



...le projet de loi de loi de finances pour 2023

MISSION « POUVOIRS PUBLICS »

La commission des lois a examiné l'avis de **Jean-Pierre Sueur** sur les crédits de la mission « **Pouvoirs publics** » inscrits au **projet de loi de finances pour 2023**.

Le montant total de la mission s'établit au titre de l'exercice 2023 à **1 076,5 millions d'euros**, soit une **hausse de 2,76 %** par rapport à l'année précédente. L'augmentation constatée concerne **l'ensemble des pouvoirs publics**, à l'exception de la Cour de justice de la République, et résulte à la fois du **contexte inflationniste** et de **mesures structurelles affectant les dépenses de personnel** :

- la dotation demandée pour la **présidence de la République** s'élève à **110,46 millions d'euros**, contre 105,3 millions d'euros en 2022, soit une **augmentation de 4,90 %**, qui s'explique principalement par la reprise d'une activité soutenue, après une période marquée par la crise sanitaire, et par l'application de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet 2022 ;
- les crédits qu'il est prévu d'allouer au **Conseil constitutionnel** s'élèvent à **13,30 millions d'euros**, contre 15,96 millions d'euros en 2022, soit une **baisse de 16,71 %**. Cette diminution n'est toutefois qu'optique, dans la mesure où la dotation octroyée en 2022 comportait deux enveloppes exceptionnelles destinées à permettre le contrôle des opérations électorales d'une part, et le développement du portail internet de la QPC d'autre part. Ces enveloppes mises à part, la dotation pour 2023 présente une **hausse de 5,83 %** ;
- la dotation sollicitée pour la **Cour de justice de la République** s'élève à **984 000 euros**, soit un montant identique à l'exercice précédent.

Sur la proposition du rapporteur pour avis, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics »** au titre de 2023, compte tenu des efforts budgétaires consentis par les différentes institutions au cours des exercices antérieurs et de la dynamique inflationniste actuelle, qui justifie une hausse des dotations octroyées. Il a toutefois été rappelé que le recours aux réserves comme mécanisme de financement récurrent présente un risque pour la soutenabilité des budgets à moyen terme.

1. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE QUE LA HAUSSE DE LA DOTATION OCTROYÉE NE FINANCE QUE PARTIELLEMENT

A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL RÉSULTANT DU NIVEAU D'ACTIVITÉ SOUTENU ET D'ALÉAS EXOGÈNES DIFFICILEMENT MAÎTRISABLES

Évolution des dépenses de la présidence de la République entre 2021 et 2023

(en euros)

Dépenses	Crédits exécutés en 2021	Dépenses prévisionnelles pour 2022	Dépenses prévisionnelles pour 2023	Évolution
1-Personnel	70 165 960	71 150 000	73 924 850	3,90%
2-Fonctionnement	17 397 617	15 985 000	18 000 709	12,61%
<i>Action présidentielle</i>	<i>2 734 288</i>	<i>2 582 500</i>	<i>2 730 000</i>	<i>5,71%</i>
<i>Administration de la présidence</i>	<i>14 663 329</i>	<i>13 402 500</i>	<i>15 273 000</i>	<i>13,96%</i>
3-Déplacements présidentiels	10 392 921	15 000 000	16 000 500	6,67%
4-Investissement	8 838 944	7 045 000	6 502 535	-7,70%
Total	106 795 442	109 180 000	114 428 594	4,81%

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023

Les dépenses de la présidence de la République augmentent en 2023 sous l'effet d'une hausse des dépenses de fonctionnement, dans un contexte inflationniste, après une période de ralentissement due à la crise sanitaire. Les dépenses de personnel sont affectées par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet 2022.

1. Des dépenses de déplacements présidentiels en hausse, révélatrices d'une activité intense, dans le contexte de la guerre en Ukraine

L'enveloppe consacrée aux déplacements du président de la République **augmente de 6,67 %** par rapport à 2022 et s'élève à **16 millions d'euros**. Celle-ci est affectée par le contexte de la guerre en Ukraine et par l'inflation internationale, particulièrement notable aux États-Unis et en Asie. Par comparaison, les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2020, avant le début de la crise sanitaire, représentaient 15,7 millions d'euros.

2. Des dépenses d'investissement contenues

Les dépenses d'investissement **diminuent de 7,7 %** entre 2022 et 2023. Ces dépenses s'élèvent à **6,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 6,24 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,05 millions d'euros en crédits de paiement en 2022. Elles représentent **5,68 % du budget total**, soit un pourcentage quasiment équivalent à celui de l'exercice précédent¹.

3. Une hausse significative des dépenses de fonctionnement dont les justifications demeurent trop imprécises

Les dépenses de fonctionnement, qui représentent **18 millions d'euros en 2023**, connaissent **une augmentation significative de 12,61 %** par rapport à l'exercice précédent. Pour justifier une hausse des crédits de fonctionnement de **plus de 2 millions d'euros** entre 2022 et 2023, la présidence de la République avance les éléments suivants :

- tout d'abord, **l'évolution des outils numériques** conduit à un accroissement des dépenses informatiques ;
- ensuite, les opérations de travaux visant à garantir la sécurité des emprises se poursuivent en 2023 ;
- enfin, **l'inflation** d'ores et déjà constatée affecte toutes les dépenses de fonctionnement, quelle qu'en soit leur nature.

¹ En 2022, les dépenses d'investissement représentaient 5,76 % du budget total.

Le rapporteur a relevé que si la dynamique inflationniste actuelle est de nature à justifier une revalorisation de l'enveloppe affectée aux dépenses de fonctionnement, **l'ampleur de celle-ci excède largement le niveau de l'inflation constatée qui s'élève, sur un an, à 5,6 %**¹. En outre, les **éléments complémentaires** apportés par la présidence de la République pour expliquer cette évolution – « *un recalibrage réaliste devenu indispensable permettant de faire face aux coûts de gestion courante* »² – apparaissent **abscons et trop imprécis pour être pleinement satisfaisants**. Il y a là une **vraie question qui reste posée**.

Par ailleurs, l'analyse de l'exécution budgétaire au cours des cinq dernières années révèle une **sur-exécution récurrente des crédits de fonctionnement**, exception faite de 2020, qui interroge sur l'efficacité des « *actions pérennes de maîtrise* [de ces dépenses] » mises en œuvre « *pour respecter cette enveloppe* »³. À ce titre, l'exécution budgétaire pour 2021 fait apparaître un écart significatif de 2,1 millions d'euros, les dépenses de fonctionnement exécutées s'élevant à 17,4 millions d'euros contre 15,3 millions d'euros prévisionnels en loi de finances initiale.

4. Des mesures structurelles affectant les dépenses de personnel

Pour 2023, les dépenses de personnel, qui représentent **65 % du budget** de la présidence de la République, connaissent une **hausse de 3,90 %** par rapport au projet de loi de finances pour 2022. Cette augmentation de **2,77 millions euros** par rapport à l'exercice précédent s'explique principalement par la prise en compte de la **revalorisation du point d'indice des fonctionnaires de 3,5 % à compter du 1^{er} juillet 2022**, dont l'effet, en année pleine, ne pourra être mesuré qu'en 2023.

B. UN RECOURS RÉCURRENT AUX RÉSERVES COUPLÉ À DES INCERTITUDES ENTOURANT LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT SUSCEPTIBLES DE FRAGILISER LE BUDGET À MOYEN TERME

1. Un recours toujours nécessaire au prélèvement sur trésorerie pour équilibrer le budget malgré une hausse de la dotation octroyée

La présidence de la République finance ses dépenses grâce à la **dotation** de 110,46 millions d'euros pour 2023, mais aussi grâce à **deux recettes propres**.

En premier lieu, les **produits divers** s'élèvent à **1,6 million d'euros** pour 2023, alors qu'ils représentaient 1,48 million d'euros en 2022. Cette **augmentation de plus de 8 %** s'explique notamment par l'accroissement des revenus tirés de la boutique de l'Élysée.

En second lieu, **un prélèvement sur trésorerie**, d'un montant de **2,37 millions d'euros pour 2023**, soit un montant **quasiment équivalent à celui anticipé pour 2022**⁴, permet toujours d'équilibrer le budget. Le rapporteur alerte une nouvelle fois sur l'absence de caractère pérenne de ce mécanisme budgétaire, bien que les disponibilités apparaissent stables.

Évolution des disponibilités de la présidence de la République depuis 2017

(en euros)

	2017	2018	2019	2020	2021
Montant des disponibilités au 31 décembre	22 899 771	17 195 658	20 561 065	20 411 504	20 413 300

Source : *Rapports de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (exercices 2017 à 2021)*

¹ Projection de l'INSEE en septembre 2022.

² Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023.

³ Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023.

⁴ Dans les réponses apportées au questionnaire budgétaire, la présidence de la République indique que le prélèvement sur trésorerie de 2,4 millions d'euros initialement prévu pour 2022 pourrait être revu à la hausse compte tenu de l'intensité de l'activité constatée en cours d'exercice, du contexte inflationniste et de l'accroissement de la masse salariale résultant de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires au 1^{er} juillet 2022, sans toutefois être en mesure d'en préciser le montant exact.

2. Des incertitudes entourant la politique d'investissement de la présidence de la République

Sans remettre en cause la pertinence des investissements envisagés par la présidence de la République au cours des exercices futurs, notamment pour tout ce qui concerne la sécurité, le rapporteur regrette que les éléments fournis **demeurent trop imprécis** pour disposer d'une évaluation fiable des montants susceptibles d'être engagés à ce titre, en particulier en ce qui concerne les opérations de grande ampleur.

Tout d'abord, des **travaux de mise aux normes et de mise en sécurité** pourraient intervenir dans les années à venir, conformément aux conclusions rendues par le diagnostic technique réalisé en 2021. Si les services de la présidence indiquent que le chiffrage de ces opérations est encore en cours¹, la Cour des comptes relève quant à elle que le coût estimé s'élève à **12 millions d'euros environ sur cinq ans**².

Ensuite, la réalisation de l'**audit énergétique des emprises** parisiennes doit permettre la définition d'une stratégie pluriannuelle de travaux. Il doit être observé que l'adaptation des monuments historiques aux défis environnementaux entraînera de **nouveaux besoins de financement**, qui ne pourront être garantis qu'au prix d'un effort dans la maîtrise des autres postes de dépenses.

Enfin, l'élaboration d'un nouveau schéma directeur immobilier à compter de 2025 pourrait être l'occasion d'établir une **convention avec l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC)** visant à « clarifier les rôles et à établir les responsabilités de chacun »³. La rédaction d'une telle convention conduirait à la **prise en charge par la présidence de la République de travaux financés jusqu'à présent par l'OPPIC**, pour un montant évalué à **un million d'euros environ**⁴. En outre, cette évaluation ne tient pas compte du recrutement potentiel de personnels qu'induirait la prise en charge de nouvelles opérations de travaux par la présidence (études, rédaction des marchés, suivi opérationnel des chantiers etc.). **Il y a là une réelle interrogation, qui subsiste.**

2. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS ET DES MOYENS MATÉRIELS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL REQUIS POUR MENER À BIEN L'ENSEMBLE DES MISSIONS QUI LUI INCOMBE

Les crédits alloués au Conseil constitutionnel par le projet de loi de finances initiale pour 2023 s'élèvent à **13,30 millions d'euros**⁵, **soit une baisse de 16,71 %** par rapport à l'exercice précédent. Cette diminution n'est toutefois qu'optique, dans la mesure où le budget de l'année 2022 comportait deux enveloppes spécifiques, respectivement de 2,5 millions d'euros et de 0,9 million d'euros, destinées à permettre le contrôle de la régularité de l'élection présidentielle et des élections législatives, d'une part, et le développement d'un portail internet sur la QPC, d'autre part. Ces enveloppes mises à part, les crédits pour 2023 présentent une **hausse de 5,83 %** par rapport à l'exercice précédent.

Le budget prévisionnel pour 2023 se répartit en quatre actions : le contrôle des normes (8,3 millions d'euros), les relations extérieures et la communication (1,9 million d'euros), l'administration de l'institution (3,1 millions d'euros) et les élections, pour lesquelles aucun crédit prévisionnel n'a été affecté à ce jour.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Rapport sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République pour l'exercice 2021.

³ L'élaboration d'une convention entre la présidence de la République et l'OPPIC s'inscrit dans le prolongement d'une recommandation formulée par la Cour des comptes au sein du rapport précité.

⁴ Réponse au questionnaire budgétaire.

⁵ Le montant de la dotation inscrit dans le projet de loi de finances initiale pour 2023 s'entend hors des hypothèses où le Conseil constitutionnel serait conduit à contrôler des opérations référendaires ou des opérations de recueil de soutiens dans le cadre d'un référendum d'initiative partagée. Si de telles hypothèses se matérialisaient en 2023, le Conseil constitutionnel estime qu'une dotation complémentaire de 750 000 euros serait nécessaire.

Le budget 2023 du Conseil constitutionnel

(en euros)

Actions	Membres	Personnels	Fonctionnement	Investissement	Total
01-Contrôle des normes	1 791 140	4 613 193	858 666	1 000 000	8 262 999
02-Élections, référendum, RIP					
03-Relations extérieures et communication	366 860	1 201 323	358 445		1 926 628
04-Administration de l'institution		1 668 373	789 000	648 000	3 105 373
Total	2 158 000	7 482 889	2 006 111	1 648 000	13 295 000

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023

A. DES MOYENS EXCEPTIONNELS ALLOUÉS EN 2022 POUR FAIRE FACE À UNE ANNÉE ÉLECTORALE PARTICULIÈRE

Les crédits alloués au Conseil constitutionnel pour 2022 comprenaient une enveloppe spécifique de **2,5 millions d'euros** destinée au contrôle de l'élection présidentielle et des élections législatives.

1. Le contrôle de la régularité de l'élection présidentielle de 2022

Pour l'élection présidentielle, le rôle du Conseil constitutionnel peut être résumé en trois temps forts. **En amont de l'élection**, il rend des avis consultatifs sur les actes et les textes préparatoires, contrôle la régularité des formulaires de parrainages reçus, les publie et procède à la désignation des magistrats délégués chargés de contrôler les opérations de vote lors des deux tours de scrutins.

Le Conseil constitutionnel s'est ainsi réuni à 11 reprises entre le 1^{er} février et le 3 mars 2022 pour l'examen des parrainages. L'allongement de la période de recueil des soutiens n'a pas eu de conséquence particulière sur leur nombre puisque 13 672 formulaires ont été reçus contre 14 586 en 2017¹. Parmi ceux-ci, 245 ont été rejetés, soit un nombre quasiment équivalent à celui de 2017. De la même manière, le nombre de candidats est resté proche des précédentes élections : 12 candidats contre 11 en 2017 et 10 en 2012.

Pendant l'élection, près de 2 000 magistrats délégués ont contrôlé le fonctionnement des bureaux de vote. Les dépenses constatées pour 2022 sur l'enveloppe dédiée aux élections concernent donc principalement la rémunération de ces magistrats délégués et la prise en charge de leurs frais de déplacement. Au 15 septembre 2022, le **taux d'exécution de ces crédits s'élève à 53 %**, ce qui représente 1,33 million d'euros exécutés sur les 2,5 millions d'euros initialement octroyés, soit une **exécution relativement limitée** eu égard aux crédits prévus.

Enfin, **à l'issue de l'élection**, le Conseil constitutionnel est chargé de l'examen des éventuelles contestations, de la proclamation des résultats et du jugement, le cas échéant, des recours contre les décisions rendues par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

2. Le contentieux des élections législatives de 2022

Le bilan complet d'activité du contentieux électoral du Conseil constitutionnel ne saurait d'ores et déjà être dressé dans la mesure où un peu moins de la moitié des recours introduits sont encore pendants, leur traitement devant intervenir d'ici le début de l'année 2023.

Il peut néanmoins être précisé qu'à ce jour, **99 réclamations ont été portées devant lui** dans le cadre des élections législatives de juin 2022, **contre 298 en 2017**. Cette baisse significative du nombre de recours pourrait s'expliquer en partie par la diminution du nombre de candidats aux élections législatives entre 2017 et 2022 (environ 6 000 candidats cette année contre 7 000 il y a cinq ans).

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

B. DES MOYENS RENFORCÉS EN 2023 POUR FAIRE FACE À UNE ACTIVITÉ SOUTENUE DE CONTRÔLE DES NORMES DANS UN CONTEXTE D'INFLATION CROISSANTE

1. Le succès non démenti de la procédure de contrôle *a posteriori*, dont la visibilité sera renforcée dès 2023 par le déploiement d'un site internet dédié

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 constitutionnellement garantis peut soulever une question prioritaire de constitutionnalité. 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 cassation¹.

L'un des objectifs du président Laurent 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 : 60 des 71 décisions relatives au contrôle de constitutionnalité** prises par le Conseil entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2022 en relèvent, contre 75 sur 98 en 2021 et 46 sur 69 en 2020². **Entre le 1^{er} septembre 2021 et le 3 août 2022**, le Conseil constitutionnel a été saisi de **79 QPC**, soit un nombre quasiment équivalent à celui constaté entre le 1^{er} septembre 2020 et le 31 août 2021 (83 saisines au titre de la QPC sur la période)³.

L'activité du Conseil constitutionnel en matière de QPC

	2019	2020	2021	du 1er janvier au 31 octobre 2022
Questions prioritaires de constitutionnalité	61	46	75	60
Total des décisions rendues dans le cadre du contrôle de constitutionnalité	83	69	98	71
Part des QPC dans le contrôle de constitutionnalité	73,49%	66,67%	76,53%	84,51%

Source : site du Conseil constitutionnel

S'agissant du recours accru aux QPC, le rapporteur a rappelé le vote du Sénat le 4 novembre 2021, à une large majorité, de 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**, revenant aux termes de la Constitution issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Son article 38 précise en effet que les ordonnances « *ne peuvent être ratifiées que de manière expresse* ». Elles ne sauraient donc mécaniquement être regardées comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution sans vote du Parlement.

Malgré le succès avéré de la procédure de contrôle *a posteriori*, comme en atteste le jugement, en 2022, d'une millième QPC par le Conseil constitutionnel, **l'absence de base de données** regroupant l'ensemble des décisions rendues par les juridictions françaises dans le cadre de cette procédure a jusqu'à présent constitué un **obstacle à sa pleine visibilité** auprès de nos concitoyens mais aussi des professionnels du droit.

¹ Depuis la mise en place de la procédure, le Conseil constitutionnel a reçu 454 transmissions du Conseil d'État et 571 de la Cour de cassation.

² Site du Conseil constitutionnel.

³ Rapports d'activité 2021 et 2022 du Conseil constitutionnel.

Dans ce contexte, le président Laurent Fabius a décidé, en accord avec le Conseil d'État et la Cour de cassation, du déploiement, d'ici au début de l'année 2023, d'un **portail dématérialisé de référence de la QPC**, qui permettra d'accéder à l'ensemble des décisions liées au contrôle *a posteriori* et de mieux faire connaître la procédure à toutes celles et ceux qu'elle peut intéresser. C'est assurément une initiative très positive.

Afin de mener à bien ce projet, le Conseil constitutionnel a bénéficié, en 2022, d'une **dotatation exceptionnelle de 0,9 million d'euros**. À ce jour, le déploiement du site internet suit la trajectoire définie et ne rencontre pas de difficulté particulière ni de retard susceptibles d'affecter substantiellement le budget initialement alloué¹.

2. La poursuite des déplacements internationaux et des audiences délocalisées pour mieux faire connaître l'activité du Conseil

Dès 2021, le Conseil constitutionnel a repris ses échanges internationaux, en se rendant notamment à la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe pour rencontrer les juges constitutionnels allemands. En 2022, **six déplacements à l'étranger**, pour un coût total de **58 500 euros**, ont été organisés.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a tenu, pour la sixième fois depuis 2019 et selon une pratique désormais établie, une **audience délocalisée à la cour administrative d'appel de Marseille** en septembre dernier. Le coût représente **66 000 euros environ**, soit un montant quasiment équivalent à celui qui avait été dépensé, l'année précédente, pour l'organisation d'une telle audience à la cour d'appel de Bourges.

L'ensemble de ces dépenses est imputé sur l'enveloppe dédiée aux relations extérieures et à la communication. Pour 2023, les crédits affectés à cette action représentent **1,93 million d'euros**, soit une hausse de 19,32 % par rapport à l'exercice précédent. La quasi-totalité de l'augmentation constatée porte sur les dépenses de personnel, dont les variations sont analysées *infra*. Sans remettre en cause l'utilité de tels déplacements, le rapporteur rappelle toutefois qu'ils doivent s'effectuer dans un cadre budgétaire contraint.

3. Un renforcement des moyens adapté aux enjeux de professionnalisation du secrétariat général et au contexte inflationniste

L'**exécution budgétaire du Conseil constitutionnel** pour 2021 a révélé un **déficit de 1,37 million d'euros** : alors que 12,02 millions d'euros avaient été initialement alloués en loi de finances initiale, 13,39 millions d'euros ont effectivement été dépensés. Ce déficit a été partiellement financé par les réserves du Conseil, qui s'élèvent à 1,07 million d'euros au 30 juin 2022. Si la sur-exécution constatée en 2021 tient sans doute pour partie au contexte sanitaire, qui a entraîné un surcroît de dépenses difficilement prévisibles, il n'en demeure pas moins que le **recours aux réserves comme mode de financement** est susceptible de **fragiliser, à terme, la structure du budget**. Pour y remédier, la **revalorisation de la dotatation octroyée**, qui représente 13,30 millions d'euros pour 2023, soit un montant quasiment équivalent aux dépenses exécutées en 2021, **apparaît justifiée**.

En 2023, les **dépenses de personnel** s'élèvent à **7,48 millions d'euros**, soit une **hausse de 6,21 %** par rapport à l'exercice précédent, après neutralisation de l'enveloppe dédiée, en 2022, au contrôle des opérations électorales. Cette augmentation résulte à la fois de l'effet, en année pleine, de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet 2022 et du recrutement de huit fonctionnaires de catégorie A intervenu en cours d'exercice. La tendance continue au renforcement des effectifs répond à l'enjeu de professionnalisation du secrétariat général, qui doit permettre au Conseil de disposer des appuis les plus utiles dans les différentes fonctions qu'il est amené à exercer.

Depuis décembre 2021 et afin de garantir le respect des règles de précaution sanitaire, le Conseil constitutionnel **loue un local supplémentaire annexe** de 154 mètres carrés. Le **loyer annuel**, fixé à 100 000 euros, hors taxes et autres charges, **explique pour partie la hausse des dépenses de fonctionnement** (+ 187 000 euros) entre 2022 et 2023.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

3. UNE DOTATION STABLE POUR LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE, INSTITUTION À L'AVENIR INCERTAIN MALGRÉ 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 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 ou 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.

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. 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 Cour².

A. UN NIVEAU DE DÉPENSES CONSTANT PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT POUR CETTE JURIDICTION CONTESTÉE

Par **deux projets de révisions constitutionnelles avortés**, la pérennité de cette juridiction a été remise en cause³. Si ces réformes n'ont jusqu'à présent pas abouti, la suppression de la CJR, qui s'inscrit dans la recherche plus globale d'une meilleure articulation entre responsabilité politique et responsabilité pénale, demeure d'actualité. Dans son rapport rendu en avril dernier, le comité des États généraux de la justice, sous la présidence de Jean-Marc Sauvé, se montre ainsi favorable « à une réforme institutionnelle tendant à supprimer la CJR afin que les ministres soient responsables pénalement devant les juridictions de droit commun pour les crimes et délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, au même titre que les autres responsables publics. » Il souligne toutefois la nécessité « d'écarter rapidement et en amont les procédures judiciaires abusives n'ayant pour seul but que de porter atteinte aux personnalités politiques. C'est pourquoi un dispositif de filtrage s'impose, sur le modèle de celui qui avait été envisagé à l'occasion des projets de révision constitutionnelle, en parallèle de l'alignement des procédures. »

Après avoir été revalorisé à hauteur de 112 000 euros en 2022 pour faire face aux flux de requêtes liées à la crise sanitaire, le budget de la CJR pour 2023 est **stable**, la dotation sollicitée s'élevant à 984 000 euros. La hausse de 8 000 euros des dépenses relatives aux indemnités des magistrats et aux cotisations est compensée par une baisse équivalente des crédits affectés aux frais de justice.

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

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

³ 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 la compétence de jugement des ministres à la cour d'appel de Paris.

Le budget de la Cour de justice de la République

(en euros)

Dotation demandée	PLF 2022	PLF 2023
Loyer	493 000	493 000
Indemnités magistrats et cotisations	135 000	143 000
Autres dépenses de fonctionnement	135 000	135 000
Frais de justice	159 000	151 000
Frais de tenue d'un ou plusieurs procès	62 000	62 000
TOTAL	984 000	984 000

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023

Les **dépenses liées aux indemnités des magistrats** s'élèvent à **143 000 euros** en 2023, contre 135 000 euros en 2022. La revalorisation du traitement brut moyen des conseillers et avocats généraux de la Cour de cassation¹, corollaire de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet 2022, se traduit par une hausse, dans les mêmes proportions, des crédits affectés aux indemnités versées aux membres de la Cour de justice de la République.

Les **frais de procès** sont stables avec une prévision budgétaire pour 2023 à hauteur de 62 000 euros². Trois dossiers mettant en cause des ministres en exercice et d'anciens ministres sont en cours d'instruction à ce jour.

Les **dépenses afférentes au loyer et aux charges locatives** s'élèvent à **493 000 euros en 2023**, soit une somme identique à celle allouée en 2022. Le loyer du siège de la Cour est légèrement inférieur à 482 000 euros, tandis que les charges locatives représentent 11 000 euros environ. Si le renouvellement du bail, intervenu au 1^{er} mars 2022 pour une durée de neuf ans sur la base de l'indice en vigueur au troisième trimestre 2021, a permis d'éviter une hausse du loyer au 1^{er} janvier 2022, ces dépenses représentent toutefois **plus de la moitié du budget** de la Cour. Le nouveau contrat prévoit la possibilité de **dénoncer à tout moment la location**, sous réserve de respecter un **délai de préavis de neuf mois**, ce qui représente un allongement de la durée de préavis de trois mois par rapport au bail précédent³.

En ce qui concerne les **autres dépenses de fonctionnement**, un audit de sécurité, réalisé par les services spécialisés de la préfecture de police de Paris, a révélé la nécessité d'effectuer **des travaux de sécurisation des locaux**. Le coût total de l'opération, compris entre 50 000 et 60 000 euros, sera équitablement réparti entre le budget de l'exercice en cours et le suivant. En 2023, 30 000 euros environ seront donc affectés à la réalisation de ces travaux, sur une enveloppe globale de **135 000 euros**, qui reste **stable par rapport à l'exercice précédent**.

B. LE MAINTIEN DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX FRAIS DE JUSTICE EN RAISON DE L'INSTRUCTION DU DOSSIER RELATIF À LA CRISE SANITAIRE

En 2021, 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 CJR avait été saisie de 246 recours en 2020, **20 119 recours ont été déposés en 2021, dont la quasi-totalité concernait la crise sanitaire**.

¹ Les indemnités perçues par les magistrats de la CJR correspondent à un pourcentage du traitement brut moyen des conseillers et avocats généraux de la Cour de cassation, conformément au décret n° 96-692 du 9 mai 1995.

² Un montant identique avait été demandé en 2022.

³ Le bail précédent couvrant la période 2013-2022 prévoyait un délai de préavis de six mois.

Pour faire face à l'afflux de plaintes, la Cour de justice de la République a obtenu, en 2021, l'autorisation de conserver le solde positif de l'année 2020, **équivalent à 94 426,49 euros** pour 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.

En 2022, les **frais de justice** ont été portés à **159 000 euros en loi de finances initiale**, compte tenu du stock de plaintes à traiter et de la tendance à la hausse constatée au cours de l'exercice précédent. Au 1^{er} septembre 2022, un total de **57 000 euros** a été consommé au titre des frais de justice, ce qui représente un **taux d'exécution de 35,85 %** seulement. En effet, contrairement à ce qui avait été anticipé, le nombre de recours introduits en 2022 devant la Cour de justice de la République a drastiquement diminué, puisque ceux-ci s'élevaient à **349 au 31 août**¹.

Pour 2023, un montant de **151 000 euros** serait affecté aux **frais de justice**. Malgré le ralentissement constaté dans l'introduction de nouveaux recours, le maintien d'une telle dotation est justifié par l'instruction d'un dossier regroupant plusieurs plaintes liées à la crise sanitaire et susceptible d'entraîner, en 2023, de nombreuses dépenses de frais de justice². En tout état de cause, si les crédits alloués n'étaient pas entièrement consommés, le reliquat ferait l'objet d'un reversement intégral, comme cela a systématiquement été le cas au cours des exercices antérieurs, exception faite du cas particulier de report de solde en 2020.

La question de la réduction des frais de justice se posera toutefois avec une particulière acuité l'année prochaine, si la tendance à la baisse du nombre de recours introduits se confirme d'une part, et si le dossier en cours d'instruction est clôturé d'autre part.

La commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoir publics » inscrits au projet de loi de finances pour 2023.

Cette mission sera examinée en séance publique le 1^{er} décembre 2022.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Réponse complémentaire au questionnaire budgétaire.

POUR EN SAVOIR +

- [Annexe](#) au projet de loi de finances pour 2023, Mission « Pouvoirs publics »
- [Note de présentation](#) Mission « Pouvoirs publics » de la commission des finances du Sénat
- [Rapport](#) de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (Exercice 2021)
- [Rapport d'activité 2022](#) du Conseil constitutionnel



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Jean-Pierre
Sueur**

Rapporteur
pour avis

Sénateur
(Socialiste,
Écologiste et
Républicain)
du Loiret

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

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

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-
legislatif/pjlf2023.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html)