertés constitutionnellement garantis. 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 constitutionnel rend depuis entre 60 et 80 décisions QPC chaque année. Le nombre de QPC rendues a même dépassé en 2019 le nombre de décisions *a priori* rendues en 60 ans, ce qui montre la vitalité du mécanisme.

Depuis le lancement de la procédure, le Conseil constitutionnel rend ses décisions QPC dans un **délai moyen de 74 jours**, inférieur au délai de trois mois fixé par la loi organique du 10 décembre 2009, malgré la hausse en parallèle, depuis dix ans, des décisions « DC » rendues à l'issue de saisines *a priori*. Ce délai peut être tenu grâce au respect scrupuleux d'un certain nombre de règles : délai maximal des plaidoiries de 15 minutes, refus systématique des reports d'audience, etc. Sur le plan statistique, le rapporteur constate² qu'il n'existe plus d'écart significatif dans les transmissions des QPC selon qu'elles émanent du Conseil d'État ou de la Cour de cassation. Ces éléments révèlent sans aucun doute l'achèvement d'une période qui a permis le lancement, avec succès, d'un mécanisme ayant sensiblement contribué à l'amélioration de l'état de droit.

Délais moyens (en jours) entre les saisines et les décisions (au 30 juin 2020)

Type de décisions	Délai moyen	Délai imparti
Contrôle de constitutionnalité		
Délai moyen pour les DC	17	
<i>DC- (Traités)</i>	41	
<i>DC- (Règlements)</i>	16	
<i>DC- (Lois organiques)</i>	16	
<i>DC- (Lois ordinaires)</i>	16	30

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 ».

² Sur le fondement du rapport annuel d'activité du Conseil d'État, du rapport annuel d'activité de la Cour de cassation et des éléments fournis à votre rapporteur par les services du Conseil constitutionnel.

Type de décisions	Délai moyen	Délai imparti
(Lois du pays)	57	90
Question prioritaire de constitutionnalité	74	90
Autres compétences		
AN (élections législatives)	107	-
SEN (élections sénatoriales)	126	-
L (Déclassés)	18	30
LOM (Déclassés outre-mer)	69	90
I (Incompatibilités)	52	-
D (Déchéances)	38	-

Source : Services du Conseil constitutionnel

La QPC devrait entrer dans une nouvelle étape ainsi que l'a indiqué le président du Conseil constitutionnel, lors de son audition¹ conduite par le rapporteur. Le Conseil constitutionnel souhaite ouvrir, en 2021, le chantier d'un véritable dispositif de suivi de la procédure de QPC à l'échelle nationale prenant en compte l'ensemble du processus depuis les premières juridictions saisies jusqu'au Conseil constitutionnel. Ce dispositif aurait dû être lancé plus tôt mais la pandémie ne l'a pas permis. L'année à venir doit permettre de définir ce projet et de lancer la sélection des prestataires qui interviendront pour le développement des outils correspondants. Une cellule dédiée au sein du secrétariat général sera constituée pour un coût estimé à 300 000 euros.

Le rapporteur soutient pleinement une telle initiative. En effet, le Conseil constitutionnel n'est pas le seul acteur à intervenir dans le mécanisme de la QPC : les juridictions des deux ordres juridictionnels, les avocats et bien sûr les justiciables se sont appropriés le mécanisme. Les prémices de ce travail considérable ont débuté avec le hors-série de la revue Titre VII consacré, au mois d'octobre 2020, à la QPC. D'un point de vue juridique, il est d'ores et déjà établi que la QPC, assortie d'un mécanisme de filtre limitant les manœuvres dilatoires, permet aux justiciables de faire valoir leurs droits fondamentaux garantis par la Constitution. Le Conseil souhaite désormais aller plus loin en analysant de manière plus approfondie à cette occasion les caractéristiques au sens large de la QPC : dans quelle mesure les avocats encouragent-ils leurs clients à y recourir ? Existe-t-il des zones géographiques plus enclines à soulever des QPC ? Pourquoi le contentieux en matière fiscale donne-t-il lieu à un nombre de QPC si important alors que le droit du travail, par exemple, entraîne nettement moins de QPC² ? Quelle est la typologie des QPC qui « n'atteignent pas » le Conseil constitutionnel ?

Il sera particulièrement bienvenu, pour le Conseil constitutionnel, de bénéficier de cette vue d'ensemble de la QPC, le cas échéant pour permettre au législateur de formuler des propositions.

3. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DOTATION IDENTIQUE MALGRÉ UNE HAUSSE D'ACTIVITÉ LIÉE À LA CRISE SANITAIRE

A. UNE JURIDICATION CHARGÉE DE JUGER LES CRIMES ET DÉLITS COMMIS PAR LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

Instaurée par la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, la Cour de justice de la République (CJR) est compétente, sur le fondement de l'article 68-1 de la Constitution, pour juger les crimes et délits commis par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. Composée de 15 juges, elle comprend 12 parlementaires (6 députés, 6 sénateurs et autant de suppléants désignés par leurs assemblées respectives, lors de chaque renouvellement) et 3 magistrats du siège de la Cour de cassation, et est présidée par l'un de ces magistrats.

¹ Audition de M. Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, le jeudi 12 novembre 2020.

² 22% des décisions QPC rendues depuis la création du mécanisme concernent la matière fiscale, davantage que la matière pénale (21%) d'après les statistiques publiées par le hors-série de Titre VII en octobre 2020.

Une commission des requêtes, composée de 3 magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation, de deux conseillers d'État et de 2 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 3 membres titulaires et de 3 membres suppléants, tous 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 CJR. 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 RECONDUCTION DE LA DOTATION ALLOUÉE LORS DES PRÉCÉDENTS EXERCICES

La dotation sollicitée pour 2021 s'élève à 871 500 euros, comme en 2020, et correspond à l'intégralité des recettes de la CJR.

Le budget de la Cour de justice de la République (en euros)

Dotation	2020	2021	Évolution dotation 2020/2021
Loyers	453 000	477 000	5,30%
Indemnités magistrats et cotisations	135 000	135 000	0,00%
Autres dépenses de fonctionnement	144 000	118 000	-18,06%
Frais de justice	68 000	70 000	2,94%
Frais de tenue d'un ou plusieurs procès	71 500	71 500	0,00%
Total	871 500	871 500	0,00%

Source : Cour de justice de la République

La location de locaux, rue de Constantine dans le VII^e arrondissement de Paris, constitue la charge principale de la CJR (le loyer annuel et les charges afférentes s'élèvent respectivement à 468 000 euros et 9 000 euros). Au vu du montant des loyers et de l'incertitude pesant sur l'existence même de la Cour de justice de la République¹, le rapporteur encourage les démarches entreprises par les présidents successifs pour rejoindre les locaux de l'île de la Cité laissés vacants par le tribunal judiciaire aujourd'hui implanté aux Batignolles. Le contrat de bail en cours prévoit heureusement la possibilité de dénoncer la location à tout moment en respectant un préavis de six mois. Durant ce délai, pourraient être réalisées toutes les formalités afférentes à la suppression (restitutions au Mobilier national, au Fonds national d'art contemporain et aux services des domaines, résiliation des contrats et abonnements).

Les indemnités des magistrats sont évaluées à 135 000 euros, comme l'année précédente.

¹ Le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique déposé à l'Assemblée nationale à l'été 2019, dans la lignée du précédent projet de loi constitutionnelle, prévoyait en son article 8 la suppression de la Cour de justice de la République afin que les ministres soient jugés par une juridiction judiciaire de droit commun, la cour d'appel de Paris.

Par ailleurs, la Cour évalue à 71 500 euros le coût inhérent à la tenue d'un procès. 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. Cette évaluation s'est révélée pertinente lors du déroulement du dernier procès en septembre 2019.

En janvier et février 2021, la formation de jugement de la Cour devrait se réunir pour juger M. Édouard Balladur, ancien premier Ministre et M. François Léotard, ancien ministre de la Défense, dans le volet financier lié à l'attentat de Karachi en 2002.

C. LE LOURD IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR L'ACTIVITÉ DE LA COUR

La tendance constatée par votre rapporteur pour avis lors des exercices précédents s'est amplifiée en 2020 : la hausse des saisines depuis 2013, en particulier en 2016, est probablement pour partie liée à la **volonté de déplacer des différends du terrain de l'opportunité politique vers le terrain judiciaire**. Cela explique que les requêtes visant des membres du Gouvernement en fonction ont considérablement augmenté de 2013 à 2016, puis de nouveau depuis l'an dernier. Plusieurs requêtes avaient visé le Premier ministre et le ministre de l'intérieur concernant les conditions de travail des fonctionnaires de police et également les consignes qui leur sont données, lors de la crise dite des « gilets jaunes ». Pour 2020, le nombre de plaintes reçues est en nette augmentation par rapport aux années précédentes, en raison de la crise sanitaire.

Au 12 novembre 2020, **sur les 178 plaintes dont la Cour a été saisie, 113 plaintes ont été déposées en rapport avec la Covid-19 et 13 affaires étaient en cours d'instruction**. Selon la Cour de justice de la République, ces plaintes instruites vont engendrer de nombreux frais de justice en 2021, la plupart des plaignants à entendre résidant hors de la région parisienne. Mme Bernadette Verdeil, secrétaire générale de la CJR, évalue à environ 200 000 euros la hausse des frais de justice afférente pour l'année 2021. Cette augmentation sera financée par le report du solde de la dotation non consommée au titre de l'année 2020, report qui a été autorisé par la direction du budget. **La CJR est ainsi le seul des pouvoirs publics relevant de la présente mission dont le budget est négativement altéré, au global, par la crise sanitaire.**

*

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics » inscrits au projet de loi de finances pour 2021.

Cet avis sera examiné en séance publique le samedi 28 novembre 2020.



François-Noël Buffet

Président de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Jean-Pierre Sueur

Rapporteur pour avis
Sénateur (Socialiste,
Écologiste et
Républicain)
du Loiret

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>