

N° 198

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)
sur les pouvoirs publics,

Par M. Jean-Pierre SUEUR,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'ÉVOLUTION MODÉRÉE DES DÉPENSES DES POUVOIRS PUBLICS AJUSTÉES AUX BESOINS DE L'ANNÉE ÉLECTORALE ET DE MODERNISATION.....	7
II. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE DANS UN CONTEXTE DE DOTATION BUDGÉTAIRE STABLE.....	8
A. UN VOLUME DE DÉPENSES CONTENU MAIS ADAPTÉ AUX CONTRAINTES DE FIN DE MANDAT ET À LA SÉCURISATION DES LOCAUX DE LA PRÉSIDENTENCE	8
1. <i>Des dépenses de déplacements présidentiels en diminution compte tenu de la crise sanitaire</i>	9
2. <i>Des dépenses d'investissement contenues</i>	10
3. <i>La hausse des dépenses de fonctionnement principalement concentrée sur une opération de purge des réseaux</i>	11
4. <i>La progression contextuelle des dépenses de personnel.....</i>	11
B. UN RECOURS TOUJOURS NÉCESSAIRE AU PRÉLÈVEMENT SUR TRÉSORERIE POUR ÉQUILIBRER LE BUDGET MALGRÉ SA RÉDUCTION.....	12
III. LA REVALORISATION DES MOYENS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL AU REGARD DES PROCHAINES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES ET POUR MIEUX FAIRE CONNAÎTRE LA « QUESTION CITOYENNE ».....	13
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS JUSTIFIÉE PAR LE CONTRÔLE DE LA RÉGULARITÉ DES ÉLECTIONS DANS UN CONTEXTE SANITAIRE ENCORE INCERTAIN	14
B. UN SUIVI ET UNE CONNAISSANCE PERFECTIONNÉS DE LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ POUR LES JUSTICIABLES ET LES CITOYENS.....	15
1. <i>La concrétisation salutaire de la procédure de suivi des questions prioritaires de constitutionnalité</i>	18
2. <i>La poursuite de la tenue d'audiences délocalisées pour parfaire l'ancrage territorial de la question prioritaire de constitutionnalité</i>	18
IV. LES CONTESTATIONS DONT LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE EST L'OBJET N'EMPÊCHENT PAS SA SAISINE MASSIVE DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE	21
A. UNE DOTATION QUASI CONSTANTE HORS FRAIS DE JUSTICE POUR CETTE JURIDICTION À LA PÉRENNITÉ FRAGILE.....	22
B. UN BESOIN DE FINANCEMENT PLUS ÉLEVÉ DES FRAIS DE JUSTICE LÉGITIMEMENT MOTIVÉ PAR UNE INFLATION DES RECOURS LIÉS À LA GESTION DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 MAIS TEMPÉRÉ PAR UNE CONSERVATION DU SOLDE 2021	25

EXAMEN EN COMMISSION.....27

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS.....31

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 24 novembre 2021, sous la **présidence de François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a examiné, sur le **rapport de Jean-Pierre Sueur**¹, les crédits de la mission « *Pouvoirs publics* » inscrits au **projet de loi de finances pour 2022**.

Le rapporteur a relevé que le montant total de la mission s'établit au titre de l'exercice 2022 à **1 047,6 millions d'euros**, soit une **hausse de 5,40 %** par rapport à l'année précédente, qui s'explique principalement par les échéances électorales et des investissements de grande ampleur :

- la dotation demandée pour la **présidence de la République** s'élève à **105,3 millions d'euros**, soit un montant identique à l'exercice précédent, après deux années de hausse ;

- la dotation qu'il est prévu d'allouer au **Conseil constitutionnel** s'élève à **15,96 millions d'euros**, contre 12,02 millions d'euros en 2021, soit une **augmentation de 32,81 %**, qui intègre une enveloppe de 2,5 millions d'euros au titre de l'élection présidentielle et des élections législatives, et de 900 000 euros pour financer l'instauration d'un portail de suivi des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) à l'échelon national ;

- la dotation sollicitée pour la **Cour de justice de la République** s'élève à **984 000 euros**, soit une hausse de 12,91 % par rapport à l'exercice précédent, qui s'explique principalement par une revalorisation des crédits alloués au titre des frais de justice dans un contexte de dépôt massif de plaintes liées à la gestion de la crise sanitaire (19 078 sur 19 156 plaintes au 30 septembre 2021, contre 164 sur 246 plaintes déposées en 2020).

Le rapporteur a ainsi regardé favorablement l'effort budgétaire consenti au titre de la mission « Pouvoirs publics » au titre de 2022.

Eu égard à ses fonctions de Questeur du Sénat, le rapporteur a concentré ses observations sur les budgets de la présidence de la République, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République. Il renvoie pour les autres budgets relevant de la mission « Pouvoirs publics » (assemblées parlementaires et « La chaîne parlementaire ») au rapport très précis du rapporteur spécial de la commission des finances².

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante :

<http://senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

² Les rapports spéciaux sur le projet de loi de finances pour 2021 sont accessibles à l'adresse :

<http://www.senat.fr/rapports-classes/crfinc.html>

I. L'ÉVOLUTION MODÉRÉE DES DÉPENSES DES POUVOIRS PUBLICS AJUSTÉES AUX BESOINS DE L'ANNÉE ÉLECTORALE ET DE MODERNISATION

L'autonomie financière des institutions de la mission « Pouvoirs publics » est justifiée par « la sauvegarde du principe d'autonomie des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs »¹. Toutefois, ces institutions se doivent elles aussi de participer à la maîtrise des dépenses publiques.

Au titre de l'exercice 2022, le montant total des crédits octroyés par le projet de loi de finances dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élève à 1 047,61 millions d'euros, soit une hausse de 5,40 % par rapport à la précédente loi de finances initiale.

La présidence de la République présente une dotation stable, de même que des dépenses contenues.

La dotation du Conseil constitutionnel est en nette augmentation à raison de sa mission électorale, de même que la volonté de moderniser le suivi numérique des questions prioritaires de constitutionnalité. Cette hausse d'un tiers du budget n'est donc que conjoncturelle et ne doit pas perdurer en 2023.

Il en va de même pour **la dotation de la Cour de justice de la République**, qui a été revalorisée pour faire face au flux de requêtes, et à une hausse subséquente des frais de justice. Le rapporteur estime que cette tendance ne se tarira pas à court terme eu égard au stock de plaintes enregistrées par la Cour.

Crédits de la mission « Pouvoirs publics » par dotation et par action

(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation	Crédits ouverts en LFI 2021	Crédits demandés pour 2022	Évolution
501 - Présidence de la République	105 300 000	105 300 000	0,00 %
511 - Assemblée nationale	517 890 000	552 490 000	6,68 %
521 - Sénat	323 584 600	338 584 600	4,64 %
541 -La Chaîne parlementaire	34 289 162	34 289 162	0,00 %
LCP-AN	16 641 162	16 641 162	0,00 %
Public sénat	17 648 000	17 648 000	0,00 %
531 - Conseil constitutionnel	12 019 229	15 963 000	32,81 %
533 - Cour de justice de la république	871 500	984 000	12,91 %
Total pour la mission	993 954 491	1 047 610 762	5,40 %

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2022

Comme l'année précédente, l'examen des crédits alloués à la mission « Pouvoirs publics » par la commission des lois s'effectuera dans une optique autant budgétaire qu'institutionnelle.

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

Enfin, le présent rapport ne comporte aucun développement spécifique à la dotation de la Haute Cour, à laquelle aucun crédit n'est alloué en l'absence de réunion prévisible. Il ne comporte pas non plus de développements relatifs aux « indemnités des représentants français au Parlement européen », ces dernières étant en effet directement prises en charge par le Parlement européen depuis les élections européennes de 2009. Le rapporteur s'interroge donc, comme il l'a fait au cours des précédentes lois de finances, sans pour autant que cela soit suivi d'effets, sur l'intérêt de maintenir l'existence de la dotation afférente à ces indemnités, qui est devenue purement formelle.

II. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE DANS UN CONTEXTE DE DOTATION BUDGÉTAIRE STABLE

Tandis que la **dotation** demandée pour la présidence de la République est **identique** à celle de l'exercice précédent (105,3 millions d'euros), le **budget prévisionnel** pour 2022 est quant à lui en **légère baisse** par rapport à 2021¹.

Une hausse de la dotation est en revanche envisagée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023 pour intégrer les orientations générales du nouveau quinquennat et certaines recommandations de la Cour des comptes², notamment sur la détermination d'un objectif de masse salariale maximale adapté au plafond des emplois, tout en maintenant un niveau d'investissement suffisant³.

A. UN VOLUME DE DÉPENSES CONTENU MAIS ADAPTÉ AUX CONTRAINTES DE FIN DE MANDAT ET À LA SÉCURISATION DES LOCAUX DE LA PRÉSIDENTE

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, notamment les dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Ce règlement fixe un cadre budgétaire et comptable formalisé tout en préservant le principe général d'autonomie financière des pouvoirs

¹ Le budget prévisionnel pour 2022 s'élève à 108 361 500 euros en autorisations d'engagement et 109 180 000 euros en crédits de paiement, alors qu'il représentait, pour 2021, 110 851 000 euros en autorisations d'engagement et 109 183 000 euros en crédits de paiement.

² Cour des comptes, Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République – Exercice 2020.

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

publics constitutionnels, rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001 précitée.

La présentation du budget décline les crédits sous la forme d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, s'appuyant sur la **destination de la dépense** qui relève :

- soit de **l'action présidentielle**, qui correspond aux crédits permettant d'assurer les fonctions de représentation ainsi que les missions militaires et diplomatiques attachées au chef de l'État : déplacements internationaux et nationaux, organisation des réceptions au Palais de l'Élysée ;

- soit de **l'administration de la présidence**, qui concerne la gestion des personnels, l'administration générale, la gestion immobilière, les moyens généraux, les télécommunications et l'informatique, la sécurité ainsi que l'action sociale interne.

Évolution des dépenses de la présidence de la République entre 2020 et 2022

(en euros)

Dépenses	Crédits exécutés en 2020	Crédits ouverts en LFI 2021	Crédits demandés pour 2022	Évolution
1-Personnel	71 407 005	71 090 000	71 150 000	+ 0,08 %
2-Fonctionnement	15 814 976	15 303 000	15 985 000	+ 4,46 %
<i>Action présidentielle</i>	2 057 170	2 437 000	2 582 500	+ 5,97 %
<i>Activité diplomatique</i>	13 757 807	12 866 000	13 402 500	+ 4,17 %
3-Déplacements présidentiels	8 793 357	15 400 000	15 000 000	- 2,60 %
4-Investissement	10 779 456	7 390 000	7 045 000	- 4,67 %
Total	106 794 794	109 183 000	109 180 000	0 %

Les dépenses de la présidence de la République sont stables par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2021, avec toutefois une légère progression des dépenses de personnel et de fonctionnement.

1. Des dépenses de déplacements présidentiels en diminution compte tenu de la crise sanitaire

En raison de la persistance de la crise sanitaire, les crédits affectés aux déplacements présidentiels sont **en diminution de 2,60 %** par rapport à 2021 et s'élèvent à **15 millions d'euros**. Le recours accru à la visioconférence a permis de maintenir une présence internationale conséquente tout en limitant les dépenses de déplacement.

Plusieurs déplacements lointains sont toutefois planifiés en 2022, comme le G20 en Indonésie, et d'autres moins coûteux en termes de transport aérien, à l'instar du G7 en Allemagne.

2. Des dépenses d'investissement contenues

Les dépenses d'investissement **ont diminué de 4,67 %** entre 2021 et 2022, après deux années d'investissements soutenus afin d'entretenir les infrastructures patrimoniales et informatiques. Ces dépenses s'élèvent à **6,237 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,045 millions d'euros en crédits de paiement**, contre 8,960 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,390 millions d'euros en crédits de paiement en 2021. Elles ne représentent pour 2022 **que 5,76 % du budget total** de la présidence de la République, **contre 8,08 % du budget 2021**, et se décomposent en trois postes de dépenses.

En premier lieu, 2,610 millions d'euros en autorisations d'engagement et le même montant en crédits de paiement seront affectés aux télécommunications, à l'informatique, au numérique et aux moyens audiovisuels de communication.

Dépenses prévisionnelles relatives aux télécommunications, à l'informatique, au numérique et aux moyens audiovisuels

(en euros)

Description succincte des projets ciblés	Montant des AE
Mise aux normes SSI de l'Hôtel d'Evreux et d'emprises rue de l'Elysée	700 000
Fin des travaux pour la relocalisation de l'EMP à l'Hôtel de Marigny	400 000*
Remplacement d'armoires électriques au Palais de l'Alma	150 000

En deuxième lieu, 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et 2,153 millions d'euros en crédits de paiement ont vocation à financer plusieurs projets de gestion immobilière. Dans le cadre de la mise en œuvre du schéma directeur immobilier, 0,4 million d'euros en 2022 financeront les travaux de sûreté réalisés à l'Hôtel de Marigny pour la relocalisation de l'état-major particulier.

Dépenses relatives à la gestion immobilière

(en euros)

Description succincte des projets ciblés	Montant des AE
Remplacement des serveurs de la zone basse	1 000 000
Couverture Indoor	350 000
Modernisation de la téléphonie mobile et fixe	200 000
Modernisation des postes de travail (NET10)	180 000
Gestion du parc informatique	120 000
Amélioration et maintenance applicative	110 000

Enfin, 1,050 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,105 million d'euros en crédits de paiement seront dédiés à l'adaptation et au renforcement des moyens de protection mis à la disposition du personnel de la direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR), ainsi qu'à l'amélioration de la sûreté des différentes infrastructures des résidences présidentielles.

3. La hausse des dépenses de fonctionnement principalement concentrée sur une opération de purge des réseaux

L'augmentation de 4,46 % des dépenses de fonctionnement par rapport à l'exercice précédent tient principalement à la poursuite de la prévention des risques d'incendie, notamment via une **opération de purge des réseaux** (identification de nombreux câbles accumulés dans les sous-sols et dépose de ceux qui ne sont plus utiles, nettoyage des supports, remplacement des câbles endommagés¹). Excepté cette dépense exceptionnelle, **la hausse des dépenses de fonctionnement se limite à 0,54 %**. Cette maîtrise des dépenses de fonctionnement est rendue possible par la **rationalisation** de certains postes de dépenses (parc automobile, téléphonie...) mais aussi par la continuation des objectifs fixés par le plan de performance lancé en 2019, à savoir le suivi des dépenses de fonctionnement au sein des quatre directions et une amélioration de l'effectivité de la passation des marchés publics.

4. La progression contextuelle des dépenses de personnel

Pour 2022, les dépenses de personnel, qui représentent **65 % du budget** de la présidence de la République, connaissent une **légère hausse de 0,08 %** par rapport au projet de loi de finances pour 2021. Ce besoin supplémentaire de 60 000 euros par rapport à l'exercice précédent s'explique par une prévision **d'augmentation des allocations d'aide au retour à l'emploi** en fin de mandat ainsi que par la perspective de mise en œuvre au 1^{er} janvier 2022 de la **prise en charge partielle de la complémentaire santé** des agents publics et du **versement de l'indemnité de télétravail**.

Une maîtrise rigoureuse mais perfectible de la masse salariale

La majorité des agents de la présidence de la République sont des fonctionnaires mis à disposition par leurs administrations (78 %), contre remboursement. Les autres agents sont des contractuels, le plus souvent sous contrat à durée déterminée.

La présidence de la République s'est fixé un plafond d'emplois à **825 équivalents temps plein (ETP)**, qui est respecté. Conformément aux recommandations du rapport de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

des services de la présidence de la République pour l'exercice 2020, publié en juillet 2021, la présidence de la République ne calcule plus ses effectifs sur la base d'une évaluation moyenne des effectifs sur l'année, mais de façon plus rigoureuse en **équivalent temps plein travaillé (ETPT)** grâce au nouveau système d'information des ressources humaines.

Situation mensuelle des effectifs en ETP et ETPT depuis avril 2021

	avr-21	mai-21	juin-21	juil-21	août-21	sept-21
ETP	799	804	803	799	786	776
ETPT	797,06	800,35	799,68	798,1	792,84	789,43

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Depuis 2020, l'Élysée a maîtrisé ses dépenses de personnels via plusieurs leviers : le pilotage serré des recrutements ; l'encadrement des rémunérations lors de ces recrutements ; la diminution des allocations chômage d'aide au retour à l'emploi de 0,15 million d'euros, soit -20,4 %¹ ; la réduction de 34 % du montant des heures supplémentaires, qui passe de 0,99 million d'euros en 2019 à 0,65 million d'euros en 2020. Cette compression des heures supplémentaires est due à la crise sanitaire qui a réduit l'activité au sein de la présidence de la République, mais aussi à la mise en place progressive d'un système de forfait moins coûteux.

La Cour des comptes avait appelé de ses vœux **une exclusivité de l'attribution de l'indemnité de sujétion particulière (ISP)**, notamment par rapport à la rémunération des heures supplémentaires. Or, il est constaté que les deux dispositifs sont exclusifs seulement pour les nouveaux entrants. Une application à tous les agents se traduirait par une meilleure maîtrise des dépenses de personnel.

Pour l'heure, la présidence de la République rend progressivement l'ISP exclusive du dispositif de rémunération des heures supplémentaires, dans le respect du principe de non-rétroactivité. **Le rapporteur souligne l'importance de cette démarche de rationalisation** visant à réduire l'addition des systèmes d'indemnisation, qui ont des effets non négligeables sur la masse salariale².

Enfin, **le rapporteur salue la poursuite de la revue des effectifs pour s'assurer de l'adéquation des ressources aux missions.**

B. UN RECOURS TOUJOURS NÉCESSAIRE AU PRÉLÈVEMENT SUR TRÉSORERIE POUR ÉQUILIBRER LE BUDGET MALGRÉ SA RÉDUCTION

La présidence de la République finance ses dépenses grâce à la **dotation** de 105,3 millions d'euros pour 2022, mais aussi grâce à **deux recettes propres**.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² D'autant que la présidence souligne en effet que le montant de la masse salariale maximale pourrait augmenter en 2023 en raison du glissement vieillesse-technicité (GVT), de l'évolution du régime indemnitaire des agents mis à disposition ou encore de la consolidation du niveau des ISP par fonction.

En premier lieu, les **produits divers** s'élèvent à **1,480 million d'euros** pour 2022, alors qu'ils représentaient 1,383 million d'euros en 2021. Cette **augmentation de plus de 7%** des produits divers s'explique notamment par la tendance haussière des revenus tirés de la boutique de l'Élysée et en raison de l'apurement progressif des affectataires historiques de la résidence de l'Alma, qui emporte une progression des redevances effectivement perçues¹. Ainsi, les produits divers sont constitués des recettes de restauration (0,590 million d'euros), du produit des redevances locatives (0,198 million d'euros), de la redevance de la marque « Présidence de la République » (0,210 million d'euros), des recettes liées au remboursement des participants aux voyages officiels et des frais avancés pour le compte de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT), aux contributions des familles au service rendu par la crèche et aux cessions d'actifs par le service des domaines (0,482 million d'euros).

En second lieu, **un prélèvement sur trésorerie**, d'un montant de **2,4 millions d'euros pour 2022**, certes en **légère baisse de 4,5 %** par rapport à 2021, permet toujours d'équilibrer le budget.

Le rapporteur alerte une nouvelle fois sur l'absence de caractère pérenne de ce mécanisme budgétaire, bien que des disponibilités soient constituées et stables².

III. LA REVALORISATION DES MOYENS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL AU REGARD DES PROCHAINES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES ET POUR MIEUX FAIRE CONNAÎTRE LA « QUESTION CITOYENNE »

Les crédits alloués au Conseil constitutionnel par le projet de loi de finances initiale pour 2022 s'élèvent à **15 963 000 euros, en hausse de 32,81 %** par rapport à l'exercice précédent. Le budget prévisionnel pour 2022 se répartit en cinq actions : le contrôle des normes (7,3 millions d'euros), les élections (2,5 millions d'euros), les relations extérieures (1,6 million d'euros), les entretiens et travaux (1,2 million d'euros), et les frais généraux (3,2 millions d'euros).

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² La Cour des comptes relève que les disponibilités sont de l'ordre de 20,56 M€ 2019 et 20,41 M€ en 2020.

Le budget 2022 du Conseil constitutionnel

(en euros)

Action	Membres	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total
01-Contrôle des normes	1 791 140	4 044 618	498 000	1 044 492	7 378 250
02-Elections		1 500 000	500 000	500 000	2 500 000
03-Relations extérieures	366 860	832 445	415 414		1 614 719
04-Entretien, travaux		328 761	377 850	562 000	1 268 611
05-Frais généraux		1 839 871	533 270	828 279	3 201 420
Total	2 158 000	8 545 695	2 324 534	2 934 771	15 963 000

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2022

Toutefois, ce sont les crédits des actions afférentes aux élections et aux frais généraux qui ont été particulièrement accrus pour faire respectivement face à deux charges ponctuelles. D'une part, **2,5 millions d'euros** ont été affectés au titre de **l'élection présidentielle et des élections législatives**, d'autre part, **0,9 million d'euros** ont été dédiés au déploiement d'ici la fin décembre 2022 d'un **portail numérique de suivi de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC)**.

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS JUSTIFIÉE PAR LE CONTRÔLE DE LA RÉGULARITÉ DES ÉLECTIONS DANS UN CONTEXTE SANITAIRE ENCORE INCERTAIN

Le Conseil constitutionnel est le gardien de la régularité de l'élection présidentielle et des élections des députés et des sénateurs.

D'une part, aux termes de **l'article 58 de la Constitution du 4 octobre 1958**, le juge constitutionnel « *veille à la régularité de l'élection du Président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.* ». Ainsi, il recueille les parrainages, « arrête la liste des candidats, désigne les délégués qui surveilleront sur place le déroulement des opérations électorales, examine et tranche définitivement toutes les réclamations et proclame les résultats officiels du premier tour, puis du second tour »¹. De ce fait, le Conseil constitutionnel intervient tout au long du processus électoral présidentiel.

D'autre part, conformément à **l'article 59 de la Constitution**, le Conseil constitutionnel « *statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs* », en lieu et place des assemblées parlementaires, qui procédaient elles-mêmes à des vérifications des mandats de leurs membres en cas de contestation avant que le Conseil constitutionnel soit érigé en juge électoral sous la V^e République. À ce titre, il peut annuler des élections ou les réformer, de même que prononcer l'inéligibilité d'un candidat dont les dépenses électorales sont irrégulières.

¹ *La Constitution introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume, 15^e édition, 2019.*

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, les dépenses prévues pour les élections représentent **un budget de 2,5 millions d'euros, qui est plus conséquent que celui prévu pour les années présidentielles de 2012 et 2017.**

En effet, dans le **projet de loi de finances pour 2012**, les crédits demandés au titre des missions dans le domaine de l'élection présidentielle et des élections législatives s'élevaient à **1,91 million d'euros**, dont 1,73 million d'euros au titre des dépenses propres à l'organisation de l'élection présidentielle. Dans le **projet de loi de finances pour 2017, un budget annexe de 1,97 million d'euros**, spécifiquement consacré à l'élection présidentielle, avait été prévu¹. Ces crédits sont essentiellement dédiés à la prise en charge des dépenses de rémunération des personnels (environ 2 000 magistrats et des délégués du Conseil constitutionnel assurant le contrôle des opérations électorales dans les bureaux de vote ainsi que des vérificateurs et des spécialistes de la législation électorale) et aux coûts informatiques du traitement des parrainages. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel accueillera en ses murs durant le premier semestre 2022, suivant un usage constant en ces périodes, des agents du ministère de l'intérieur, de même que le rejoindront très régulièrement les rapporteurs-adjoints du Conseil d'État et de la Cour de cassation appelés à l'appuyer dans le traitement du contentieux électoral. Pour garantir la sécurité complète de ses travaux, le détachement de la Garde républicaine affecté à la surveillance des locaux du Conseil verra également son effectif temporairement augmenter².

Pour 2022, les crédits visent à couvrir également à **des contraintes liées au contexte sanitaire**, dans la mesure où le Conseil constitutionnel sera contraint de louer un **local supplémentaire annexe** de 154 m² afin de respecter les règles de précaution sanitaire. Celui-ci sera situé 7, avenue de l'Opéra. Le Conseil indique d'ailleurs que cette location qui prendra effet en fin d'année 2021 se prorogera au-delà de l'élection présidentielle elle-même. Le **loyer annuel** de ce local sera de **100 000 euros, hors taxe et autres charges**³.

B. UN SUIVI ET UNE CONNAISSANCE PERFECTIONNÉS DE LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ POUR LES JUSTICIABLES ET LES CITOYENS

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ainsi que la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, tout justiciable estimant qu'une disposition législative en vigueur porte atteinte aux droits et libertés

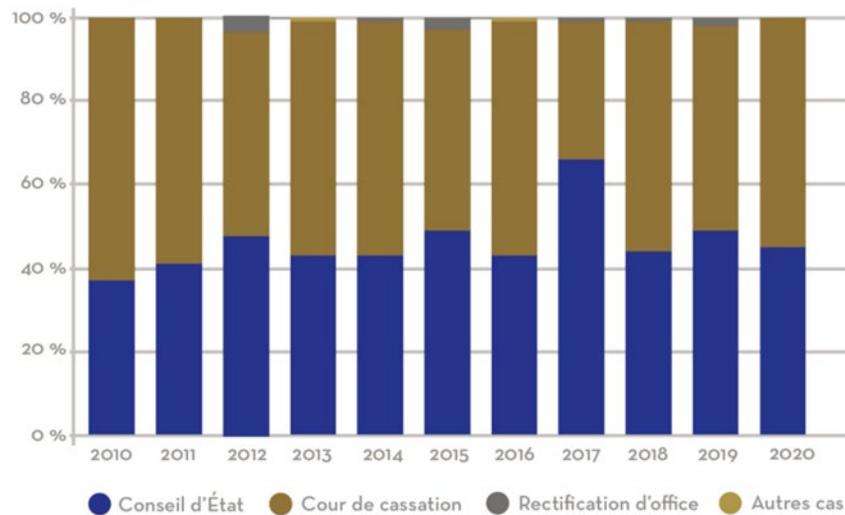
¹ Annexes « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2012 et pour 2017.

² Réponse au questionnaire budgétaire complémentaire.

³ Réponse au questionnaire budgétaire complémentaire.

constitutionnellement garantis peut soulever une question prioritaire de constitutionnalité¹. Alors que les juridictions administratives s'étaient initialement saisies avec plus de vitalité du mécanisme de la QPC, le Conseil d'État et la Cour de cassation ont désormais des taux de transmission relativement voisins. Sur la période récente, la part occupée dans le total par les QPC reçues des juridictions judiciaires s'est accrue, notamment du fait d'un tassement du nombre de questions fiscales reçues du Conseil d'État et d'une augmentation du nombre des transmissions émanant de la chambre criminelle de la Cour de cassation².

Les saisissants par année



Source : Titre VII, Hors-série consacré à la QPC, octobre 2020

L'un des objectifs du président Fabius est d'ériger la question prioritaire de constitutionnalité en « question citoyenne », d'autant que l'activité enregistrée au titre de cette procédure **ne cesse de croître : 41 des 60 décisions prises par le Conseil au premier semestre 2021** en relèvent, contre 46 sur 81 en 2020 et 61 sur 109 en 2019³. De plus, **entre le 1^{er} septembre 2020 et le 31 août 2021**, le Conseil constitutionnel a été saisi de **83 QPC**, contre 51 saisines QPC sur la période entre le 1^{er} septembre 2019 et le 31 août 2020⁴.

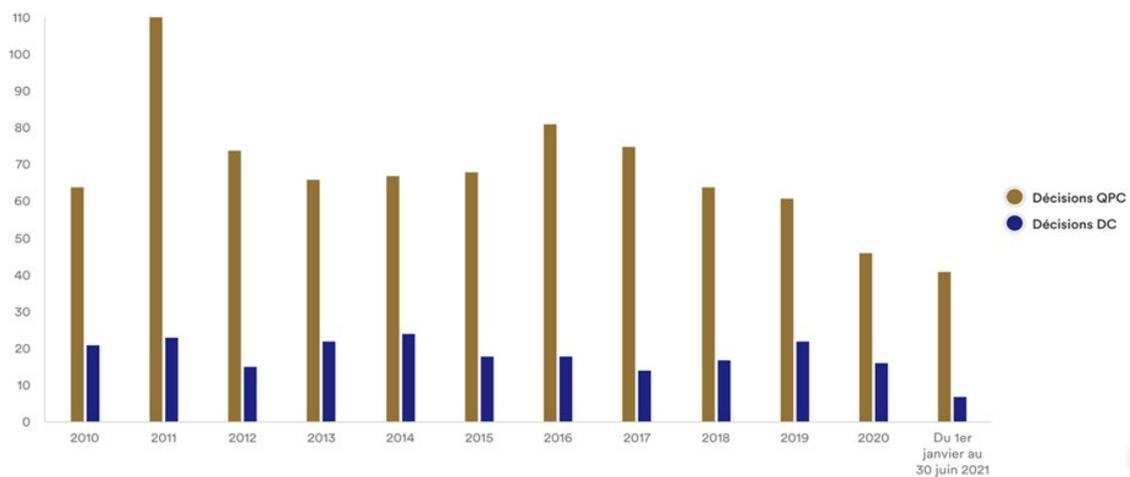
¹ L'article 61-1 de la Constitution dispose que « lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi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

² Depuis la naissance de la procédure, le Conseil constitutionnel a reçu 427 transmissions du Conseil d'État et 520 de la Cour de cassation.

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

⁴ Rapports d'activité 2021 et 2020 du Conseil constitutionnel.

NOMBRE DE DÉCISIONS DC ET QPC DEPUIS 2010



Source : site du Conseil constitutionnel

En outre, la possibilité de recours accru aux QPC a pu être invoquée pour justifier les décisions du Conseil constitutionnel relatives au régime des ordonnances de l'article 38 de la Constitution. En effet, dans sa décision *Force 5* du 28 mai 2020¹, le juge constitutionnel a considéré que, à l'expiration du délai de l'habilitation fixé par la loi, les dispositions d'une ordonnance prise sur son fondement ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif² et que, dès lors, à compter de cette date, elles « doivent être regardées comme des dispositions législatives ». Par une décision *Sofiane A.* du 3 juillet 2020³, le Conseil constitutionnel a confirmé ce revirement de jurisprudence et a précisé que de telles dispositions devaient être regardées comme des dispositions législatives « au sens de l'article 61-1 de la Constitution ». Par suite, au terme du délai d'habilitation, le contrôle de leur conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution relève du seul Conseil constitutionnel, dans le cadre d'une QPC.

En adoptant en première lecture le 4 novembre 2021, à une majorité de 322 voix contre 22 voix, la proposition de loi constitutionnelle garantissant le respect des principes de la démocratie représentative et de l'État de droit en cas de législation par ordonnance, le Sénat a marqué son opposition à cette conception et son attachement à la lettre et à l'esprit de l'article 38 de la Constitution. En effet, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 38 précise que les ordonnances « ne peuvent être ratifiées que de manière expresse », ce qui suppose un vote du Parlement. Ainsi, selon les termes de la Constitution, les dispositions d'une ordonnance non

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020.

² Postérieurement à cette décision, le Conseil d'État a refusé de transmettre une QPC portant sur une ordonnance non ratifiée pour laquelle le délai de ratification avait expiré : CE, 11 juin 2020, Patry, n° 437851, C.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020.

ratifiée par le Parlement ne sauraient mécaniquement être regardées comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution.

1. La concrétisation salutaire de la procédure de suivi des questions prioritaires de constitutionnalité

Partant du constat que les praticiens souffraient de **l'absence de base de données des décisions QPC rendues par les juges du fond**, le Conseil constitutionnel a appelé de ses vœux la mise en place d'un outil dématérialisé « *pour que, dans le futur, chacun puisse plus aisément connaître la jurisprudence des deux ordres de juridiction et vérifier notamment si des QPC ont déjà été soumises aux juges du fond* »¹.

Reporté du fait de la pandémie, un **dispositif de recensement**² des décisions QPC rendues par l'ensemble des juridictions françaises devrait être mis en place **d'ici la fin 2022**. **L'alimentation du portail** pourra notamment s'appuyer sur la **démarche d'open data des deux ordres de juridiction**, tout en nécessitant, préalablement à son application complète, un mécanisme transitoire de transmission directe de certaines décisions du Conseil constitutionnel par les juridictions concernées.

Un **budget d'investissement** pour 2022, à hauteur de près de **900 000 euros**, vise à déployer un portail numérique. Cette enveloppe sera dédiée principalement au **marché de réalisation du portail**. Les documents de la consultation ont été publiés le 15 novembre 2021 et le marché sera notifié d'ici début février 2022. L'enveloppe permettra aussi la prise en charge **d'un marché d'assistance à la maîtrise d'ouvrage**, en cours de préparation. Le restant de l'enveloppe sera consacré, en priorité, **au développement de contenus de présentation de la QPC**, complémentaires de ceux déjà rendus accessibles sur le site internet du Conseil constitutionnel³.

2. La poursuite de la tenue d'audiences délocalisées pour parfaire l'ancrage territorial de la question prioritaire de constitutionnalité

La connaissance de la procédure de la QPC sur tout le territoire national participe à l'ouverture du Conseil constitutionnel et à la meilleure connaissance de la QPC, aussi bien pour les justiciables que pour tous les citoyens. Même si les audiences hors les murs de la rue de Montpensier constituent une « délocalisation », elles peuvent être également envisagées

¹ Titre VII, Avant-propos du Président Laurent Fabius, Hors-série, octobre 2020.

² Il ne s'agira pas d'un outil de dématérialisation des procédures suivies devant ces différentes juridictions, la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel étant d'ores et déjà entièrement dématérialisée.

³ Réponses au questionnaire budgétaire complémentaire.

comme une relocalisation, dans la mesure où elles permettent à la QPC « *d'habiter les lieux où elle se pratique* »¹.

Les audiences publiques en région ont débuté au **palais de justice de Metz le 12 février 2019** pour l'examen de deux QPC relatives au financement de la sécurité sociale et à l'amélioration des rapports locatifs², puis à **Nantes le 14 mai 2019** dans les locaux de la cour administrative d'appel³, puis à la **cour d'appel de Pau le 6 novembre 2019**⁴, et enfin le **4 mars 2020** à la **cour administrative d'appel de Lyon**⁵. Le **16 novembre 2021**, le Conseil a rendu sa cinquième audience délocalisée à la **cour d'appel de Bourges**. Le Conseil constitutionnel a été précurseur de la mise en œuvre de cette pratique auprès d'autres juridictions étrangères, et notamment la **Cour suprême du Canada**. Cette dernière, qui siège à Ottawa, a ainsi tenu à l'automne 2019 une audience à Winnipeg dans la province du Manitoba.

Les audiences délocalisées ne sont **pas prévues par les textes**, qu'il s'agisse de les autoriser ou de les proscrire. En effet, **aucun texte** concernant le Conseil constitutionnel **n'impose que les audiences se déroulent au siège** du Conseil constitutionnel. La seule exigence relative aux audiences QPC tient à leur « *retransmission audiovisuelle diffusée en direct dans une salle ouverte au public dans l'enceinte du Conseil constitutionnel* » conformément aux dispositions du deuxième alinéa de **l'article 8 du Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité**.

Si les audiences publiques en région peuvent entraîner certaines **contraintes logistiques** pour les acteurs locaux sur le terrain, il n'en demeure pas moins que, rapporté aux bénéfices de confiance des citoyens dans le système de justice constitutionnelle, le **coût** de ces audiences demeure **assez limité**. Il est de l'ordre de **20 000 euros par audience délocalisée**. Le **coût de la retransmission audiovisuelle** en direct représente **70% de ces dépenses**, les autres frais couvrant le **transport** et la **restauration**. De plus, l'audience

¹ Mathieu DISANT, *La délocalisation du Conseil constitutionnel*, JCP G, n° 6, 2019.

² Le Conseil a analysé deux QPC pour lesquelles il a rendu la décision n°2018-766 QPC du 22 février 2019, Mme Sylviane D. [Majoration du dépôt de garantie restant dû à défaut de restitution dans les délais prévus] et la décision n° 2018-767 QPC du 22 février 2019 Société ODDO BHF [Exclusion de l'assiette des cotisations sociales des actions attribuées gratuitement].

³ Deux QPC ont été audiencées pour lesquelles le Conseil a rendu la décision n° 2019-785 QPC du 24 mai 2019, M. Mario S. [Point de départ du délai de prescription de l'action publique en matière criminelle] et la décision n° 2018-768 DC du 26 juillet 2018, Loi relative à la protection du secret des affaires.

⁴ Le Conseil a analysé deux QPC pour lesquelles il a rendu la décision n° 2019-812 QPC du 15 novembre 2019, M. Sébastien M. et autre [Suppression de l'abattement pour durée de détention sur les gains nets retirés des cessions d'actions et de parts sociales] et la décision n° 2019-813 QPC du 15 novembre 2019, M. Calogero G. [Exigence d'agrément pour l'exonération d'impôt sur le revenu des titres représentatifs d'un apport partiel d'actif par une société étrangère].

⁵ Le Conseil a analysé deux QPC pour lesquelles il a rendu la décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020, Conseil national des centres commerciaux [Délivrance des autorisations d'exploitation commerciale] et la décision n° 2019-831 QPC du 12 mars 2020 M. Pierre V. [Limitation géographique de l'intervention du défenseur syndical].

délocalisée bénéficie d'un suivi puisque le président de Conseil constitutionnel **retourne dans la ville** le jour du rendu des décisions examinées dix jours plus tôt afin de rencontrer des étudiants en droit, leur commenter la décision prise et échanger avec eux, avec le Secrétaire général du Conseil constitutionnel¹. En parallèle de ce versant pédagogique des audiences délocalisées, le Conseil constitutionnel a également noué un partenariat intense avec le ministère de l'éducation nationale, à travers le lancement du concours « Découvrons notre Constitution » en 2016, ainsi qu'avec l'inauguration en 2021 de la « Fête de la Constitution », organisée dans les classes durant la semaine du 28 septembre au 4 octobre 2021².

Par ailleurs, chaque audience de ce type est préparée par **une mission de reconnaissance sur place du Secrétaire général du Conseil constitutionnel**, à laquelle prend part le service de la communication de l'institution. Cette mission permet d'identifier avec l'aide de la juridiction-hôte les correspondants de presse écrite ou audiovisuelle auxquels il peut être proposé d'assister à ces déplacements³.

Le rapporteur salue une telle pratique ainsi que sa perpétuation dans d'autres villes. Il tient toutefois à souligner que le développement des audiences publiques en région mériterait de s'accompagner à l'avenir d'une **définition claire des critères d'éligibilité des villes candidates à la tenue d'une audience délocalisée.**

Pour l'heure, le Conseil constitutionnel **alterne** entre les **juridictions administratives et les juridictions judiciaires** qui **se portent volontaires** pour accueillir des audiences en leurs murs. Par ailleurs, l'organisation de ces audiences suit une **procédure** désormais éprouvée et d'ailleurs **formalisée par le secrétariat général du Conseil constitutionnel au sein de son guide des procédures**⁴.

À l'instar des audiences délocalisées, les déplacements internationaux du Conseil constitutionnel participent eux aussi, mais à une autre échelle, au rayonnement du juge constitutionnel français.

La reprise des déplacements internationaux

Le Conseil constitutionnel tend à reprendre progressivement ses échanges internationaux. À ce titre, les crédits alloués aux relations extérieures s'élèvent pour 2022 à **1 614 719 euros**, soit un **montant constant** par rapport à l'exercice précédent⁵.

Le Conseil constitutionnel s'est rendu à la **Cour constitutionnelle fédérale allemande de Karlsruhe** du **28 juin au 1^{er} juillet 2021**. Trois sessions de travail ont été organisées et ont permis aux juges allemands et français d'échanger autour de la

¹ Site du Conseil constitutionnel.

² Rapport d'activité 2021 du Conseil constitutionnel.

³ Réponse au questionnaire budgétaire complémentaire.

⁴ Réponses au questionnaire budgétaire complémentaire.

⁵ 1 614 779 euros avaient été ouverts par la loi de finances initiale pour 2021.

protection de l'environnement, de la **coopération multiniveau** des cours européennes et de la **gestion de l'épidémie de Covid-19**. Afin de faciliter et de renforcer leurs relations, les homologues allemands et français se sont lancés dans une démarche active de traduction des décisions rendues. Ainsi, une version allemande du site internet du Conseil constitutionnel est désormais disponible (conseil-constitutionnel.fr/de).

À ce jour, plusieurs déplacements se dessinent pour 2022, avec notamment une participation au **9^e Congrès de l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF)** organisé en **janvier prochain à Dakar** sur le thème « Le juge constitutionnel et les droits de l'homme ». En outre, des échanges sont également envisagés avec la **cour constitutionnelle autrichienne**, et les **cours constitutionnelles latines**, sous réserve d'une évolution de la situation sanitaire.

IV. LES CONTESTATIONS DONT LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE EST L'OBJET N'EMPÊCHENT PAS SA SAISINE MASSIVE DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE

La Cour de justice de la République (CJR) a vu le jour avec la **révision constitutionnelle du 27 juillet 1993** dans le contexte d'une tragédie sanitaire, l'affaire du sang contaminé. Elle est compétente pour juger de la responsabilité des **ministres et anciens ministres, ou assimilés**, pour les **crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions**¹. Il s'agit d'une juridiction à la composition mixte et à la procédure hybride.

Toutes les plaintes de personnes qui s'estiment lésées par un crime ou délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions passent par le filtre de la **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. La commission des requêtes se réunit une à deux fois par mois, et analyse vingt à trente plaintes par réunion. 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. Une grande partie des plaintes ne dépasse pas le filtre de la commission des requêtes, faute pour la plainte d'identifier nommément le ministre responsable, de faire état d'un préjudice personnel ou encore de dénoncer des infractions en lien avec l'exercice des fonctions.

La **commission d'instruction**, composée de trois magistrats de la Cour de cassation, procède à l'instruction des dossiers et peut diligenter toute mesure qu'elle estime utile. La commission d'instruction effectue un travail quotidien et procède à environ quatre actes d'instruction par semaine.

¹ Article 68-1 de la Constitution du 4 octobre 1958.

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.

La **formation de jugement** comprend quinze juges, douze parlementaires et trois magistrats du siège, dont l'un préside la Cour¹. La Cour délibère par bulletins secrets à la majorité absolue. Les arrêts de la Cour peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation, qui doit statuer dans un délai de trois mois².

On le sait, cette juridiction à part entière dans le système de procédure pénale est l'objet de contestations. Il est ainsi reproché que des politiques soient jugés par une juridiction composée très majoritairement de politiques. Pour autant, les citoyens l'ont massivement saisi à l'occasion de la mise en cause de la gestion de l'épidémie de Covid-19.

A. UNE DOTATION QUASI CONSTANTE HORS FRAIS DE JUSTICE POUR CETTE JURIDICTION À LA PÉRENNITÉ FRAGILE

Par **deux projets de révisions constitutionnelles avortés**, la pérennité de cette juridiction a été remise en cause. Le projet de loi constitutionnelle du **14 mars 2013** relatif à la responsabilité juridictionnelle du président de la République et des membres du gouvernement prévoyait la suppression de la CJR, tandis que le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique du **28 août 2019** prévoyait un transfert de cette compétence de jugement des ministres à la cour d'appel de Paris. Si cette dernière réforme est **désormais caduque**³, la suppression de la Cour de justice de la République s'inscrit dans le contexte d'une refonte plus globale de la responsabilité des décideurs publics. Dans ce cadre, le Conseil d'État s'est une nouvelle fois exprimé en faveur d'une responsabilité pénale limitée à leur inaction, seulement si le choix de ne pas agir leur est directement et personnellement imputable⁴.

Le budget de la CJR pour 2022 est **en augmentation de 12,91 %**, la dotation sollicitée étant de 984 000 euros contre 965 926,49 euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021. Cette **hausse s'explique principalement par les frais de justice**, puisque les autres postes de dépenses sont relativement stables, avec une légère augmentation des dépenses de loyer et des autres dépenses de fonctionnement.

¹ Article 68-2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

² Articles 32 et 33 de la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République.

³ Discours du président de la République à l'occasion du lancement des états généraux de la justice le 18 octobre 2021.

⁴ Étude annuelle du Conseil d'État, *Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes*, 2021.

Le budget de la Cour de justice de la République

(en euros)

Dotation demandée	PLF 2021	PLF 2022
Loyer	486 000	493 000
Indemnités magistrats et cotisations	135 000	135 000
Autres dépenses de fonctionnement	125 000	135 000
Frais de justice	64 000	159 000
Frais de tenue d'un ou plusieurs procès	61 500	62 000
Conservation solde 2020	94 426 affectés aux frais de justice	
TOTAL	965 926	984 000

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Les **dépenses liées aux indemnités des magistrats** sont **identiques** entre 2021 et 2022 et s'élèvent à **135 000 euros**. Le président de la Cour de justice, les conseillers à la Cour de cassation titulaires et suppléants, les membres de la commission des requêtes et de la commission d'instruction, de même que les magistrats assurant le ministère public perçoivent une **indemnité** dont le montant est fixé par le décret n°96-692 du 9 mai 1995¹.

Les **autres personnels** de la Cour de justice de la République, dont la secrétaire générale, sont mis à sa disposition par la Cour de cassation, pour assurer son bon fonctionnement. Ainsi, au 1^{er} janvier 2021, les six agents mis à la disposition de la Cour de justice de la République² ne bénéficient d'aucune indemnité semblable à celle que perçoivent les magistrats. De telles mises à disposition **ne font pas l'objet de remboursement** de la part de la Cour de justice de la République.

La **situation sanitaire** a eu des **effets** non négligeables sur le personnel de la Cour. Dès septembre 2020, la **commission d'instruction** a dû être renforcée par l'arrivée de **deux greffières**. Par ailleurs, **trois vacataires** ont été recrutés à l'été 2021 sur des crédits de la Cour de cassation pour gérer

¹ Ce décret prévoit que l'indemnité du président de la cour et du procureur général près la cour est versée mensuellement (article 2 du décret). En revanche, l'indemnité du président de la commission des requêtes, du président de la commission d'instruction, des membres de ces deux commissions et des autres magistrats du ministère public, à caractère mensuel, est due si, au moins une fois au cours du mois écoulé, ils ont siégé dans la formation à laquelle ils appartiennent ou ont exercé les fonctions du ministère public (article 3 dudit décret).

² En 2022, l'adjoint technique principal, exerçant les fonctions d'agent d'entretien, va faire valoir ses droits à la retraite et sera remplacé par un nouveau concierge, qui bénéficiera d'un logement de fonction de la Cour.

le stock de la **commission des requêtes**, qu'il s'agisse de la préparation administrative des plaintes ou la mise en forme des décisions¹.

Les **frais de procès** sont également stables avec une prévision budgétaire pour 2022 à hauteur de 62 000 euros², dédiés à l'organisation du procès de M. Kader Arif, ancien ministre délégué aux anciens combattants.

Les **dépenses afférentes au loyer et aux charges locatives** s'élèvent à **493 000 euros en 2022**, contre 486 000 euros en 2021. Ces dépenses représentent ainsi plus de la moitié du budget de la Cour, et ce malgré la révision du bail en 2013 ayant permis de maîtriser ces dépenses de loyer dues au groupe GMF/COVEA, propriétaire des lieux³. Pour 2022, le loyer du siège de la Cour est de 483 000 euros, tandis que les charges s'élèvent à 10 000 euros. En 2021, ce loyer s'élevait à 476 000 euros, ainsi que 10 000 euros de charges locatives. Le bail court jusqu'en mars 2022, et doit être renouvelé pour une durée de neuf ans. Le contrat prévoit la possibilité de **dénoncer à tout moment la location**, sous réserve de respecter un **délai de préavis d'une durée de six mois**.

Toutefois, des incertitudes de divers ordres pèsent sur le siège de la Cour. Tout d'abord, en cas de suppression de la Cour, le délai de préavis de six mois s'appliquera et plusieurs mesures transitoires devront être mises en œuvre, aussi bien sur le plan juridique de traitement des recours, que des formalités techniques⁴. Ensuite, les présidents successifs de la Cour ont témoigné leur volonté de rejoindre les locaux de l'ancien tribunal judiciaire sur **l'île de la Cité**, aujourd'hui implanté aux Batignolles. Cependant, ce transfert **pourrait intervenir au plus tôt en 2024, voire en 2025**, du fait des procès des attentats de 2015 qui se tiennent actuellement dans une salle spécialement créée au Palais de justice de Paris.

Enfin, les **autres dépenses de fonctionnement** sont elles aussi en légère hausse de 10 000 euros puisque **135 000 euros ont été sollicités en 2022**, contre 125 000 euros en 2021⁵.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire, et entretien avec M. Dominique Pauthé, président de la Cour, le 10 novembre 2021.

² 61 500 euros avaient été demandés en 2021.

³ Avant la renégociation du bail en 2013, le loyer était supérieur à 520 000 euros par an.

⁴ Remise du mobilier hors propriété de la Cour au Mobilier national et au Fonds national d'art contemporain, résiliation des multiples contrats, remise aux services des domaines du mobilier propriété de la Cour, et remise aux services des domaines les véhicules propriété de la Cour.

⁵ Certaines composantes des frais de fonctionnement connaissent une augmentation vénielle tels que les frais de téléphone, les frais postaux, le nettoyage des locaux de la Cour ou encore l'entretien des véhicules.

B. UN BESOIN DE FINANCEMENT PLUS ÉLEVÉ DES FRAIS DE JUSTICE LÉGITIMEMENT MOTIVÉ PAR UNE INFLATION DES RECOURS LIÉS À LA GESTION DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 MAIS TEMPÉRÉ PAR UNE CONSERVATION DU SOLDE 2021

Alors que l'affectation de greffiers et de vacataires au moment de la crise sanitaire a eu un effet indolore sur le budget de la Cour¹, la **pression à la hausse des recours mettant en cause la gestion de l'épidémie de Covid-19** a eu un impact direct sur le budget de la Cour, via une forte augmentation des besoins en termes de **frais de justice**.

Tandis que la Cour a été saisie de 246 recours en 2020, dont 164 afférents à la crise sanitaire, **19 156 recours ont été déposés en 2021, dont 19 078 relatifs à la crise sanitaire**. La plupart de ces plaintes ont été présentées par le même avocat, et aucun désistement n'est à relever pour l'heure².

Évolution du nombre de requêtes de 2017 à 2021

Année	Nombre de requêtes
2017	41
2018	17
2019	41
2020	246 dont 164 sur la crise sanitaire
2021 (au 30/09)	19 156 dont 19 078 sur la crise sanitaire

Source : Cour de justice de la République

Au 31 mai 2021, 15 dossiers émanant de 17 plaignants relevant de la gestion de l'épidémie de Covid-19 étaient en cours d'instruction devant la commission d'instruction³.

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2022, **les frais de justice sont en nette augmentation (159 000 euros contre 64 000 euros en 2021)** pour faire face à l'afflux de recours initiés dans le contexte de la crise sanitaire. Toutefois, dès l'année 2021, la Cour de justice a obtenu de la direction du budget **l'autorisation de conserver le solde positif de l'année 2020⁴, équivalent à 94 426,49 euros**, et de l'affecter aux frais de justice. Ce **report de solde** a permis de porter à 158 426,49 euros les dépenses liées aux frais de justice. Alors que les crédits consommés s'élevaient à 22 560 euros au 30 juin 2021, 107 364 euros ont été utilisés au 30 septembre 2021. **Pour 2022, la Cour bénéficiera de nouveau de ce mécanisme de conservation du solde** de l'exercice précédent afin de couvrir l'augmentation annoncée des frais de justice.

¹ Voir *supra*.

² Entretien avec M. Dominique Pauthé, président de la Cour, le 10 novembre 2021.

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

⁴ Entretien avec M. Dominique Pauthé, président de la Cour, le 10 novembre 2021.

Il est à relever enfin que toutes les décisions à venir de la Cour de justice de la République continueront d'être publiées sur le site de la Cour de cassation, le nombre de décisions par an de la Cour de justice de la République ne justifiant pas la création d'un site dédié.

EXAMEN EN COMMISSION

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je vous présente le rapport sur la mission « Pouvoirs publics ». Je limiterai mes observations à la présidence de la République, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République. Pour les assemblées parlementaires et la chaîne parlementaire, je vous renvoie à l'excellent rapport de la commission des finances, pour éviter tout conflit d'intérêts, puisque, en tant que questeur, il serait malvenu que je m'exprime sur le sujet.

Les crédits de la présidence de la République, qui avaient beaucoup augmenté dans les premières années du quinquennat, se sont stabilisés, ce que je salue. Comme l'année dernière, les crédits s'élèvent à environ 109 millions d'euros. Les dépenses du déplacement du Président de la République sont en diminution, compte tenu de la crise sanitaire, qui a réduit le nombre de voyages présidentiels.

Les dépenses d'investissement sont contenues, elles ont diminué de 4,67 % entre 2021 et 2022 après deux années de hausse. Nous avons toujours soutenu les dépenses d'investissement, dès lors qu'elles étaient affectées à des missions de sécurité de la Présidence, qui est une question majeure. Cette année, les dépenses portent sur les investissements informatiques, sur les télécommunications, sur l'hôtel de Marigny et sur la protection des personnels de la direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR), dépenses que je soutiens complètement.

Les dépenses de fonctionnement augmentent de manière modérée, à cause des travaux de purge des réseaux et de la rationalisation de certaines dépenses, comme celles liées au parc automobile.

La hausse des dépenses de personnel est très limitée. La présidence de la République s'est fixé un plafond d'emplois à 825 équivalents temps plein (ETP), avec une compression des heures supplémentaires. La Cour des comptes avait souhaité une exclusivité pour l'attribution de l'indemnité de sujétion particulière, notamment en ce qui concerne la rémunération des heures complémentaires. Ces dispositifs sont exclusifs pour les nouveaux entrants, mais ils restent cumulables pour les personnels en fonction.

Le prélèvement habituel sur la trésorerie, nécessaire à l'équilibre du budget, malgré une réduction de 4,5 % par rapport à 2021, s'élève pour 2022 à 2,4 millions d'euros. Il est toujours très difficile de connaître les réserves exactes de la présidence de la République : selon la Cour des comptes, elles s'élevaient à 20,56 millions d'euros en 2019 et à 20,41 millions d'euros en 2020.

La gestion est donc extrêmement prudente. Voilà qui tranche singulièrement avec les deux ou trois premières années de quinquennat. À l'approche de l'élection présidentielle, la vertu semble s'être installée.

J'en viens au Conseil constitutionnel. Les crédits augmentent de 2,5 millions d'euros, à cause des futures élections présidentielle et législatives. Le Conseil constitutionnel contrôle la validité et le bon déroulement de l'élection présidentielle, il examine les réclamations et proclame le résultat, il recueille les parrainages, arrête la liste des candidats et désigne les délégués qui surveillent sur place les opérations électorales. Il intervient tout au long du processus. Par ailleurs, en vertu de l'article 59 de la Constitution, le Conseil constitutionnel statue en cas de contestation sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.

Voilà qui entraîne le recours à 2 000 magistrats, délégués du Conseil constitutionnel assurant le contrôle des opérations électorales dans les bureaux de vote et vérificateurs et spécialistes de la législation électorale, ainsi que des coûts informatiques liés au traitement des parrainages. Le Conseil accueillera aussi en ses murs des agents du ministère de l'intérieur et des rapporteurs adjoints issus du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Le détachement de la Garde républicaine sera lui aussi augmenté. Enfin, compte tenu du contexte sanitaire, le Conseil louera un local supplémentaire de 154 m².

J'en viens aux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), qui se développent. Leur répartition est égale, cette année, entre celles provenant du Conseil d'État et celles de la Cour de cassation. Au premier semestre 2021, 41 des 60 décisions du Conseil relèvent de QPC.

Le président du Conseil constitutionnel souhaiterait un recensement complet, en matière de QPC, des décisions prises en première et seconde instance. Voilà qui constituerait une base de données très importante et utile, et qui explique les crédits supplémentaires de 900 000 euros.

J'ai évoqué avec Laurent Fabius des travaux récents du Sénat, en particulier la proposition de loi constitutionnelle modifiant l'article 38 de la Constitution suite aux décisions du Conseil du 28 mai 2020 et du 3 juillet 2020. Le président du Conseil constitutionnel a déclaré que, les décisions du Conseil s'appliquant à l'ensemble des pouvoirs publics, le débat était clos et n'appelait aucune précision de sa part.

Un nouveau dispositif prospère : désormais, le Conseil constitutionnel se déplace dans nos régions pour tenir des audiences de QPC. Des audiences ont eu lieu à Metz, à Pau, à Lyon et à Bourges, à l'instar de ce qui se passe au Canada. Ces audiences délocalisées font l'objet de travaux préparatoires avec la juridiction d'accueil, puis des échanges s'engagent avec des étudiants en droit des universités de la région. Chaque fois, le coût est d'environ 20 000 euros, en raison de la retransmission audiovisuelle.

Enfin, des échanges utiles ont eu lieu avec la Cour de Karlsruhe et sont prévus avec l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF), qui se réunira bientôt à Dakar.

La Cour de justice de la République fait l'objet de nombreuses contestations, mais les saisines sont massives. La Cour s'organise en trois degrés. La commission des requêtes se réunit une ou deux fois par mois et analyse entre 20 et 30 plaintes par séance. La commission d'instruction n'évoque que les sujets transmis par la commission des requêtes. Enfin, au terme de l'instruction, la formation en jugement, peut, le cas échéant, se réunir, ce qu'elle fera une fois en 2022.

En 2020, 246 recours ont été déposés devant la commission des requêtes, dont 164 afférents à la crise sanitaire. En 2021, nos ministres Agnès Buzyn et Olivier Véran ont fait l'objet de 19 078 recours. Ces plaintes émanent du même avocat, et, pour le moment, aucun désistement n'est à prévoir. Au 31 mai 2021, seulement 15 dossiers étaient en cours d'instruction. La commission des requêtes procède donc à un important élagage. L'augmentation des crédits tient au fait que les frais de justice sont importants, notamment dans le contexte de la crise sanitaire.

Bercy a autorisé des reports de crédits, ce qui est une bonne nouvelle. Le coût de loyer de la Cour dans un immeuble proche des Invalides s'élève à 493 000 euros pour l'année. La Cour espère pouvoir s'installer sur l'île de la Cité, à l'issue du procès sur les attentats de 2015, dans deux ou trois ans.

Mes chers collègues, je vous aurais proposé d'approuver ces crédits si le vote en séance publique hier n'avait pas abouti au rejet de la première partie du projet de loi de finances.

M. Patrick Kanner. – Le Conseil constitutionnel voit sa dotation augmenter de 32 %. Est-ce seulement lié au nouveau fichier sur les QPC et à l'organisation des élections ?

Monsieur le rapporteur, votre pudeur questorale s'est judicieusement manifestée, mais les budgets de l'Assemblée nationale et du Sénat augmentent respectivement de 6 % et de 4 %. Que pouvez-vous nous en dire ?

M. Alain Richard. – La création d'un fichier de jurisprudence sur les décisions QPC semble très judicieuse. Pourquoi la Cour de cassation et le Conseil d'État n'ont-ils pas déjà réalisé ce travail, qui semble devoir leur incomber ? Le Conseil constitutionnel constate-t-il une carence de la part de ces juridictions ?

M. Philippe Bas. – En matière de pouvoirs publics constitutionnels, notre tradition républicaine consiste à respecter la séparation des pouvoirs. L'unité du budget de l'État et la séparation des pouvoirs sont parfois difficiles à concilier. Ces crédits constitutionnels sont inscrits dans le budget

de l'État, que vote le Parlement. En l'espèce, le vote du Parlement est tout à fait particulier. Par exemple, nous ne pourrions accepter que l'Assemblée nationale vienne remettre en cause la dotation de l'État au Sénat, et réciproquement. De même, le Parlement pourrait difficilement remettre en cause la dotation de l'État à la présidence de la République ou au Conseil constitutionnel.

Le terme « approbation » des crédits, justifié en droit, est peut-être un peu excessif. Il s'agit plus d'un constat que nous faisons. Le Parlement ne souhaite en aucun cas s'immiscer dans les crédits des pouvoirs constitutionnels. Le contrôle que nous pourrions effectuer sur ces crédits ne pourrait être que très restreint, dans l'hypothèse d'une dotation outrageante pour la République. Je suis donc prêt à « constater » les crédits plutôt qu'à les « approuver ».

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Monsieur Kanner, les 2,5 millions d'euros supplémentaires affectés au Conseil constitutionnel incluent toutes les dépenses afférentes aux missions de contrôle de l'élection présidentielle, des parrainages à la proclamation des résultats, et au contentieux sur les élections législatives. Il faut recruter 2 000 vacataires et la vérification des parrainages est très chronophage. De plus, 900 000 euros sont affectés à la création du nouveau portail de référence des QPC.

En revanche, je ne peux répondre à votre seconde question. Je vous renvoie au rapport de la commission des finances, car il est logique qu'un questeur n'intervienne pas en ces matières, pour prévenir tout conflit d'intérêts.

Monsieur Richard, le Conseil d'État a mené ce travail, sur le site ArianeWeb, qui reprend les décisions relatives à la transmission de QPC. Ce n'est pas le cas pour la Cour de cassation. La volonté du Conseil constitutionnel est bien réelle : le Président a beaucoup insisté, car il est très attaché à disposer d'un site internet, édifice complet, au service des QPC, qu'il considère comme une grande œuvre citoyenne et une grande novation. Il pourra sans doute s'appuyer sur le fichier existant du Conseil d'État.

Monsieur Bas, j'approuve totalement votre nuance. Si nous sommes tous attachés à la séparation des pouvoirs, nous ne pouvons que souscrire à votre remarque. L'approbation que je sollicite, mes chers collègues, se limite à la publication des observations que je viens de formuler.

La commission donne acte de sa communication au rapporteur pour avis et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES DÉPLACEMENTS ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Déplacements

* Conseil constitutionnel (le 9 novembre 2021) :

M. Laurent Fabius, président

M. Jean Maïa, secrétaire général

* Cour de justice de la République (le 10 novembre 2021) :

M. Dominique Pauthe, président

Contributions écrites

* Présidence de la République :

M. Jérôme Rivoisy, directeur général des services

M. Jean Salomon, directeur des ressources et de la modernisation