

LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE ADMINISTRATIF  
DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS EN PERIODE ELECTORALE

18 novembre 2010 - 14h45



En dehors de ses missions de juge de la loi, le Conseil constitutionnel français est juge de la régularité des consultations nationales : élection présidentielle, élections parlementaires et référendums.

Il veille à toutes les opérations concernant l'élection présidentielle ; il est consulté par le gouvernement pour l'organisation de cette élection et donne son avis sur de nombreux textes afférents (décrets, circulaires...) ; il recueille les signatures des élus habilités par la loi pour la présentation de candidatures - les parrainages, dresse la liste des candidats, veille à la régularité des opérations électorales, examine les réclamations et proclame les résultats.

Le Conseil constitutionnel est aussi le juge des contentieux des élections législatives et sénatoriales, notamment sur saisine de la commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques tendant à déclarer l'inéligibilité de candidats dont le compte de campagne a été rejeté.

Enfin, le Conseil surveille les opérations référendaires et en proclame les résultats.

Il s'agit là d'activités qui n'ont rien de secondaires et qui nécessitent un investissement en personnel et en moyens conséquents. Dans cet objectif, le Conseil constitutionnel a fait le choix d'une structure administrative légère, ajustée à sa mission constante de juge de la loi, tout en conservant une capacité d'adaptation forte en fonction des événements, due tant à un travail préparatoire important qu'à une modularité acceptée.

### 1) La structure permanente

Aujourd'hui, le Conseil compte quatre services placés sous l'autorité du secrétaire général, le service juridique, le service administratif et financier, le service de la documentation et le service des relations extérieures.

De façon générale, le service administratif et financier a en charge la gestion des membres et des personnels, la préparation et l'exécution du budget, la maintenance du bâtiment, l'intendance générale et le protocole. Avec le temps, il s'est en outre saisi de nouvelles missions essentielles : les travaux, la sécurité des personnes et des biens et surtout l'informatique.

Le service, placé sous l'autorité du trésorier, compte trois informaticiens, une assistante en charge du personnel, deux assistantes comptables, un responsable du service intérieur ; en outre, les services logistiques et d'entretien qui lui sont rattachés comprennent dix-neuf collaborateurs à temps complet ou partiel. En outre, le service encadre les personnels placés auprès des membres. Enfin, le détachement de la Garde républicaine qui assure la sécurité du Conseil est placé sous la coordination du chef de service.

Ceci montre que le service est très transversal, axé sur le soutien aux membres et à l'Institution.

Or, pendant quelques mois tous les cinq ans, les missions qui lui sont confiées sont multipliées.

## 2) L'anticipation des consultations

La mission du service administratif et financier est d'abord de prévoir les échéances. Elle le fait donc tant sur les moyens financiers que logistiques.

### a. Les questions financières

Budgétairement, le statut de pouvoir public constitutionnel du Conseil lui permet une plus grande latitude de gestion. Fondé sur la volonté du constituant de placer le Conseil constitutionnel à l'abri des pressions et ainsi de garantir son indépendance, il repose sur l'article 63 de la Constitution<sup>1</sup>, l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel<sup>2</sup> et les décisions du Conseil constitutionnelles n°2001-448 DC du 25 juillet 2001<sup>3</sup> (loi organique relative aux lois de finances) et n°2001-456 DC du 27 décembre 2001<sup>4</sup>.

Ainsi, à l'instar de la présidence de la République et des assemblées parlementaires, le Conseil constitutionnel détermine son budget, le notifie au ministre en charge du budget qui l'inscrit au budget de l'Etat sans pouvoir de modification ; le Parlement lui-même n'a pas la capacité de l'amender. A titre indicatif, le budget du Conseil constitutionnel pour 2010 est de 11,63 M€, et sera de 11,07 M€ en 2011.

Le Conseil dispose ainsi d'une capacité de variation importante de son budget d'une année sur l'autre et peut donc programmer les dépenses appropriées uniquement sur les périodes utiles, sans avoir à thésauriser dans la perspective de l'élection. Ainsi, un travail important est fait dans la préparation du budget de chacune des années électorales pour intégrer les besoins propres à l'élection. Par exemple, le budget pour 2011, inscrit à la loi de finances en cours de discussion, prévoit un crédit pour les premières dépenses d'organisation de l'élection présidentielle de 2012.

Enfin, à titre préventif, il convient de préciser qu'en cas d'insuffisance notoire de crédits, le Conseil a la possibilité de demander des crédits supplémentaires en loi de finances rectificative : c'est arrivé rarement, uniquement à l'occasion de référendums.

### b. La gestion du personnel

De même, le personnel du Conseil – 55 emplois à ce jour – n'est pas suffisant pour absorber toutes les tâches inhérentes aux missions propres à l'organisation et/ou au contentieux des consultations nationales.

---

<sup>1</sup> l'article 63 de la Constitution indique qu'« une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel »

<sup>2</sup> article 15 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée : « un décret pris en conseil des ministres sur proposition du Conseil constitutionnel [qui] détermine l'organisation du secrétariat général » ; article 16 de la même ordonnance dispose que « les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil constitutionnel sont inscrits au budget général. Le Président du Conseil constitutionnel est ordonnateur des dépenses »

<sup>3</sup> décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001 (loi organique relative aux lois de finances) : « 25. Considérant que, si les crédits sont votés par mission, ils "sont spécialisés par programme ou par dotation", au sein de chaque mission ; qu'aux termes du dernier alinéa du I de l'article 7, "un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation" ; que, toutefois, deux missions regrouperont des crédits par dotation, pour la mise en œuvre d'actions ne pouvant donner lieu à la définition d'objectifs ; qu'en particulier, le troisième alinéa du I de l'article 7 prévoit qu'"une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations" ; que ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs »

<sup>4</sup> décision n°2001-456 DC du 27 décembre 2001 (loi de finances pour 2002) : « 47. Considérant que ces dispositions ne sauraient être interprétées comme faisant obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement ; que cette règle est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs ; que, sous cette réserve, l'article 115 est conforme à la Constitution »

Ainsi, le Conseil constitutionnel dispose de 10 rapporteurs adjoints, désignés annuellement pour moitié au sein du conseil d'Etat, pour moitié au sein de la cour des comptes. Il s'agit là d'un vivier de qualité où le Conseil peut puiser sans complexe, rémunéré à la mission et par conséquent d'une charge financière moindre.

Ces effectifs sont complétés en fonction des besoins, on le verra plus loin.

#### c. Travaux

Depuis deux ans, le Conseil a entrepris d'adapter ses locaux en vue de la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité, à la fois pour absorber les effectifs supplémentaires recrutés dans ce cadre et aménager des locaux destinés à accueillir du public. L'exercice n'est pas simple dans un monument historique au cœur de Paris. Néanmoins, il est en passe d'être réussi et le Conseil constitutionnel aura gagné sans déménager plusieurs centaines de mètres carrés et bénéficiera d'équipements informatiques et techniques d'une autre technicité d'ici trois mois.

Or, par le passé, des salles sous les combles, difficilement utilisables en temps normal, servaient à accueillir les personnels de renfort. Ces locaux, profondément transformés, accueillent désormais la bibliothèque et le service de la documentation. Plutôt que d'aménager d'autres salles dans le seul objectif des consultations, les travaux en cours vont rationaliser l'utilisation des espaces, permettant de ne pas bloquer des salles pour un usage de six mois tous les cinq ans. Nicolas Moreau reviendra tout à l'heure sur ces aménagements matériels et immatériels, car il en a porté tout le volet technique. Il suffit pour l'instant de mentionner la création d'un double réseau informatique, totalement indépendants l'un de l'autre et entièrement sécurisés, et la dissociation des accès afin de permettre la continuité du fonctionnement du Conseil constitutionnel avec la QPC tout en assurant la sécurité de la gestion des parrainages de l'élection présidentielle.

#### d. L'informatique

Dernier point du travail d'anticipation mené par le service, l'informatique et notamment la conception des logiciels appropriés. Nous avons développé cette année un logiciel de greffe spécifique au Conseil constitutionnel, dans la perspective de la QPC, mais qui a pris en compte immédiatement la gestion des élections de tous types. De même, nous sommes en train de concevoir un nouvel outil de gestion des parrainages.

La nécessité de continuité de service des fonctions critiques du système d'information a été prise en compte par une technologie de virtualisation des systèmes et la mise en place d'un plan de reprise d'activité : les services définis comme critiques, tels que le greffe, le système des parrainages, la messagerie, ne sont plus dépendants d'un seul matériel, mais répartis sur plusieurs serveurs dans deux lieux distincts. Ainsi, en cas d'incident majeur de la salle serveur principale, ces fonctions redémarrent en moins de 30 minutes dans la salle de secours et permettent un fonctionnement en mode dégradé mais suffisant pour les fonctions prioritaires du Conseil.

Ces solutions techniques sont adossées à des contrats de support et des procédures visant à assister – voire suppléer partiellement – l'équipe informatique en cas de sinistre. Le maintien en condition opérationnelle de tous ces systèmes est facilité par l'homogénéité du parc informatique. Ainsi, tous les postes de travail et tous les serveurs utilisent des systèmes Microsoft maintenus. Cette limitation des partenaires a permis le choix d'un contrat de location permettant l'augmentation ponctuelle des utilisateurs d'Office (Word, Outlook) sans coût supplémentaire : nous avons en effet choisi un mode de gestion très particulier des licences informatiques, celui de la location, qui permet temporairement de doubler le nombre de licences du Conseil sans frais supplémentaire. En outre, les contrats de maintenance et de soutien passés prévoient en période d'élection présidentielle une disponibilité vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept sur une durée de 6 semaines dissociables, alors qu'en tant normal, par simple souci de préserver les finances publiques, les contrats de maintenance sont liés à l'activité normale du Conseil constitutionnel.

A titre d'information, la dernière élection présidentielle a coûté 1,8 M€ sur le budget du Conseil – sans parler du coût pour le ministère de l'intérieur, qui porte la plus lourde part.

### 3) Le déroulement des opérations électorales

Pour autant, les phases électorales sont des tranches de vie en elles-mêmes. Nous comptons trois types d'élections : l'élection présidentielle, majeure dans la vie publique française, les référendums et les élections parlementaires. Evacuons ces dernières, qui ne représentent pour les services administratifs qu'une faible charge, *grosso modo* la prise en compte financière des rapporteurs adjoints. Je laisserai donc les représentants du service juridique vous en parler.

L'organisation des référendums ressemblant pour beaucoup à celle de l'élection présidentielle, niveau de sécurité réduit et parrainages en moins, nous nous contenterons d'évoquer cette dernière.

L'organisation de l'élection présidentielle compte plusieurs phases :

#### a. La présentation des candidats

Cette phase originale permet à un certain nombre de « parrains » élus (parlementaires nationaux et européens, élus départementaux et régionaux, maires et maires délégués, représentants des Français de l'étranger, élus des assemblées d'outre-mer... soit 45 000 personnes) de présenter un candidat. Cette phase est très sensible, car il est parfois difficile de réunir les 500 signatures nécessaires représentant 30 départements au moins et ne dépassant pas chacun plus de 10% des signataires. Bref, le Conseil constitutionnel n'a pas droit à l'erreur, la moindre suspicion remettant en cause tout le processus électoral.

Le service administratif et financier est chargé de l'organisation et de la coordination de cet événement, tant pour la réception incontestable des documents formalisés que pour leur traitement (livraisons spéciales de la Poste, ouverture, contrôle visuel initial, tri par candidat, horodatage et saisie). Durant les quelque 15 jours que dure cette phase, ce sont environ 18 000 formulaires qui sont traités, avec une permanence dédiée entre 5h et 1h du matin, en outre du travail normal de l'administration, encore plus sensible aujourd'hui avec la QPC qui ne s'arrête pas durant cette période – à la différence de l'examen des questions au titre de l'article 61 de la Constitution du fait de la suspension des travaux parlementaires.

Il faut avoir conscience que cette phase est gérée exclusivement par le personnel permanent du Conseil constitutionnel, de tous grades et de toutes fonctions : chacun participe dans un esprit d'équipe remarquable, et ne quitte le bâtiment que pour dormir.

#### b. Le contrôle des opérations électorales

Le Conseil constitutionnel est bureau national centralisateur lors des deux tours de l'élection. Il mène donc les opérations électorales en son sein et par ses délégués. Grossièrement, il nomme des délégués dans les bureaux de vote – en fait en déléguant aux premiers présidents de cour d'appel cette fonction par la transmission d'ordre de mission établis par le service administratif et financier. Ces quelque 1 900 délégués sont des magistrats, indemnisés forfaitairement à la vacation conformément aux textes réglementaires (300 €/tour) ainsi que des frais kilométriques. Les délégués établissent un rapport validant ou contestant les procès-verbaux des commissions locales de recensement. Ces rapports sont transmis au Conseil avec les procès-verbaux par la voie la plus expresse, par porteur ou par une société lauréate d'un marché public pour les départements métropolitains les plus éloignés ; pour l'outre-mer, ce sont des délégués qui transportent eux-mêmes vers Paris les documents utiles.

Le Conseil constitutionnel assure la prise en charge financière de toutes ces étapes.

Le Collège siège sans discontinuer et mène un travail de vérification et d'examen des réclamations : à l'arrivée des procès-verbaux, une dizaine de calculateurs désignés par le ministère de l'intérieur reçoivent, enregistrent et contrôlent chacun d'entre eux ; les rapporteurs adjoints les examinent à l'issue et présentent leur rapport au Conseil, qui tranche en séance.

De façon générale donc, ce sont des effectifs à géométrie très variable qui sont donc plus ou moins longuement placés sous l'autorité du Conseil constitutionnel – et par conséquent rémunérés par lui. Il s'agit là d'une charge extrêmement lourde pour le service, pour qui l'exercice de sa mission première continue par ailleurs.

c. Les fonctions de soutien

La sécurité est assurée par un escadron de la garde républicaine spécialement affecté pendant toute la durée des parrainages et des opérations électorales, gage de crédibilité du scrutin. Le chef du service administratif et financier, responsable de la sécurité de l'établissement, en assure la direction. Cette tâche est compliquée aujourd'hui par la tenue de séances publiques dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité, qu'il est bien sûr hors de question de supprimer durant cette période, la Constitution ne donnant que trois mois au Conseil pour trancher : les travaux évoqués plus haut permettent largement de résoudre le problème, mais la vigilance s'impose.

Moins glorieuses mais indispensables, les fonctions de soutien sont pilotées par le service : qu'il s'agisse de la restauration des personnels d'astreinte, du couchage des gardes républicains sur place, de la permanence téléphonique durant les jours de scrutin... Elles représentent des centaines d'heures de travail.

Enfin, l'informatique a un rôle essentiel que nous avons déjà abordé : durant les opérations électorales, le travail des informaticiens est précieux, tant dans la maintenance permanente du matériel dédié à la gestion de l'élection que dans celle des logiciels extrêmement précis conçus pour l'événement.

La sécurité et de l'intégrité de l'informatique sont sous le contrôle d'un « responsable de la sécurité des systèmes d'information », mis à disposition par le *secrétariat général de la défense nationale* et qui travaille en liens étroits avec le *centre d'expertise gouvernemental de réponse et de traitement des attaques informatiques*. Le système d'information ainsi que les logiciels métiers conçus par le Conseil, respectent le « besoin d'en connaître », c'est-à-dire la définition des droits donnés aux utilisateurs, selon leur grade et leur fonction, d'accéder et/ou de modifier des données informatiques. Ce cloisonnement déjà mis en place pour les serveurs de fichiers ou documents ainsi que pour le logiciel de greffe sera reconduit dans le logiciel des parrainages pour les élections présidentielles.

Par ailleurs, différents éléments de sécurité périmétriques assurent plusieurs niveaux de protection et de détections des attaques, virus et cela aussi bien en interne que depuis l'extérieur. Enfin, la sécurité parfaite n'existant pas, le choix d'un réseau distinct et l'absence de connexion internet pour le système assurant la comptabilité des parrainages a été mis en œuvre.

Voilà donc, de façon succincte, la façon dont le Conseil constitutionnel français aborde les questions financières et logistiques qui se posent à lui en période électorale. Régis Fraisse et Delphine Arnoud aborderont tout à l'heure les aspects du contentieux électoral et Lionel Brau vous décrira demain le rôle majeur de son service. Ces présentations distinctes ne doivent pas faire oublier que cette institution est un tout et que chacun apporte sa pierre à l'édifice dans un esprit commun.

Je vous remercie.

**Jérôme Seguy**

Trésorier, Chef de service administratif et financier

**Nicolas Moreau**

Responsable de la sécurité des systèmes d'informations