

# Conseil constitutionnel : une indemnité non conforme au droit

Les membres de cette institution touchent une rémunération deux fois supérieure à ce que prévoit la loi, selon l'Observatoire de l'éthique publique

C'est tout à la fois un lièvre juridique et une affaire sensible que soulève l'Observatoire de l'éthique publique, dans une note datée de juin, dont *Le Monde* a eu connaissance : non seulement le régime indemnitaire des neuf membres du Conseil constitutionnel n'est pas conforme au droit, constate cette note, mais les rémunérations que ceux-ci perçoivent aujourd'hui sont plus de deux fois supérieures à ce que prévoit la loi, avec, selon l'estimation de l'Observatoire, une rémunération brute mensuelle de plus de 15 000 euros.

Les conclusions auxquelles parvient ce think tank, lancé en 2018 par l'ex-député socialiste René Dosière et le juriste Matthieu Caron avec des parlementaires de tout bord politique et des universitaires, pour faire la transparence sur « les zones grises de la République », découlent de deux ans d'enquête pour explorer les archives publiques et obtenir des informations et des chiffres tenus confidentiels.

Le rapport donne un coup de projecteur sur un sujet que ni l'Etat ni le Conseil constitutionnel, présidé depuis 2016 par Laurent Fabius, n'ont jusqu'ici réellement souhaité mettre en débat public.

Au contraire, l'Observatoire de l'éthique publique propose d'ouvrir la discussion au Parlement, de manière transparente. Il formule, à ce titre, ses propres pistes de réforme du régime d'indemnité des membres de l'instance chargée de contrôler la conformité de la loi à la Constitution : aligner, dans un nouveau texte de loi, leur rémunération sur celle des membres du gouvernement

**« C'est un sujet qui mérite un vrai débat démocratique »**

ELINA LEMAIRE  
membre de l'Observatoire pour l'éthique publique

(9 940 euros brut mensuels) ou sur celle du président de la République (15 140 euros brut mensuels) ; interdire le cumul de cette indemnité de membre avec une pension de retraite.

**« Indemnité complémentaire »**  
« C'est un sujet qui mérite un vrai débat démocratique », estime Elina Lemaire, responsable de la chaire « justice constitutionnelle » de l'Observatoire de l'éthique publique et auteure de l'enquête. « Nous avons publié une première enquête en 2018, mais sans pouvoir disposer des fiches de paye des membres du Conseil. Cette fois, nous avons eu accès à ces données, après avoir saisi la Commission d'accès aux documents administratifs [CADA], et nous avons pu aller loin dans l'analyse, explique la constitutionnaliste. Le régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel est opaque et partiellement non conforme au droit, ce qui interpelle s'agissant de l'un des principaux gardiens de notre Etat de droit. »

Pourquoi le régime actuel est-il illégal, selon l'analyse de l'Observatoire ? Le problème remonte à 2001. La décision est prise, sous le gouvernement Jospin, et à la demande du président du Conseil constitutionnel de l'époque, de soumettre à l'impôt sur le revenu la totalité de l'indemnité touchée par les membres du Conseil constitutionnel, quand la moitié seulement était fiscalisée. Mais si la réforme est vertueuse, une « indemnité complémentaire » est alors accordée aux membres du Conseil constitutionnel, pour compenser le manque à gagner dû à la perte de cet avantage fiscal, par une simple lettre, non publiée, de Florence Parly, alors secrétaire d'Etat au budget.

C'est là que le bât blesse : car selon la Constitution, la rémunération ne peut être fixée que par la loi organique – en l'occurrence, l'article 6 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, où il n'est pas prévu d'indemnité complémentaire. « Cette lettre a mis fin à une irrégularité juridique, mais elle en a créé une autre, souligne la note de l'Observatoire de l'éthique publique. Si, depuis 2001, les membres du Conseil constitutionnel sont des contribuables irréprochables, le montant de leur rémunération repose sur une base juridique tout à fait contestable. »

Pour calculer l'importance prise par cette indemnité complémentaire décidée hors du cadre de la loi, le think tank a saisi la CADA puis le tribunal administratif, afin de mettre la main sur les feuilles de paie des membres de l'institution de novembre et décembre 2000, 2001 et 2002. Or, celles-ci montrent un bond de 57 % de la rémunération en 2001, effectivement destiné à compenser la fiscalisation complète de l'indemnité.

**Ce que conteste René Dosière, c'est bien la non-conformité au droit du régime actuel et pas le niveau de la rémunération**

Aujourd'hui, alors que ce système perdure, la rémunération mensuelle brute d'un membre du Conseil s'établit à plus de 15 000 euros, selon le calcul de l'Observatoire. Celui-ci s'est fondé sur la déclaration d'intérêts effectuée auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique par Nicole Belloubet, en 2017, alors qu'elle quittait le Conseil constitutionnel pour entrer au gouvernement. Ces 15 000 euros représentent plus de deux fois le montant prévu par l'ordonnance de 1958 (6 800 euros).

**« Bricolage »**

Pour René Dosière, élu socialiste à l'Assemblée nationale pendant vingt-cinq ans et spécialiste des questions de transparence en politique, cette situation « illégale et opaque » ne saurait perdurer, alors que progresse la culture de la transparence. « Ce ne sont pas des pratiques convenables, déclare au *Monde* le président de l'Observatoire de l'éthique publique. Il est invraisemblable que la rémunération des membres d'une Cour suprême ne soit pas conforme au droit mais relève du bricolage. » « Cela me fait penser aux avantages des anciens présidents de la République, qui avaient été fixés à l'origine par une lettre de 1985 de

Laurent Fabius (alors premier ministre), à Valéry Giscard d'Estaing, jamais rendue publique. »

Ce que conteste René Dosière, c'est bien la non-conformité au droit du régime actuel et pas le niveau de la rémunération actuelle, conforme à la fonction, estime-t-il. L'ex-député se dit partisan d'une loi qui alignerait cette rémunération sur celle du président de la République. Ce qui n'induirait pas de baisse.

Le gouvernement, déjà alerté par les questions des parlementaires membres de l'Observatoire de l'éthique publique, a tenté de profiter de la réforme des retraites pour modifier le régime indemnitaire du Conseil constitutionnel. Mais la nouvelle rédaction de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 qu'il a proposée ne convient pas aux experts de l'Observatoire, car elle vise à légaliser l'indemnité complémentaire actuelle, en en faisant « une indemnité de fonction, dont le montant est fixé par arrêté du premier ministre et du ministre du budget ». « Une telle réforme n'est pas souhaitable au regard de l'indépendance du Conseil », estime M. Dosière.

Contacté au sujet de ces débats, le Conseil constitutionnel n'a pas souhaité commenter. Mais des sources proches de l'institution réfutent le caractère opaque du système. « Le Conseil constitutionnel n'a rien à cacher, les rémunérations globales sont publiées dans des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances, indique ces sources. Quant au fondement légal, il est vérifié par la Cour des comptes, les rémunérations des membres du Conseil constitutionnel étant les mêmes que celles des présidents de section du Conseil d'Etat. » ■

ANNE MICHEL

## Le délit de non-respect du confinement validé

Quatre violations du confinement en trente jours étaient passibles de six mois de prison et 3750 euros d'amende

Le Conseil constitutionnel a validé vendredi 26 juin le délit de non-respect du confinement qui avait été fortement contesté pendant l'état d'urgence sanitaire. Il était saisi de trois questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) au sujet de ce délit créé par la loi du 23 mars restaurant l'état d'urgence sanitaire.

L'article 3136-1 alors introduit dans le code de la santé publique au cours des débats parlementaires conduits dans les jours suivant l'entrée du pays en confinement total, prévoyait qu'après trois verbalisations pour non-respect du confinement, une nouvelle violation dans les 30 jours devenait un délit puni de six mois d'emprisonnement et 3750 euros d'amende.

La Cour de cassation avait transmis ces trois QPC au Conseil constitutionnel le 13 mai en estimant la disposition « susceptible de porter atteinte au principe de légalité des délits et des peines », selon lequel un délit doit être clairement défini, et au « principe de la pré-

somption d'innocence ». La procédure de QPC permet à tout citoyen d'interroger la constitutionnalité d'une disposition qui lui est opposée dans une procédure. L'avocat général avait été très critique au sujet de la définition de ce délit en soulignant « le manque de précision du texte », notamment concernant « la marge d'appréciation des forces de l'ordre, qui comporte un risque important qui confine à l'arbitraire ».

**« Imprécision du texte »**

Lors de l'audience du 17 juin devant le Conseil constitutionnel, l'avocat Bertrand Périer avait aussi dénoncé un texte « qui souffre d'un triple péché originel : précipitation, surenchère, affichage ». Il avait rappelé les conditions d'apparition de ce délit, estimant que le gouvernement voulant afficher la plus grande fermeté pour faire respecter l'interdiction de sortir de chez soi, en dehors de quelques exceptions dûment justifiées, avait bricolé ce délit avec le seuil de six mois de prison, celui qui

permet de renvoyer les contrevenants en comparution immédiate devant le tribunal.

Raphaël Kempf, avocat d'un des autres requérants avait souligné que « l'imprécision du texte laissait aux forces de l'ordre une marge d'appréciation qui contient un risque d'arbitraire ». « Qu'est-ce qu'un motif familial impérieux ? », avait-il demandé aux membres de l'institution présidée par Laurent Fabius, se rapportant à l'une des exceptions que le citoyen pouvait mentionner sur son attestation avant de sortir. La définition d'un « achat de première nécessité », n'étant guère plus précise et ayant donné lieu à des scènes ubuesques avec des agents de l'Etat vérifiant ici ou là les contenus des cabas au supermarchés. Selon M. Kempf, cela revenait « à confier aux forces de l'ordre le pouvoir de déterminer ce qui est légal ou non ».

Au cours du premier mois de confinement, Christophe Castaner, ministre de l'intérieur avait annoncé que 1733 gardes à vue

**L'avocat Bertrand Périer avait dénoncé un texte « qui souffre de précipitation, surenchère, affichage »**

avaient eu lieu pour des cas de violations répétées du confinement. 12,6 millions de contrôles avaient été effectués depuis le mi-mars, ayant donné lieu à 762106 verbalisations.

Dans sa décision de vendredi, le Conseil constitutionnel estime que « ni la notion de verbalisation qui désigne le fait de dresser un procès-verbal d'infraction ni la référence aux « déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé » ne présentent de caractère imprécis ou équivoque. Par ailleurs, en retenant comme élément constitutif du dé-

lit le fait que la personne ait été précédemment verbalisée « à plus de trois reprises », le législateur n'a pas adopté des dispositions imprécises. »

Selon les gardiens de la Constitution, la loi était donc claire, le citoyen savait qu'il n'avait pas le droit de sortir au nom de l'état d'urgence sanitaire. Le législateur « a défini les éléments essentiels de cette interdiction. Il y a ainsi apporté deux exceptions pour les déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé », lit-on dans la décision. Le Conseil se prononce sur la conformité d'un texte par rapport aux principes constitutionnels et conventionnels, pas sur la manière dont le gouvernement ou les forces de l'ordre le mettent en œuvre.

La décision de vendredi écarte un autre grief soulevé au sujet de la présomption d'innocence, les droits de la défense et le droit à un recours juridictionnel effectif. De fait, la loi fait passer la violation du confinement d'une simple contravention à un délit au bout

de la quatrième violation dans les 30 jours... sans laisser la possibilité de contester éventuellement la réalité des premières infractions devant un juge. Les avocats avaient rappelé que le délai légal de contestation d'une contravention, de 45 jours habituellement, avait été porté à 90 jours pendant l'état d'urgence.

Le Conseil constitutionnel leur rétorque qu'il n'y a aucune présomption de culpabilité, puisque le tribunal correctionnel saisi en comparution immédiate « apprécie les éléments constitutifs de l'infraction et notamment la régularité et le bien-fondé des précédentes verbalisations ».

Si ce délit n'est plus en vigueur depuis le 11 mai et la fin du confinement, il reste inscrit dans la loi. Le gouvernement est donc en mesure de l'actionner de nouveau en cas de restrictions de déplacement imposées à une partie du territoire comme l'y autorise jusqu'à l'autonomie la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire. ■

JEAN-BAPTISTE JACQUIN

## QUESTIONS POLITIQUES

Ali Baddou, Carine Bécard, Françoise Fresso et Nathalie Saint-Cricq  
en direct sur France Inter et sur franceinfo (TV canal 27)

Dimanche 28 juin à 12h

**Hubert Védrine**

ancien ministre des Affaires étrangères

RÉAGISSEZ SUR TWITTER  #QUESTIONSPOL

Le Monde

franceinfo  
TV canal 27

france  
inter  
INTERVENEZ

© Photo : Christophe Adamowicz