

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XVI

POUVOIRS PUBLICS

Par M. Michel DELEBARRE,

Sénateur.

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754**

**Sénat : 106 et 107 (annexe n° 20) (2011-2012)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DÉPENSE MIEUX CONTRÔLÉE</b> .....	8
A. UNE GESTION PLUS RIGOUREUSE DES CRÉDITS .....	8
B. UN EFFORT BUDGÉTAIRE POUR 2012.....	10
<b>II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : UNE VOLONTÉ COMMUNE DE RÉDUIRE LES DOTATIONS EN VOLUME</b> .....	13
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....	13
B. LE SÉNAT.....	14
<b>III. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE : DES FRAIS DE DIFFUSION EN HAUSSE</b> .....	15
<b>IV. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UN BUDGET EN RÉDUCTION MALGRÉ LA MISE EN ŒUVRE DE LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ</b> .....	16
A. UN PREMIER BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ.....	17
B. UN EFFET IMPORTANT SUR LE BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL .....	18
<b>V. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DOTATION RECONDUITE</b> .....	20
<b>ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	23



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 23 novembre 2011, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission des lois a examiné<sup>1</sup>, sur le rapport pour avis de **M. Michel Delebarre**, les crédits de la mission « Pouvoirs publics » du **projet de loi de finances pour 2012**.

M. Michel Delebarre, rapporteur, a souligné que la mission « Pouvoirs publics » regroupait des institutions à caractères très différents dont les dotations présentaient cependant un trait commun en 2012 : la maîtrise de la dépense.

- Les crédits de la **présidence de la République** s'élèvent à 111,7 millions d'euros, soit une baisse de 0,5 % par rapport à 2011. Comme l'a confirmé la Cour des comptes, une gestion plus rigoureuse commence à produire ses effets. L'effort de transparence devrait néanmoins se poursuivre ;

- Les dotations initiales de l'**Assemblée nationale** (533,9 millions d'euros) et du **Sénat** (333,5 millions d'euros) devraient être diminués de 3 % à la suite d'amendements parlementaires ;

- Les crédits des **chaînes parlementaires** sont les seuls à enregistrer une hausse de 9 % afin de tenir compte notamment de l'augmentation des frais de diffusion ;

- La dotation du **Conseil constitutionnel** s'élève à 10,99 millions d'euros, soit une diminution de 0,65 % malgré les développements de la question prioritaire de constitutionnalité dont le coût sur les années 2011-2012 est estimé à 4,4 millions d'euros ;

- Les crédits de la **Cour de justice de la République** sont reconduits en 2012 pour un montant de 817 450 euros consacrés à hauteur de 60 % au paiement du loyer.

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

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111121/lois.html>.



Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois a décidé de créer un rapport pour avis consacré à la mission « pouvoirs publics » qui regroupe les crédits de la **Présidence de la République**, des **assemblées parlementaires**, des **chaînes parlementaires**, du **Conseil constitutionnel**, de la **Haute Cour de justice** (pour laquelle aucune dotation n'est demandée en 2012) et, enfin de la **Cour de justice de la République**. Ces dotations sont regroupées sous le titre 1 des charges budgétaires de l'Etat.

En complément de l'analyse approfondie présentée par les rapporteurs spéciaux des commissions des finances de l'Assemblée nationale<sup>1</sup> et du Sénat<sup>2</sup>, il est apparu, en effet, justifié à votre commission des lois d'aborder l'examen de ces crédits dans une optique qui lui est propre, mettant en lumière, à travers les orientations budgétaires, les évolutions affectant l'organisation et le fonctionnement de nos institutions. Ainsi, dans le cadre de ce premier avis, votre rapporteur a-t-il choisi de porter une attention particulière à la **question prioritaire de constitutionnalité** et aux conséquences de la mise en œuvre de cette procédure sur le budget du Conseil constitutionnel.

Les pouvoirs publics ont pour point commun de bénéficier de l'**autonomie financière**. Ce principe est assuré par certaines particularités au regard des règles habituelles de la loi organique relative aux lois de finances. Les crédits des pouvoirs publics sont réunis au sein d'une mission spécifique, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations. Or, cette mission est dépourvue, contrairement aux autres missions, de programmes concourant à une politique publique définie. Leurs dotations ne font pas l'objet d'un projet annuel de performance et leur exécution n'est pas davantage retracée dans un rapport annuel de performance.

Dans sa **décision n° 2001-448 du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances**, le Conseil constitutionnel a estimé que « *ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* ».

---

<sup>1</sup> Rapport spécial consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/b3805-tIII-a32.asp>

<sup>2</sup> Rapport spécial consultable à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2012\\_com.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2012_com.html)

Ces dotations présentent, cette année, un autre trait partagé: l'effort de **maîtrise de la dépense**. A l'exception des dotations des deux chaînes parlementaires, globalement majorées de 9 % par rapport à 2011, les autres dotations devraient être **diminuées** (y compris celle du Sénat pour laquelle le maintien en euros constants avait d'abord été demandé) ou reconduites.

### Récapitulation des crédits par dotation et action

Numéro et intitulé de la dotation et de l'action		Ouverts en LFI pour 2010 (en euros)	Ouverts en LFI pour 2011 (en euros)	Demandés pour 2012 (en euros)	Evolution 2011-2012 (en %)	Poids dans la mission (en %)
501	<b>Présidence de la République</b>	112 533 700	112 298 700	111 737 000	- 0,50	10,89
511	<b>Assemblée nationale</b>	533 910 000	533 910 000	533 910 000	0,00	52,03
521	<b>Sénat</b>	327 694 000	327 694 000	333 592 600	1,80	32,51
01	Sénat	315 400 600	315 748 000	321 585 800	1,85	
02	Jardin du Luxembourg	12 156 900	11 895 000	12 006 800	0,94	
03	Musée du Luxembourg	136 500	51 000	0	- 100,00	
541	<b>La chaîne parlementaire</b>	30 935 000	32 125 000	35 037 514	9,07	3,41
01	La chaîne parlementaire - Assemblée nationale	15 300 000	15 990 000	17 180 514	7,45	
02	Public Sénat	15 635 000	16 135 000	17 857 000	10,67	
542	<b>Indemnités des représentants français au Parlement européen</b>	0	0	0	0,00	0,00
531	<b>Conseil constitutionnel</b>	11 633 400	11 070 000	10 998 000	- 0,65	1,07
532	<b>Haute Cour</b>	0	0	0	0,00	0,00
533	<b>Cour de justice de la République</b>	941 595	817 450	817 450	0,00	0,08
<b>TOTAL</b>		<b>1 017 647 695</b>	<b>1 017 915 150</b>	<b>1 026 092 564</b>	<b>0,80</b>	<b>100,00</b>

Source : Annexe « pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2012.

## I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DÉPENSE MIEUX CONTRÔLÉE

### A. UNE GESTION PLUS RIGOUREUSE DES CRÉDITS

Depuis 2009, les comptes et la gestion de la présidence de la République font l'objet d'un contrôle annuel par la Cour des comptes<sup>1</sup>. Dans le rapport sur l'exercice 2010, la Cour constate des « *avancées substantielles (...)* dans le sens tant de la conformité des procédures à la règle de droit que d'une plus grande rigueur de gestion ».

Ces avancées sont de trois ordres.

<sup>1</sup> Ce contrôle a porté sur les exercices 2008, 2009 et 2010.



D'abord, la **consolidation en un seul budget** de charges réparties jusqu'en 2007 entre divers ministères. Cette consolidation souffre cependant certaines exceptions. Ainsi, le programme de restauration de l'Elysée engagé depuis 2009 -en cours d'achèvement- devrait représenter une dépense de 15,6 millions d'euros d'investissement imputé sur le budget du ministère de la culture. Un effort de transparence reste cependant nécessaire notamment sur la question, dont notre collègue René Dosière s'est fait l'écho à l'Assemblée nationale, de la programmation par la présidence de la République des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales inscrites au budget du ministère de l'intérieur ou à celui du ministère des finances.

Ensuite une politique de **mise en concurrence des fournisseurs** a été appliquée, notamment, une généralisation progressive des appels d'offres. Selon la Cour des comptes, les « *efforts ainsi menés ont eu des effets marqués sur les études et sondages (...). Désormais, les prestations fournies en cette matière sont régies par quatre contrats, dont trois, au terme d'une procédure de consultation rigoureuse, ont été notifiées en mars 2010* ». Les dépenses de communication de l'Elysée sont passées de 3,2 millions d'euros à 1,4 million d'euros entre 2008 et 2010 -une partie des commandes ayant été exécutées par l'intermédiaire du service d'information du Gouvernement (SIG) et régularisées rétroactivement par deux conventions pour un montant de 370.000 euros pris en charge sur le budget de l'Elysée.

A la fin du premier semestre 2011, les dépenses d'enquête d'opinion s'élevaient à 345.404 euros.

Enfin, la gestion a été réformée dans le sens d'une **plus grande maîtrise des coûts** dans quatre domaines qui, par le passé, avaient connu certaines dérives :

- les **dépenses privées** du Chef de l'Etat préfinancées, selon une « *pratique très ancienne* » comme le relève la Cour des comptes, sur des fonds publics gérés par l'intendance qui n'en demandait pas systématiquement le remboursement, sont désormais réglées sur les fonds propres du Président ;

- la gestion des **immeubles** affectés à la présidence de la République a été « *allégée* » (à titre d'exemple, la résidence de Souzy-la-Briche a été transférée au ministère de la culture depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010 dans la perspective d'une cession par France Domaine lorsque les conditions en seront réunies) ;

- la conservation des **meubles et objets d'art** a fait l'objet d'un recensement (sur 8.352 objets déposés par le Mobilier national ainsi que par les musées nationaux et le Fonds national d'art contemporain, 721 n'ont pu être localisés, 498 étant manquants de longue date et 223 ayant disparu après 1995). Ce recensement fait l'objet d'un recensement contradictoire mené avec les dépositaires qui n'a pas encore abouti ;

- la rationalisation de **l'organisation des voyages** présidentiels qui constituent le **deuxième poste** des charges de la présidence de la République (une mission « *avant-préparatoire* » est désormais chargée d'évaluer les moyens indispensables au bon déroulement de ces déplacements). La Cour observe que pour un nombre de déplacements quasi identiques -102 en 2009, 99 en 2010- la dépense est passée de 19,7 millions d'euros à 18,8 millions d'euros (par nature de dépenses, les frais de restauration ont diminué de 47,7 % et les locations mobilières et immobilières de 66,6 %). Certains voyages demeurent coûteux tel ce déplacement en Haute-Marne relevé par la Cour des comptes dont le coût s'est élevé à 284.614 euros (dont 121.289 euros pour l'aménagement d'une voie d'accès et la location d'un chapiteau). Les déplacements liés à la présidence française des G8 et G20 ne sont pas pris en charge sur le budget de la présidence de la République mais imputés sur celui des affaires étrangères et européennes.

### **B. UN EFFORT BUDGÉTAIRE POUR 2012**

L'effort de rigueur devrait se poursuivre en 2012. Le projet de budget s'élève à 111,7 millions d'euros contre 112,2 millions d'euros soit une réduction de 0,5 %.

#### **CHARGES ET RESSOURCES DE LA DOTATION DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE EN 2010, 2011 ET 2012**

	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012
			<i>(en euros)</i>
1. Charges de fonctionnement courant	21 370 000	20 850 000	19 680 000
2. Déplacements	21 212 000	20 720 000	20 200 000
3. Équipements et travaux	2 490 700	4 238 700	4 550 000
4. Charges de personnel	67 960 000	66 951 700	67 850 000
5. Impôts et taxes	160 000	180 000	220 000
6. Charges exceptionnelles	350 000	400 000	350 000
Total des charges	113 542 700	113 339 700	112 850 000
Produits divers	1 009 000	1 041 000	1 113 000
Dotations	112 533 700	112 298 700	111 737 000

Source : annexe « Pouvoirs publics » au PLF 2012.

#### **• Les charges de personnel**

Les effectifs ont été ramenés de 1.031 à la fin de l'année 2008 à **880** au 30 septembre 2011 (743 mis à disposition et 137 contractuels). En 2012, les charges augmentent de 1,3 % en raison, selon les documents budgétaires, de « *la prise en compte de mouvements habituellement plus nombreux en période de changement de mandats* ».

En effet est intégrée aux coûts de personnel une « provision pour risques » destinée à anticiper les débours d'aide au retour à l'emploi qui devront être versés, le cas échéant, aux contractuels dont le contrat pourrait

prendre fin au terme de l'actuel mandat présidentiel -une telle provision avait déjà été constituée en 2007<sup>1</sup>.

**ÉTAT DES EFFECTIFS AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2011 PAR SERVICE ET PAR STATUT**

SERVICES	Fonctionnaires	Contractuels	TOTAL
MEMBRES DU CABINET	32	14	46
SECRETARIATS CABINET <sup>(1)</sup>	83	12	95
ÉTAT MAJOR PARTICULIER	26	0	26
CHARGÉS DE MISSION	5	15	20
SECRETARIAT CHARGÉS DE MISSION	8	4	12
ARCHIVES	7	0	7
AUDIOVISUEL	20	8	28
CADEAUX PRÉSIDENTIELS	1	1	2
COMMANDEMENT MILITAIRE	239	18	257
CORRESPONDANCE PRÉSIDENTIELLE	71	7	78
DÉCORATIONS	5	1	6
FINANCIER ET PERSONNEL	15	1	16
AFFAIRES SOCIALES	5	0	5
CRÈCHE	8	1	9
ÉQUIPE DE RENFORT	7	1	8
GSPR	86	3	89
INTENDANCE	43	39	82
INTERNET	0	6	6
MÉDICAL	6	0	6
PROTOCOLE	9	4	13
DGS ET SACRP	50	3	53
TÉLÉCOMMUNICATION ET INFORMATIQUE	37	3	40
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>763</b>	<b>141</b>	<b>904</b>

(1) Dont 2 agents publics.

Source : Présidence de la République (réponse au questionnaire budgétaire).

**ÉTAT DES EFFECTIFS AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2011 VENTILÉS  
PAR ADMINISTRATION OU ORGANISME D'ORIGINE**

ADMINISTRATION OU ORGANISME D'ORIGINE	Effectifs
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES	35
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT	1
AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE	1
AGRICULTURE, ALIMENTATION, PÊCHE, RURALITÉ ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	7
ASSISTANCE PUBLIQUE	8
C.E.A.	1
COFACE	1

<sup>1</sup> Les agents non titulaires de l'Etat dont le contrat n'est pas renouvelé ou qui sont licenciés peuvent prétendre à l'allocation d'aide au retour à l'emploi conformément à l'arrêté du 30 mars 2009 portant agrément de la convention du 19 février 2009 relative à l'indemnisation du chômage et de son règlement général annexé. Cette allocation est versée par les employeurs publics dans la mesure où ceux-ci sont exemptés du versement de l'allocation chômage auprès des organismes sociaux.

<b>ADMINISTRATION OU ORGANISME D'ORIGINE</b>	<b>Effectifs</b>
CONSEIL D'ÉTAT	1
CONSEIL GÉNÉRAL DE SEINE ET MARNE	1
COUR DES COMPTES	2
CULTURE ET COMMUNICATION	46
DÉFENSE ET ANCIENS COMBATTANTS	48
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT DURABLE, TRANSPORT ET LOGEMENT	4
ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE	82
ÉDUCATION NATIONALE JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	9
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE	3
FRANCE TELECOM	27
INRETS (Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité)	1
INTÉRIEUR, OUTRE MER, COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET IMMIGRATION	154
JUSTICE ET LIBERTÉS	5
LA POSTE	7
PRÉFECTURE DE POLICE	2
PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE	124
SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT	7
TRAVAIL, EMPLOI ET SANTÉ	7
UNIVERSITÉ MICHEL DE MONTAIGNE	1
VILLE DE PARIS	3
SOUS-TOTAL	588
MILITAIRES :	
Gardes Républicains (GR)	235
Air, Terre & Mer (ATM)	75
Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	6
SOUS-TOTAL MILITAIRES	316
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>904</b>

Source : Présidence de la République.

- *Les déplacements présidentiels*

En 2012, la dotation diminue de 2,5 % soit, sur deux ans, une réduction de 4,8 %. Elle traduit l'effort, réel, engagé pour maîtriser les dépenses sur ce poste (réduction du nombre de participants, négociation des tarifs d'hébergement et des locations de voiture, réajustement du niveau des services à bord des avions militaires utilisés pour les déplacements présidentiels, prise en charge par les chefs d'entreprise et les journalistes invités des frais exposés).

- *Les charges de fonctionnement courant*

Elles se réduisent de 5,3 % par rapport à 2011.

Cette évolution est, pour partie, le fruit de la généralisation de la mise en concurrence des fournisseurs à travers un nombre important d'appels d'offres entraînant des baisses de coût allant jusqu'à 30 %. Elle résulte aussi d'un contrôle de gestion plus rigoureux (indicateurs d'activité et de performance) et d'un contrôle régulier de l'exécution budgétaire.

## II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : UNE VOLONTÉ COMMUNE DE RÉDUIRE LES DOTATIONS EN VOLUME

En vertu de l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, les deux assemblées bénéficient de l'**autonomie financière** conformément au principe de la séparation des pouvoirs rappelé par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>.

### **Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires**

Article 7. – « Chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière. Les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Cette commission délibère sous la présidence d'un président de chambre à la cour des comptes désigné par cette juridiction. Deux magistrats de la cour des comptes désignés par cette même autorité assistent la commission ; ils ont voix consultative dans ses délibérations. Les propositions ainsi arrêtées sont inscrites au projet de loi budgétaire auquel est annexé un rapport explicatif établi par la commission mentionnée à l'alinéa précédent. »

Aux termes de l'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, les crédits des assemblées parlementaires sont répartis, au sein de la mission « *Pouvoirs publics* » en trois dotations :

- dotation Assemblée nationale ;
- dotation Sénat comportant trois actions (Sénat, Jardin du Luxembourg, musée du Luxembourg) ;
- dotation « La Chaîne parlementaire » recouvrant deux actions (LCP-AN et Public Sénat).

Dans son discours introductif du 11 octobre 2011, le président Jean-Pierre Bel a déclaré : « *le bureau du Sénat avait envisagé, lors de sa dernière réunion, une augmentation du budget correspondant à l'inflation. Cela n'est plus possible aujourd'hui. Nos efforts doivent aller au-delà. Non seulement notre budget ne doit pas augmenter en valeur, mais je demande en outre, pour l'an prochain, qu'il soit réduit en volume* ».

L'Assemblée nationale a également suivi cette voie.

### **A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Pour la cinquième année consécutive, l'Assemblée nationale a reconduit sa demande de dotation en euros courants d'un montant de 533,91 millions d'euros. Un amendement déposé par M. Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale, et MM. Philippe Briand et Richard Mallié, questeurs, a réduit de 3 % les crédits initialement prévus, soit une baisse de 16 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances, considérant 25.

Cette dotation ne couvre pas la totalité des dépenses de fonctionnement (542,2 millions d'euros) et dépenses d'investissement (22,5 millions d'euros) rendant nécessaire un prélèvement sur les disponibilités de l'Assemblée nationale évalué à 26,2 millions d'euros.

- *Les dépenses de fonctionnement (542,2 millions d'euros)*

Elles sont pour plus de 90 % consacrés aux charges parlementaires et aux charges de personnel.

- L'augmentation des **charges parlementaires** -59,6 % des crédits de fonctionnement- (+ 10,9 %) est, pour l'essentiel, liée au **renouvellement de 2012** : indemnisation des collaborateurs des députés non réélus, accroissement des dépenses de pensions versées aux anciens députés, équipements informatiques, réaménagement des bureaux, dépenses nouvelles dues aux déplacements des 11 députés représentant les français de l'étranger et les députés des nouvelles circonscriptions d'outre-mer.

Par ailleurs, les frais de secrétariat des députés (132,7 millions d'euros) progressent de 26,8 % en raison, notamment, du coût des primes d'ancienneté attribuées aux collaborateurs parlementaires.

- Les **charges de personnel** (30,8 % des dépenses de fonctionnement) diminuent légèrement (- 2,6 %) : le maintien du point d'indice à sa valeur actuelle, l'effort de non remplacement systématique des personnels partant à la retraite comme le ralentissement de l'activité parlementaire pendant la période des élections présidentielles et législatives concourent à cette évolution.

- *Les crédits d'investissement (22,5 millions d'euros)*

Les dépenses d'investissement -en baisse de 13 % par rapport à 2011- seront consacrées principalement à la mise aux normes du parc de stationnement souterrain du Palais Bourbon, à la consolidation des programmes de sécurisation des bâtiments et de sécurité incendie, à la rénovation des capacités audiovisuelles de l'Assemblée. Elles permettront en outre l'acquisition et le développement des logiciels nécessaires à l'informatisation de la procédure parlementaire.

## ***B. LE SÉNAT***

La dotation destinée au Sénat dans le projet de loi de finances pour 2012 s'élève à 333,5 millions d'euros stable en euros constants (soit une hausse de 1,8 % correspondant au taux d'inflation). A ce montant s'ajoute un prélèvement sur ressources propres de 18,4 millions d'euros.

A l'initiative du président du Sénat et des questeurs, un amendement au projet de loi de finances devrait réduire de 3 % cette enveloppe qui serait ainsi ramenée à 323.585 millions d'euros. Les mesures d'économie seront permises par une révision totale du programme des travaux initialement envisagés -seuls seront maintenus les investissements strictement nécessaires à

l'entretien du patrimoine du Sénat-, une diminution des dépenses de communication et des frais de déplacement des groupes d'amitié et, de manière plus générale, une baisse de 3% des dépenses de fonctionnement de toutes les directions du Sénat.

- *Les dépenses de fonctionnement*

Dans le projet de loi de finances initial, elles représentent 325,3 millions d'euros.

Parmi les évolutions, il convient de relever :

- la progression de 5,2 % des charges de sécurité sociale, de prévoyance et de pensions pour les sénateurs liée à l'augmentation du nombre de pensionnés à la suite du renouvellement sénatorial de 2011 (15,4 millions d'euros) ;

- une réduction de 7,8 % des achats (6,6 millions d'euros) en raison d'une activité parlementaire moins dense pendant la période des élections présidentielles et législatives et d'une baisse des crédits de la direction de la bibliothèque et des archives pour partie due à une meilleure maîtrise des coûts d'acquisition.

- *Les charges d'investissement*

Dans le projet de loi de finances initiale, elles passent de 18,5 millions d'euros en 2011 à 19,5 millions d'euros en 2012.

Elles correspondent pour l'essentiel à l'opération pluriannuelle de création de bureaux pour la Chaîne Public Sénat au 64 boulevard Saint-Michel (2,5 millions d'euros) et aussi à la transformation en bureaux des appartements du 77 de la rue Bonaparte (9,2 millions d'euros).

Aucune dépense n'est prévue au titre de l'action « Musée du Luxembourg ». Le budget est en effet excédentaire, la redevance (380.000 euros) versée par la Réunion des Musées Nationaux (RMN) attributaire de la délégation de service public étant supérieure aux charges supportées par le Sénat (323.000 euros).

### **III. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE : DES FRAIS DE DIFFUSION EN HAUSSE**

En vertu de l'article 2 de la loi n° 99-1174 du 30 décembre 1999 portant création de la chaîne parlementaire, « *chaque société de programme conclut annuellement avec l'assemblée dont elle relève une convention précisant les modalités d'exécution de la mission, ainsi que le montant de la participation financière dont elle est dotée par cette assemblée* ».

Les présidences des deux sociétés de programme seront renouvelées en 2012. Une procédure d'appel à candidatures, de sélection des candidatures puis d'audition des candidats devrait être mise en œuvre par chaque assemblée selon une procédure identique à celle de 2009.

- *La chaîne parlementaire-Assemblée nationale*

La chaîne parlementaire-Assemblée nationale (LCP-AN) bénéficie d'une dotation de 17,18 millions d'euros en hausse de 7,4 % par rapport à 2011.

- Les **charges d'exploitation** (16,2 millions d'euros) sont constituées à hauteur de 55,7 % des dépenses liées aux programmes et progressent de 3,5% en raison notamment des coûts liés à la TNT (4,48 millions d'euros). Elles comprennent également les dépenses concernant l'administration et les services généraux (1,8 million d'euros) ainsi que la communication et Internet (0,56 million d'euros) ;

- Les **dépenses d'investissement** (0,56 millions d'euros) correspondent, pour l'essentiel, à des investissements de production (0,36 million d'euros).

- *Public-Sénat*

La chaîne Public-Sénat disposera, en 2012, d'une dotation de 17,8 millions d'euros en augmentation de 10,6 % par rapport à 2011.

Cette évolution est, selon les documents budgétaires, imputable à trois facteurs :

- la hausse des frais de diffusion (+ 700.000 euros) ;

- la reconstitution de la subvention d'investissement de 800.000 euros afin de permettre le préfinancement des dépenses d'aménagement et d'équipement du nouveau site de la chaîne situé au 64 boulevard Saint-Michel (405.000 euros), le renouvellement du matériel de la chaîne (295.000 euros) et le projet de développement numérique (100.000 euros).

L'audience de Public-Sénat a continué à progresser en 2010 à la faveur du déploiement de la TNT (à la fin de l'année 2010, la télévision numérique touchait 24 millions de foyers). Selon une étude Médiamétrie réalisée en décembre 2010, sept téléspectateurs sur dix connaissent Public-Sénat et un sur deux la regarde.

#### **IV. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UN BUDGET EN RÉDUCTION MALGRÉ LA MISE EN ŒUVRE DE LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ**

La dotation réservée au Conseil constitutionnel s'élève à 10,99 millions d'euros soit une diminution de 0,65 % par rapport au budget de 2011. Elle se caractérise par :

- la maîtrise des dépenses de fonctionnement (8,05 millions d'euros soit une baisse de 3,25 % par rapport à 2011) ;



- la poursuite de la restructuration des locaux du Conseil constitutionnel (1,21 million d'euros) ;

- les dépenses propres à l'organisation de l'élection présidentielle (1,73 million d'euros) -qui implique notamment l'indemnisation de quelque 1.800 délégués -magistrats judiciaires et administratifs assurant des vacations- chargés de contrôler les opérations électorales dans les bureaux de vote<sup>1</sup>.

#### **A. UN PREMIER BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ**

En vertu de l'article 61-1 de la Constitution, « *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'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.* »

Un premier bilan de la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité inspire trois observations.

En premier lieu, la question prioritaire de constitutionnalité est devenue un instrument largement utilisé pour assurer le respect des droits et libertés constitutionnelles.

M. Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel, l'a souligné devant votre rapporteur, les avocats se sont approprié cette procédure. L'effort de communication déployé par le Conseil -par exemple la diffusion très large auprès des barreaux d'un CD-Rom expliquant le fonctionnement de la question prioritaire de constitutionnalité- n'est sans doute pas étranger à ce phénomène.

A la suite de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, une première saisine est parvenue au Conseil constitutionnel le 14 avril 2010. La première séance s'est tenue le 25 mai et la première décision a été rendue le 28 mai 2010. Depuis lors, **147 questions prioritaires de constitutionnalité** ont été tranchées par le Conseil constitutionnel. A titre de comparaison, le Conseil constitutionnel avait rendu 26 décisions de contrôle des normes en 2009, année considérée elle-même déjà comme très chargée.

Plus de **2.500 questions prioritaires de constitutionnalité** ont été posées devant les juges de première instance. Au 11 juillet 2011, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation avaient rendu 782 décisions en matière de question prioritaire de constitutionnalité, 177 d'entre elles étant renvoyées au Conseil constitutionnel, soit **une affaire sur quatre**.

---

<sup>1</sup> En 2007, comme l'a indiqué M. Marc Guillaume, secrétaire général du Conseil constitutionnel, le Conseil avait été saisi de 572 contentieux tous traités au cours de la même année.

Le président du Conseil constitutionnel a indiqué à votre rapporteur que l'engouement manifesté pour la question prioritaire de constitutionnalité ne semblait pas se tarir. L'expérience des cours constitutionnelles de nos voisins européens, plus familiers du contrôle a posteriori, témoigne d'ailleurs d'un flux régulier de décisions.

En deuxième lieu, les **questions prioritaires de constitutionnalité sont traitées de manière rapide** comme l'avait souhaité le législateur organique (le premier juge saisi doit statuer « *sans délai* ». Le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. Il en est de même pour le Conseil constitutionnel). Le Conseil constitutionnel juge les affaires dans un délai moyen de **deux mois**. En 14 mois, il a jugé 147 des 177 questions qui lui avaient été renvoyées. Ces délais, selon votre rapporteur, ne sont tenables que parce que les **filtres** prévus par le constituant et le législateur organique fonctionnent convenablement.

Enfin les questions prioritaires de constitutionnalité ont contribué à **conforter l'état de droit**. La première des décisions -la décrystallisation des pensions avec la censure du régime spécial des pensions applicables aux ressortissants des pays autrefois sous souveraineté française- a permis de mesurer, à cet égard, toute la portée du nouvel article 61-1 de la Constitution (décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010).

Le Conseil constitutionnel a également reconnu que tout préjudice doit, en cas de faute inexcusable de l'employeur, ouvrir droit à la victime d'en demander réparation (décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010). Les décisions n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010 et n° 2010-32 QPC du 22 septembre 2010) ont rappelé les exigences liées aux droits de la défense dans le régime de la garde à vue et celui de la retenue douanière. Le Conseil constitutionnel a aussi jugé que l'hospitalisation sans consentement ne peut être prolongée au-delà de quinze jours sans intervention d'un juge judiciaire (décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010).

Au total, le Conseil constitutionnel a rendu 57 % de décisions de conformité à la Constitution, 35 % de non-conformité totale, partielle ou de conformité avec réserve et 8 % de non lieux.

#### ***B. UN EFFET IMPORTANT SUR LE BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL***

Sur les années 2011 et 2012, le coût de mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité peut être estimé à un montant de **4,4 millions d'euros**.

La prise en compte de la question prioritaire de constitutionnalité s'est faite en deux temps.

Le Conseil constitutionnel a d'abord anticipé sur les budgets 2010 et 2011 les différents chantiers destinés à l'organisation des séances : création d'une salle de retransmission publique -la salle d'audience étant trop petite pour accueillir le public- et réalisation d'une salle des avocats (1,65 million d'euros) ; dématérialisation des procédures avec la conception d'un logiciel de greffe, mise en place d'un plan de reprise informatique nécessaire à la sécurisation des données et équipement pour la retransmission vidéo sur Internet (0,58 million d'euros). Le projet de budget pour 2012 a prévu l'achèvement d'une **nouvelle salle d'audience** permettant la présence du public (1,2 million d'euros).

Dans un deuxième temps, le Conseil constitutionnel a obtenu la **création de 12 postes** répartis pour moitié sur les années 2011 et 2012. En 2011, ces créations se sont traduites par le recrutement de trois vacataires juridiques à mi-temps, d'un greffier adjoint et de deux documentalistes juridiques soit, au total, 4,5 ETPT pour un coût de 0,25 million d'euros. En 2012, les six collaborateurs supplémentaires seront constitués d'un vacataire juridique, de deux documentalistes juridiques, d'un informaticien, d'un secrétaire, d'un personnel d'entretien pour les nouveaux locaux (soit 4,9 ETPT). La charge globale des recrutements liés à la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité représentera en 2012 une dépense de 0,47 million d'euros.

Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Conseil constitutionnel comptera **61 collaborateurs** rémunérés à titre principal par l'institution, soit 53,4 ETP, auxquels sont adjoints, à titre occasionnel dix rapporteurs adjoints, un conseiller technique issu de la Cour des comptes, des stagiaires et des collaborateurs temporaires (professeurs de langue, interprètes, etc.).

#### Evolution des effectifs du Conseil constitutionnel

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (prév.)
Catégorie A	16	18	18	21	20	18	17	21	24
Catégorie B	20	19	18	15	15	16	14	15	16
Catégorie C	23	20	19	19	18	18	18	19	21
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>57</b>	<b>55</b>	<b>55</b>	<b>53</b>	<b>52</b>	<b>49</b>	<b>55</b>	<b>61</b>

S'il n'est pas aisé de dissocier strictement le coût de la question prioritaire de constitutionnalité au sein des dépenses de fonctionnement du Conseil constitutionnel, il est toutefois possible d'estimer à 186.000 euros les coûts directement induits par l'application de l'article 61-1 de la Constitution dont 114.000 euros de dépenses informatiques (hébergement de la vidéo, contrats de maintenance, licences logicielles spécifiques...) et 30.000 euros récurrents d'acquisitions d'ouvrages et abonnements aux bases de données sur les nouveaux domaines juridiques abordés.

**Dépenses liées à la mise en œuvre  
de la question prioritaire de la constitutionnalité**

	2011	2012	% budget général 2012
Personnel	253.200	470.250	11,13 %
Fonctionnement	219.000	186.000	13,14 %
Investissement/travaux	1.230.000	1.150.000	100,00 %
<b>TOTAL</b>	<b>2.602.200</b>	<b>1.806.250</b>	<b>16,42 %</b>

La question prioritaire de constitutionnalité n'aura pas seulement contribué à conforter notre état de droit. Elle aura aussi permis, selon votre rapporteur, **l'ouverture vers l'extérieur** d'une institution jusqu'à présent largement méconnue de nos concitoyens (le Conseil est la seule juridiction dont les auditions -pour la question prioritaire de constitutionnalité- sont retransmises sur Internet avec seulement un léger différé). Elle aura ainsi largement répondu aux attentes que le président Robert Badinter, l'un des premiers à défendre l'introduction d'un contrôle *a posteriori* dans notre Constitution, plaçait dans ce dispositif.

**V. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DOTATION  
RECONDUITE**

**La Cour de justice de la République (CJR)**

La Cour de justice de la République a été instituée à la suite de la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993. Elle est compétente pour juger les crimes et délits commis par les membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions (art. 68-1 et 68-2 de la Constitution).

La Cour de justice de la République est composée de 15 juges : 12 parlementaires (6 députés, 6 sénateurs désignés par leurs assemblées respectives, lors de chaque renouvellement) et 3 magistrats du siège de la Cour de cassation. Elle est présidée par l'un des magistrats.

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 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 saisir directement la CJR après avis conforme de la commission des requêtes.

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

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

Depuis l'installation de la Cour de justice de la République, le 1<sup>er</sup> février 1994, **la commission des requêtes a été saisie de 1 075 requêtes** concernant la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Il s'agit de plaintes de particuliers ou d'associations ainsi que des demandes d'avis du Procureur général à la suite de décisions d'incompétence des juridictions de droit commun.

La Cour a émis trente-huit avis favorables à la saisine de la **commission d'instruction** sur les 1 075 demandes dont vingt-trois concernaient les affaires dites du « sang contaminé » et cinq le dossier de l'encéphalopathie spongiforme bovine dite « ESB ». Ces avis ont donc donné lieu à trente-huit saisines de la commission d'instruction. A l'issue de l'instruction, six affaires ont conduit à un arrêt de renvoi devant la Cour de justice de la République, quatre d'entre elles se sont soldées par un non lieu, une par un arrêt d'incompétence et enfin une saisine s'est conclue par un arrêt constatant la prescription de l'action publique.

La formation de jugement s'est donc réunie à cinq reprises depuis sa création, le 9 mars 1999, le 16 mai 2000, le 13 avril 2004 et le 30 avril 2010.

La dotation accordée à la Cour de justice en 2011 est reconduite en 2012 pour un montant identique, soit **817.450 euros**.

Elle est consacrée à près de 60 % au paiement du loyer de la Cour de justice (485.000 euros). Les autres dépenses concernent le fonctionnement courant (140.800 euros), l'indemnité des magistrats (120.000 euros) et les frais de justice (70.000 euros).

- ***La question récurrente de l'implantation***

Comme l'a rappelé M. Henri-Claude Le Gall, président de la Cour de justice de la République, lors de son audition par votre rapporteur, le loyer de la Cour de justice continue de peser de manière excessive sur le budget de cette institution.

La Cour de justice de la République pourrait occuper à l'horizon 2017 les locaux laissés vacants par le tribunal de grande instance de Paris lors de son emménagement dans le site des Batignolles à Paris. La Cour de justice de la République se trouverait ainsi à proximité immédiate de la Cour de cassation dont est issue son effectif permanent. Cette formule présenterait donc des avantages pratiques indéniables.

Dans l'intervalle, la Cour de justice de la République peut-elle rester dans le bâtiment de la rue de Constantine ? Compte tenu de la cherté du loyer, le Gouvernement envisage l'installation, à titre transitoire, de la Cour de justice dans des locaux situés rue du Renard qui relèvent aujourd'hui de l'administration pénitentiaire. Ces espaces, actuellement occupés, nécessitent des aménagements. Il semble que la Cour ne pourrait s'y établir, au plus tôt, que dans deux ans... pour les quitter deux ans plus tard. Ce dispositif pourrait ainsi se révéler coûteux.

L'incertitude sur la situation immobilière de la Cour de justice complique la négociation sur le bail concernant le bâtiment actuel de la Cour de justice. La GMF, propriétaire, avait en effet proposé d'abaisser le prix du loyer au montant de 450.000 euros (soit 35.000 euros d'économie) pour la période courant du 1<sup>er</sup> mars 2012 au 1<sup>er</sup> mars 2018. Ces conditions seront-elles maintenues si le Gouvernement, comme il serait logique, privilégie un bail précaire ? On peut en douter.

Votre rapporteur s'étonne que, à sa connaissance du moins, France domaine n'ait pas engagé de discussion avec la GMF sur ce sujet.

- *Les perspectives d'activité*

Tandis que la commission des requêtes est saisie de plusieurs dizaines de requêtes, la commission d'instruction, quant à elle, est saisie de deux affaires donnant lieu à de nombreux actes d'investigation. Les frais de justice ont néanmoins été reconduits à leur niveau de 2011. Si jusqu'en 2010 ce poste n'était pas intégralement consommé et donnait lieu à des restitutions, tel ne sera pas le cas en 2011. Il conviendra de rester attentif à l'évolution de cette dépense au cours de l'année 2012.

M. Henri-Claude Le Gall, président de la Cour de justice de la République, a indiqué à votre rapporteur qu'aucun de ces deux dossiers ne devrait donner lieu à une saisine de la formation de jugement en 2012. Aucun crédit n'est d'ailleurs demandé en vue d'un procès pour l'année prochaine.

\*

\*           \*

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

## **ANNEXE**

### **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

---

#### Cour de Justice de la République

- **M. Henri-Claude Le Gall**, président
- **M. Claude Soulier**, secrétaire général

#### Conseil Constitutionnel

- **M. Jean-Louis Debré**, président
- **M. Marc Guillaume**, secrétaire général