

LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE SOUS L'ANGLE DU DROIT CONSTITUTIONNEL

La réserve parlementaire (encore désignée par l'expression « dotation d'action parlementaire ») est une enveloppe de crédits mis à la disposition des deux assemblées parlementaires par le Gouvernement, qui permettent aux députés et aux sénateurs de financer divers projets d'intérêt (principalement) local. Ce dispositif autorise les parlementaires – en principe incompétents en matière de dépense publique – à décider, avec l'accord du Gouvernement, l'attribution de certains crédits à des collectivités territoriales (surtout des communes) et, dans une moindre mesure, à des personnes morales de droit privé (en général des associations) œuvrant localement pour l'intérêt général. À ce jour, le montant annuel de ces crédits s'élève à environ 130 millions d'euros pour les deux chambres (80 millions d'euros pour l'Assemblée nationale, 50 millions d'euros pour le Sénat).

Sans rentrer dans des détails très techniques de droit public financier<sup>1</sup>, le mécanisme de la réserve parlementaire peut être ainsi résumé<sup>2</sup> : au cours de l'examen du projet de loi de finances (initiale ou rectificative), députés et sénateurs peuvent, par l'intermédiaire de la Commission des finances de la Chambre à laquelle ils appartiennent (et notamment *via* le président de la Commission et le rapporteur général<sup>3</sup>), déposer des propositions d'affectation de crédits sur la base de demandes qui leur sont adressées par des personnes morales, publiques ou privées, œuvrant (en général) dans leur circonscription d'élection<sup>4</sup>. Si elles sont acceptées (ce qui est le cas la plupart du temps), ces propositions sont transmises au Gouvernement, sous la forme de « vœux » formulés par chacune des Commissions des deux assemblées<sup>5</sup>. Très concrètement, les présidents des deux assemblées, les présidents des Commissions et les rapporteurs généraux négocient alors négocier avec le Gouvernement le montant de l'enveloppe globale de la réserve parlementaire. Le Gouvernement est toujours libre d'ouvrir ou non ces crédits, qui sont, le cas échéant, « imputés sur les divers budgets

---

<sup>1</sup> Pour lesquels on pourra utilement consulter l'étude de J.-L. ALBERT, « La réserve parlementaire », *RFFP*, n° 80, 2002, p. 221-244.

<sup>2</sup> Pour plus d'informations, on se reportera à l'étude de J.-L. ALBERT à laquelle ce passage doit beaucoup.

<sup>3</sup> J.-L. ALBERT, *Finances Publiques*, Paris, Dalloz, 2015, 9<sup>e</sup> éd., p. 482.

<sup>4</sup> Précisons que depuis la réforme de 2013 (voir *infra*), les demandes de propositions d'affectations de crédits sont adressées aux groupes parlementaires, qui les transmettent ensuite aux Commissions des finances.

<sup>5</sup> Réponse du Ministre de l'Économie à la question écrite n° 09600 de Raymond Courrière (*JORF*, Sénat, 26 janvier 1995, p. 163), *JORF*, Sénat, 16 janvier 1997, p. 122.

ministériels<sup>6</sup> » et principalement sur celui du ministère de l'Intérieur, au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (pour le financement des investissements des collectivités territoriales). Une fois votés (lors de l'adoption de la loi de finances ou de la loi de finances rectificative), ces crédits sont répartis entre les parlementaires qui en avaient fait la demande. Députés et sénateurs décident alors<sup>7</sup>, en fonction des propositions qu'ils avaient déposées, de l'emploi qui sera fait de ces crédits, sans toutefois que les fonds ne transitent par leurs mains : ils sont en effet directement versés par les ministères concernés aux collectivités ou associations dont les projets ont été retenus, au nom du parlementaire ou du groupe politique qui a proposé la subvention<sup>8</sup>. Parmi les projets ainsi financés, citons par exemple l'acquisition par des communes de défibrillateurs cardiaques, la réfection de la toiture d'un établissement scolaire, la construction d'un commissariat, l'édification d'un columbarium dans un cimetière, la stérilisation de chats errants, ou encore (et très souvent) la restauration du patrimoine religieux<sup>9</sup>. Côté associatif, la réserve parlementaire a pu servir à l'aménagement et à l'équipement d'un magasin coopératif de produits biologiques, au financement d'une association accompagnant des jeunes homosexuels victimes d'homophobie, mais aussi au financement de clubs de pétanque, de chasse ou de « tuning » de camions, ou encore (et à hauteur de 45 000 euros) d'un club équestre (dont la présidente était... l'épouse du sénateur ayant demandé la subvention<sup>10</sup>).

Jusqu'en 2013, la réserve parlementaire était pratiquement inconnue du droit écrit : née de la pratique institutionnelle financière, elle n'avait aucune base légale pour en définir le régime et l'usage. C'est d'ailleurs pourquoi le système est resté, pendant longtemps, presque confidentiel, méconnu même

---

<sup>6</sup> Réponse du Ministre de l'Économie à la question écrite n° 14154 de Jacques Mahéas (*JORF*, Sénat, 18 février 1999, p. 493), *JORF*, Sénat, 18 mars 1999, p. 870.

<sup>7</sup> La pratique la plus récente de la réserve parlementaire a conduit certains parlementaires à déléguer le choix des projets éligibles aux subventions à des « jurys citoyens » tirés au sort et composés d'électeurs ou d'élus de leurs circonscriptions (voir H. BEKMEZIAN, « La "réserve parlementaire", vieux système, nouveaux usages », *Le Monde*, édition du 1<sup>er</sup> mars 2016).

<sup>8</sup> Le dispositif est très précisément décrit, dans ses différentes phases, dans les observations complémentaires du gouvernement sur la décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*, accessibles sur le site Internet du Conseil : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2013/2013-675-dc/observations-complementaires-du-gouvernement.138248.html> (sur cette loi, voir *infra*).

Comme l'observe J.-L. ALBERT, « cette pratique financière a trouvé du côté de l'exécutif une forme similaire avec une "réserve ministérielle" inscrite au projet de loi de finances (normalement au titre du ministère de l'Intérieur), et qui, un temps, fut même un instrument d'intervention locale du Président de la République » (J.-L. ALBERT, *Finances Publiques*, *op. cit.*, p. 483).

<sup>9</sup> Voir, à cet égard, le « Rapport d'information [...] de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le financement des lieux de culte » de mars 2015, librement accessible sur le site Internet du Sénat, p. 40-41.

<sup>10</sup> Toutes ces informations sont librement disponibles sur les portails spécifiques mis en place par les deux assemblées parlementaires (voir *infra*).

d'une partie des membres des assemblées parlementaires. Pour les juristes, l'absence de réglementation, l'opacité du système d'attribution – cette dernière était décidée dans le secret du bureau des présidents des Commissions parlementaires – et l'absence de transparence sur l'emploi des crédits – comme le déclarait en 1999 le Ministre de l'Économie « seuls le président et le rapporteur général de la Commission des finances disposent de données précises sur [leur] affectation<sup>11</sup> » – rendaient extrêmement délicate l'appréhension de cette pratique : seules les questions parlementaires adressées au Gouvernement<sup>12</sup> et les (éventuelles) réponses ministérielles formaient le (très maigre) corpus pour qui voulait s'aventurer dans une enquête sur la réserve parlementaire. C'est sans doute pourquoi, même dans les manuels de finances publiques, les développements consacrés à cette pratique sont extrêmement brefs. En dehors de l'étude (très complète) publiée il y a presque quinze ans dans la *Revue Française des Finances Publiques* par le professeur Jean-Luc Albert<sup>13</sup>, on ne trouve aucun article de fond récent sur la question.

Si les juristes se sont assez peu intéressés à ce dispositif, depuis que les députés ont décidé, en 2012 et dans un souci de transparence, de rendre publique l'affectation des crédits alloués au titre de la réserve parlementaire, la presse de tous bords se fait très largement écho de leur utilisation. C'est d'ailleurs un billet publié par une journaliste politique du *Monde* qui, en mars 2016<sup>14</sup>, a attiré notre attention sur ce système curieux qu'on examinera ici, non dans ses aspects relevant du droit public financier, mais plutôt du point de vue des difficultés et des interrogations qu'il soulève, ainsi que de l'intérêt qu'il présente sur le plan du droit constitutionnel institutionnel. À cet égard, le dispositif de la réserve parlementaire, véritable *convention* de la Constitution, a longtemps représenté une pratique de contournement du droit écrit, décidée d'un commun accord par le Gouvernement et les parlementaires (I). Sa récente « saisie » par le droit, si elle constitue une avancée en termes de transparence, ne règle pas, loin s'en faut, toutes les difficultés que le mécanisme soulève (II).

---

<sup>11</sup> Réponse précitée à la question écrite n° 14154 de Jacques Mahéas ; voir également la réponse de François Fillon (alors Premier ministre) à la question écrite n° 219 de Jean-Louis Masson (*JORF*, Sénat, 5 juillet 2007, p. 1151), *JORF*, Sénat, 2 août 2007, p. 1386 : les sommes allouées au titre de la réserve parlementaire, comme « les modalités de leur répartition, [...] reposent sur des critères qui dépendent exclusivement de choix parlementaires et non du Gouvernement ».

<sup>12</sup> Pour le Sénat, voir par exemple les très nombreuses questions de Jean-Louis Masson (librement accessibles sur le site Internet de l'institution).

<sup>13</sup> J.-L. ALBERT, « La réserve parlementaire », art. cité.

<sup>14</sup> H. BEKMEZIAN, « La “réserve parlementaire”, vieux système, nouveaux usages », art. cité.

## **I. UNE PRATIQUE POLITIQUE DE CONTOURNEMENT DU DROIT CONSTITUTIONNEL ÉCRIT**

Le dispositif de la réserve parlementaire est un parfait exemple de pratique politique « saisie » par le droit : elle a, pendant près de quarante ans, existé en marge du droit écrit (B) qui prohibe les initiatives parlementaires ayant pour effet de diminuer les recettes publiques ou d'augmenter les dépenses publiques (A).

### ***A. L'irrecevabilité financière des initiatives parlementaires***

En vertu des dispositions combinées du premier alinéa de l'article 39 et du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, députés et sénateurs sont habilités, au même titre que les membres du Gouvernement, à exercer l'initiative en matière législative, par le biais de propositions de lois ou d'amendements. Cette habilitation est strictement encadrée : en 1958, le constituant avait en effet fait le choix, dans le but de prévenir la démagogie électorale, de limiter l'initiative législative des parlementaires. Instrument du parlementarisme rationalisé, cette limitation résulte principalement des dispositions de l'article 40 de la Constitution, aux termes desquelles :

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique<sup>15</sup>.

C'est le mécanisme bien connu de l'irrecevabilité financière, plus sévère encore pour les charges publiques, du fait de l'emploi, à l'article 40, du singulier, qui interdit d'envisager toute compensation comme cela est possible pour les ressources<sup>16</sup>.

Contrairement à l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution, qui est simplement relative<sup>17</sup>, l'irrecevabilité de l'article 40 est absolue : ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel, elle s'impose dès lors non pas simplement aux parlementaires, mais également au Gouvernement<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Pour une intéressante étude récente sur l'article 40, voir J.-F. KERLÉO, « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », *RFDC*, 2014/3, n° 99, p. 507-531 ; voir également le rapport d'information n° 4392 de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, sur « La recevabilité financière des initiatives parlementaires » (21 février 2012).

<sup>16</sup> Précisons immédiatement que le régime n'est plus exactement le même, depuis l'adoption de la LOLF en 2001, pour les amendements parlementaires aux projets de lois de finances (voir *infra*).

<sup>17</sup> À ce sujet, voir notamment B. QUIRINY, « La métamorphose de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2010, p. 313-328.

<sup>18</sup> Notons cependant que, le contrôle de la recevabilité financière étant assuré par les organes parlementaires, le Conseil constitutionnel n'accepte curieusement d'être saisi « de la question de savoir si une proposition ou un amendement formulé par un membre du Parlement a été adopté en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution que si la

Cette restriction très importante à l'initiative législative des membres du parlement n'a jamais été (formellement) assouplie, malgré les vives critiques régulièrement formulées par les parlementaires. En 2008, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, présidé par M. Balladur, avait d'ailleurs préconisé (sans succès) l'assouplissement du mécanisme de l'irrecevabilité financière de façon à permettre la compensation de l'aggravation d'une charge publique par la diminution d'une autre charge<sup>19</sup>. Lors des débats entourant la révision constitutionnelle, les deux présidents de la Commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, MM. Migaud et Arthuis, avaient pris la plume pour demander d'une seule voix, dans un grand quotidien national, la suppression du mécanisme de l'irrecevabilité financière<sup>20</sup>. Ce fut en vain.

En vertu des dispositions constitutionnelles précitées, la restriction de l'initiative parlementaire concerne toutes les propositions de lois et tous les amendements parlementaires, indépendamment de la nature du texte en cause (proposition de loi organique, ordinaire, d'habilitation, ou encore déposée dans le cadre de l'alinéa 3 de l'article 11 de la Constitution<sup>21</sup>). S'agissant des amendements aux projets de lois de finances (qui nous intéressent tout particulièrement ici), ils sont également et évidemment soumis au respect des dispositions de l'article 40 de la Constitution. Mais une restriction supplémentaire vient dans cette hypothèse encadrer le droit d'amendement parlementaire, qui résulte de dispositions organiques. À l'origine, l'article 42 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, interdisait, dans ce domaine, toute initiative parlementaire qui n'avait pas pour objet de « supprimer ou [de] réduire effectivement une dépense, ou [de] créer ou [d'] accroître une recette ». Le principe, en la matière, était donc l'*interdiction* de toute initiative parlementaire en matière de dépense publique<sup>22</sup>. L'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 a profondément

---

question de la recevabilité de cette proposition ou de cet amendement a été soulevée devant le Parlement » (CC, n° 77-82 DC du 20 juillet 1977). Mais il est vrai que le texte de l'article 40 (contrairement à celui de l'article 41) ne prévoit pas l'intervention du Conseil constitutionnel, qui avait d'ailleurs expressément été écartée en 1958.

<sup>19</sup> Proposition n° 32, E. Balladur, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Paris, Fayard-La Documentation Française, 2008, p. 89.

<sup>20</sup> D. MIGAUD & J. ARTHUIS, « Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 », *Le Monde*, édition du 16 mai 2008. Le groupe de travail sur l'avenir des institutions, réuni à l'initiative du président de l'Assemblée nationale en 2014, préconisait de la même façon la suppression de l'article 40 dans son rapport du 2 octobre 2015, *Refaire la démocratie*, rapport n° 3100 (librement accessible sur le site Internet de l'Assemblée nationale), p. 106.

<sup>21</sup> CC, n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, *Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution*, cons. 8. Dans cette hypothèse et en raison de la transmission de la proposition de loi au Conseil constitutionnel (en application des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 6 décembre 2013) qui a pour effet de suspendre la procédure parlementaire d'examen du texte, c'est le Conseil constitutionnel lui-même, et non les organes parlementaires, qui opère le contrôle de la recevabilité financière.

<sup>22</sup> Voir, à ce sujet, X. ROQUES, « Les irrecevabilités financières (en dehors de l'article 40 de la Constitution) », *RFDC*, 1993, n° 16, p. 741-759.

fait évoluer l'état du droit sur ce point, en élargissant l'initiative parlementaire en matière financière. Il résulte dorénavant des dispositions de la LOLF telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel<sup>23</sup>, que les parlementaires peuvent « opérer, par amendement, des compensations de charges entre programmes ou dotations au sein d'une même mission<sup>24</sup> ».

En dehors de cette évolution qui concerne évidemment les lois de finances de façon exclusive<sup>25</sup> et qui, de ce fait, ne remet pas en cause le cadre d'application général de l'article 40, la rigueur du principe de l'irrecevabilité financière a été, dans une certaine mesure, assouplie par la pratique institutionnelle.

### ***B. Un usage contra constitutionem né de la pratique institutionnelle financière***

Interprétées strictement, les dispositions de l'article 40 de la Constitution auraient pu anéantir l'initiative législative parlementaire. Ce n'est pas cette voie qui fut choisie, ni par les organes de contrôle parlementaire de la recevabilité financière des propositions et amendements des membres des deux assemblées, ni par la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>26</sup>.

Par ailleurs, même si l'article 40 fait partie, comme l'observait Guy Carcassonne en 2013<sup>27</sup>, des trente articles de la Constitution à n'avoir subi aucune modification formelle depuis 1958, la pratique institutionnelle a parfois conduit à son assouplissement, voire à son contournement. Il arrive ainsi que le Gouvernement reprenne à son compte un amendement (de la majorité) parlementaire qui a été (ou aurait pu être) déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution<sup>28</sup>. Loin de représenter un

---

<sup>23</sup> CC, n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 95 à 98.

<sup>24</sup> L. FAVOREU *e. a.*, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 16<sup>e</sup> éd., 2011, n° 11, p. 120 (nous soulignons). Sur ce sujet, voir également G. PROTIÈRE, « Parlement et dépenses publiques », *Les Dépenses publiques* (X<sup>e</sup> Rencontres juridiques organisées par la Faculté de Droit et Science politique de l'Université Lumière Lyon II), Décembre 2006, p. 4-5. L'article est librement consultable à l'adresse : [https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/154511/filename/G\\_PROTIERE\\_Parlement\\_et\\_depenses\\_publicques\\_.pdf](https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/154511/filename/G_PROTIERE_Parlement_et_depenses_publicques_.pdf).

<sup>25</sup> Pour les lois de financement de la sécurité sociale, voir les dispositions du IV de l'article LO 111-7-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi organique du 2 août 2005, relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

<sup>26</sup> M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J-P. LASSALE, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 14<sup>e</sup> éd., 2015, p. 366 ; P. AVRIL, J. GICQUEL, J-E. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 5<sup>e</sup> éd., 2014 p. 242-243.

<sup>27</sup> G. CARCASSONNE & G. VEDEL, *La Constitution*, Paris, Le Seuil, 11<sup>e</sup> éd., 2013, p. 204.

<sup>28</sup> Voir le rapport d'information précité de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur « La recevabilité financière des initiatives parlementaires », *op. cit.*, p. 57 ; ou encore le commentaire, aux Cahiers du Conseil constitutionnel, de la décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, qui est librement accessible sur le site Internet du Conseil :

détournement de procédure législative, ce procédé relève du fonctionnement régulier des institutions du régime parlementaire, et témoigne de l'unité non pas simplement organique, mais également programmatique entre le Gouvernement et sa majorité, caractéristique de l'agencement parlementaire des institutions.

En revanche, le mécanisme de la réserve parlementaire, également issu de la pratique, soulève des difficultés d'un autre type, et il apparaît très nettement comme un moyen de contourner le droit constitutionnel écrit.

La réserve parlementaire serait apparue (dans des circonstances qu'il n'a pas été possible d'éclairer, faute de sources) sous la Présidence de Georges Pompidou<sup>29</sup>. Elle est, depuis, une pratique régulièrement suivie dans les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, pratique qui, du point de vue strictement institutionnel, est principalement destinée « à donner aux parlementaires le sentiment de pouvoir influencer sur la dépense publique<sup>30</sup> ». Peut-être est-ce là la raison qui explique que le Gouvernement la tolère encore – même en période de déficit budgétaire. Pur produit de la pratique institutionnelle financière, le mécanisme de la réserve parlementaire peut être considéré comme une pratique *contra constitutionem*, dans la mesure où elle contrevient si ce n'est à la lettre, du moins à l'esprit de l'article 40 de la Constitution – et des dispositions précitées de la LOLF. En effet, alors qu'une application combinée de ces dispositions devrait priver les parlementaires de toute initiative en matière de dépense publique dans le cadre de l'élaboration des lois de finances, cet « usage parlementaire<sup>31</sup> » permet en réalité aux membres du Parlement, qu'ils appartiennent d'ailleurs à la majorité gouvernementale ou à l'opposition, de demander des ouvertures de crédits qui (en général) leur sont accordées et, une fois ces crédits votés, de décider de façon discrétionnaire de leur emploi. À ce titre, députés et sénateurs jouent un rôle (certes marginal, eu égard à la modestie des sommes concernées qui représentent moins de 1 % du budget de l'État) et dans l'*initiative* de la dépense publique, et dans l'*exécution* de cette même dépense : comme le déclarait M. Manuel Valls (alors Ministre de l'Intérieur) dans une réponse

---

[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2003483DCccc\\_483dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2003483DCccc_483dc.pdf).

<sup>29</sup> Voir l'exposé des motifs de la proposition de résolution (n° 4349 du 14 février 2012) visant à instituer un cadre légal et transparent pour les réserves ministérielles et parlementaires, de Mme Delaunay, députée, l'exposé des motifs de la proposition de loi (n° 160 du 23 novembre 2012) de M. Masson, sénateur, ou encore les observations complémentaires du gouvernement sur la décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*, précitées. D'après Michel Paul, la pratique serait précisément apparue en 1973 (M. PAUL, *Les finances publiques de A à Z. Dictionnaire de droit budgétaire et de comptabilité publique*, Paris, éditions ESKA, 1998, p. 142)

<sup>30</sup> J-L. ALBERT, « La réserve parlementaire », art. cité, p. 229.

<sup>31</sup> Selon l'expression utilisée par Mme Delaunay dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution précitée (n° 4349 du 14 février 2012). Voir également la réponse (précitée) de François Fillon à la question d'un sénateur, *JORF*, Sénat, 2 août 2007, p. 1386 : « Le système dit de la "réserve" parlementaire repose sur une pratique coutumière ancienne, liée à l'autonomie parlementaire ».

adressée à une question parlementaire, « ce sont les députés et les sénateurs qui ont le pouvoir de décider de l'emploi des crédits<sup>32</sup> ».

Le système de contournement est efficace, et il ne peut, dès lors, faire l'objet d'une quelconque sanction : c'est en effet le Gouvernement qui, lors de l'examen du budget, sur la base des « vœux » formulés par les Commissions des finances des deux Chambres et par le biais d'amendements au projet de loi de finances, « abond[e] la ligne de chaque ministère du montant prévisionnel des demandes qui lui seront adressées au titre de la réserve parlementaire<sup>33</sup> ». Autrement dit, les Commissions des finances définissent les besoins, et les crédits sont ensuite répartis par voie d'amendements *gouvernementaux*. Grâce à ces amendements qui ne sont pas concernés par les dispositions de l'article 40 de la Constitution, pas plus que par celles de la LOLF, le Gouvernement reprend donc à son compte, à la demande des parlementaires, cette augmentation des charges publiques<sup>34</sup>. Ainsi, dans un amendement n° 247 du 10 décembre 2015 sur le projet de loi de finances pour 2016 (n° 3308), le Gouvernement suggérait, « conformément au souhait exprimé » par l'une ou l'autre des Commissions des finances des deux Chambres, de « majorer, à titre non reductible », « les autorisations d'engagement et crédits de paiement de la mission "Relations avec les collectivités territoriales" », de quelque 87 000 000 d'euros<sup>35</sup>, devant servir, au titre de la réserve parlementaire, au financement d'investissements des collectivités territoriales.

Apparue dans la pratique pour compenser la faiblesse de l'initiative parlementaire en matière de dépense publique, le dispositif de la réserve parlementaire a fait l'objet de très nombreuses critiques, qui ont conduit à sa reconnaissance récente par le droit.

## **II. LA LÉGALISATION DU DISPOSITIF : UN PROGRÈS INACHEVÉ**

Vivement décriée en raison de son opacité, la pratique de la réserve parlementaire a récemment vu son statut juridique précisé sous l'impulsion conjointe des parlementaires et du Gouvernement, mais aussi de la jurisprudence administrative (A). Cette reconnaissance ne règle pas toutes

---

<sup>32</sup> Réponse à la question orale n° 0295S de Jean-Louis Masson, sénateur, publiée au *JORF*, Sénat, 6 février 2013, p. 805.

<sup>33</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi n° 160 de Jean-Louis Masson, précitée, p. 5.

<sup>34</sup> Dans M. PAUL, *Les finances publiques de A à Z. Dictionnaire de droit budgétaire et de comptabilité publique*, op. cit., p. 142, l'auteur donne cette définition du dispositif : la réserve parlementaire consiste, « pour le Gouvernement, à prévoir une réserve de crédits qu'il utilisera au cours de la procédure budgétaire pour répondre aux souhaits du Président et du Rapporteur général de la Commission des finances qui ne peuvent être satisfaits par application de l'article 40 de la Constitution ou de l'article 42 de l'ordonnance organique [en vigueur au moment de la rédaction de l'ouvrage] relatifs au droit d'amendement en matière financière ».

<sup>35</sup> Le texte de l'amendement est accessible sur le site internet de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3308/AN/247.asp>.



les difficultés que cette pratique pose, notamment sur le plan du fonctionnement des institutions (B).

### *A. Une reconnaissance organique marquée par des impératifs d'équité et de transparence*

Depuis une vingtaine d'années, le dispositif de la réserve parlementaire faisait l'objet de critiques régulières, en raison principalement de l'absence de transparence, en amont, des conditions de sélection des dossiers candidats au versement d'une subvention « parlementaire » (absence de transparence d'ailleurs entretenue par les parlementaires eux-mêmes<sup>36</sup>) et, en aval, de l'opacité totale dans l'attribution et l'usage effectif de ces fonds<sup>37</sup>, l'absence de régime juridique conduisant inévitablement à des dérives à tous les stades de la procédure.

Il faut d'abord rappeler que, jusqu'au début des années 2000, le système de la réserve parlementaire était largement ignoré des principaux intéressés – à savoir des parlementaires eux-mêmes. Il était dans ces circonstances réservé à une poignée d'initiés qui seuls en bénéficiaient. La réserve parlementaire était ensuite distribuée de façon discrétionnaire et en toute opacité par les autorités parlementaires de chacune des deux Chambres (présidents, responsables des Commissions des finances) sans qu'aucune règle ne vînt commander ce partage toujours inégalitaire (les autorités précitées s'attribuant notamment une part considérable du « butin »). Tout au plus certains responsables politiques font-ils valoir que l'allocation des subventions représentait (et représente parfois encore), une « prime à l'ancienneté » ou encore une prime « d'assiduité » en commission et en séance – pratique indigne du fonctionnement de nos institutions et de notre

---

<sup>36</sup> Voir, à ce sujet, les incroyables propos rapportés par un journaliste du *Monde* qui a enquêté sur la pratique à la fin des années 1990 : Claude Estier, le président du groupe socialiste au Sénat à l'époque, déclarait tout simplement que « moins on [...] parle [de la réserve parlementaire], mieux ça vaut », avant de préciser qu'il ne « sa[vait] pas comment ça fonctionne », « ne [voulait] pas le savoir », et qu'il « n'[avait] pas d'avis sur la question ». Jean-Marc Ayrault, alors président du groupe socialiste à l'Assemblée, déclarait de la même façon qu'il ne « conn[aissait] pas la répartition » de la réserve, et qu'il refusait de « rentrer là-dedans [*sic*] » (J.-B. DE MONTVALON, « Cet argent "réservé" au Parlement », *Le Monde*, édition du 17 novembre 1998).

<sup>37</sup> Voir, à cet égard, le tableau éloquent dressé par J.-J. URVOAS & M. ALEXANDRE dans leur *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : L'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 212-213 (le livre est paru avant les réformes de 2012 et 2013) : « le plus grand tabou à l'Assemblée concerne la "réserve parlementaire". Bien que l'expression semble évoquer une cave abritant de grands crus, ce dispositif renvoie en réalité à la somme allouée aux députés et sénateurs pour financer [...] des projets locaux portés par des collectivités territoriales et des associations. Difficile de savoir quoi que ce soit sur cette réserve. Bien qu'inscrite dans le programme budgétaire n° 122, il faut savoir lire entre les lignes. Même le calcul de la somme globale allouée s'avère mystérieux. [...] Cependant, le "secret-défense" concerne principalement la répartition de ces crédits entre parlementaires. [...] Rares sont ceux qui communiquent sur cette réserve parlementaire, et, lorsque c'est le cas, la différence de traitement se révèle flagrante ».

démocratie<sup>38</sup>. Il n'y avait par ailleurs aucune publicité (et donc aucun contrôle possible) sur la façon dont les parlementaires qui avaient pu bénéficier de ces fonds les avaient eux-mêmes redistribués : le montant des sommes allouées, comme l'identité de leurs bénéficiaires, n'étaient qu'exceptionnellement révélés, à la discrétion du parlementaire concerné. L'absence de transparence aidant, il est arrivé (et il arrive encore aujourd'hui) que des parlementaires se placent dans une situation de conflit d'intérêts. Ainsi de parlementaires qui faisaient verser les fonds à des associations dont eux-mêmes ou l'un de leurs proches étaient membres (hypothèse heureusement exceptionnelle<sup>39</sup>) ; de ceux qui attribuaient une part substantielle de leur enveloppe aux communes dont ils étaient maires<sup>40</sup> ou conseillers municipaux ; ou encore de ceux qui utilisaient les sommes allouées à des fins politiques et principalement électoralistes.

C'est dans ce contexte qu'une série de réformes ont été entreprises, qui ont abouti, en octobre 2013 et dans le cadre de la réforme relative à la transparence de la vie publique, à la reconnaissance organique de la réserve parlementaire, et à la définition, par les dispositions de la LOLF modifiées, d'un embryon de statut juridique.

Dans un premier temps, les avancées ont résulté de l'évolution des pratiques parlementaires, les premières tentatives d'encadrement du dispositif de la réserve parlementaire par le droit écrit (à partir de 2011) ayant toutes échoué<sup>41</sup>. Le nouveau président de l'Assemblée nationale,

---

<sup>38</sup> Voir les articles précités du *Monde*, ainsi que N. BRAEMER, « Réserve parlementaire : mystère de la République ? », *La lettre du cadre territorial*, n° 319, 15 juin 2006, p. 27. Gérard Longuet, qui fut président du groupe UMP au Sénat entre 2009 et 2011, déclarait ainsi (apparemment sans choquer personne), lors de la discussion du projet de loi organique relative à la transparence de la vie publique (voir *infra*) : « Dans mes fonctions de président de groupe, je me suis efforcé d'utiliser la réserve parlementaire pour ce qu'elle était : une récompense de l'assiduité des parlementaires en commission et en séance publique, avec – pourquoi ne pas le dire ? – une prime à l'ancienneté qui n'est pas vraiment surprenante dans notre maison assez traditionnelle. [...] [La réserve parlementaire] encourageait la présence des parlementaires en assurant en quelque sorte une prime aux parlementaires présents, notamment au cours des longues nuits budgétaires pour lesquelles la désertion était en général la règle. En somme, le rapporteur général de la commission des finances avait une autorité sur la répartition de la réserve parce qu'il pouvait ainsi trier le bon grain de l'ivraie » (*JORF, Sénat, Compte-rendu intégral* (des séances), séance du 15 juillet 2013, p. 7181).

<sup>39</sup> Pour des exemples de ces pratiques, voir A. LÉCHENET, « La réserve parlementaire, source de subventions et de conflits d'intérêts », *Libération*, édition du 27 septembre 2016.

<sup>40</sup> Cette pratique est encore largement répandue. Certains journalistes rapportent que l'ancien sénateur-maire de Compiègne et ancien président de la Commission des finances du Sénat a ainsi pu verser – entre 2004 et 2013 – près de 19 millions d'euros à sa commune au titre de la réserve parlementaire. Voir : [http://www.francetvinfo.fr/politique/reserve-parlementaire/les-petites-histoires-de-la-reserve-parlementaire-du-senat\\_927151.html](http://www.francetvinfo.fr/politique/reserve-parlementaire/les-petites-histoires-de-la-reserve-parlementaire-du-senat_927151.html).

<sup>41</sup> Deux propositions de lois avaient alors été déposées à l'Assemblée nationale, qui visaient notamment à rendre équitable et transparente l'attribution des fonds (propositions de lois n° 3278 du 30 mars 2011 et n° 3866 du 19 octobre 2011). Quelques mois plus tard, une proposition de résolution (n° 4349 du 14 février 2012) « visant à instituer un cadre légal et transparent pour les réserves ministérielles et parlementaires » fut déposée sans succès à l'Assemblée nationale, suivie peu de temps après par une proposition de loi sénatoriale (n° 160 du 23 novembre 2012, précitée) « tendant à donner un cadre juridique aux

M. Claude Bartolone, élu après l’alternance politique du printemps 2012, a très vite annoncé une réforme de la pratique du dispositif. Sous son impulsion<sup>42</sup>, le Bureau de l’Assemblée décidait, le 10 octobre 2012, d’une part la répartition équitable de la réserve parlementaire entre les députés de la majorité et ceux de l’opposition et, d’autre part, la publicité des sommes allouées et de leurs bénéficiaires, sur une page spécifiquement dédiée du site Internet de l’Assemblée nationale<sup>43</sup>.

Un pas supplémentaire devait être franchi quelques mois plus tard, à la faveur cette fois d’une décision de justice. Saisi d’une requête visant à l’annulation d’une décision par laquelle le Ministre de l’Intérieur avait refusé de communiquer « tous les documents existants sous forme électronique relatifs aux demandes d’aide financière de l’État, présentées au titre des crédits répartis par la commission des finances du Sénat ou de l’Assemblée nationale », le Tribunal administratif de Paris avait défini, dans une décision marquant un revirement de jurisprudence<sup>44</sup>, le régime de la communication des documents relatifs aux demandes de subventions adressées au ministère dans le cadre de la réserve parlementaire<sup>45</sup>. Il a ainsi opéré une distinction entre « les documents relatifs à la constitution et à la répartition de la “réserve parlementaire” », qui revêtent le caractère « d’actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires », non communicables sur le fondement de l’article 2 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée alors en vigueur<sup>46</sup> (en application du principe de l’autonomie administrative du Parlement, qui découle du principe de

---

subventions allouées au titre de la réserve parlementaire et à instaurer des règles garantissant l’équité et la transparence ».

<sup>42</sup> Voir C. BARTOLONE, « Parlement du changement, Assemblée nationale en mouvement », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 43, 29 octobre 2012 : « pour la première fois dans l’histoire de la démocratie française, la réserve parlementaire de 90 millions d’euros sera distribuée aux groupes politiques au *pro rata* des effectifs de chacun. À la fin de l’année, la liste des subventions et des investissements soutenus par la réserve parlementaire sera rendue publique. Équité et transparence dans la gestion de la réserve parlementaire : il s’agit là d’une rupture majeure et il est important d’en prendre toute la mesure ».

<sup>43</sup> [http://www2.assemblee-nationale.fr/reserve\\_parlementaire/plf](http://www2.assemblee-nationale.fr/reserve_parlementaire/plf). Le Sénat a également réformé ses pratiques dans ce domaine, mais plus tardivement (voir *infra*).

<sup>44</sup> TA Paris, 13 février 2009, *M. Vantomme*, n° 0703002 : « Considérant que si les délégations de crédits sont par leur nature et par leur objet des documents administratifs, il n’en est pas de même quand ces crédits sont relatifs et à des projets précis et qu’ils sont distribués par le président de la commission des finances ou le rapporteur général du budget auquel cas ces délégations de crédits sont des actes des assemblées parlementaires, et les bordereaux, s’ils existent, par lesquels le Ministre de l’Intérieur a informé le préfet [...] des décisions d’affectations des crédits au titre de la réserve parlementaire [...] ne sont pas détachables de ses décisions [...] ».

<sup>45</sup> TA Paris, 23 avril 2013, *Association pour une démocratie directe*, n° 1120921/6-1.

<sup>46</sup> « Les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires » (dispositions de l’article 1<sup>er</sup> de la loi alors en vigueur). Les articles 1<sup>er</sup> et suivants de la loi du 17 juillet 1978 ont été abrogés par l’ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015, relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l’administration. La règle ci-dessus mentionnée est dorénavant codifiée à l’article L. 300-2 de ce code. Du point de vue qui nous intéresse ici, le droit n’a pas évolué.

séparation des pouvoirs), et les documents « produits ou reçus par l'administration [...] » relatifs « aux opérations administratives de mise en œuvre des décisions d'utilisation de la "réserve parlementaire" », qui revêtent le caractère de documents administratifs<sup>47</sup> communicables en application du même texte. Dans cette affaire, l'association requérante avait ainsi obtenu gain de cause<sup>48</sup>.

Le principe de la publicité de l'usage des crédits alloués au titre de la réserve parlementaire a enfin acquis valeur organique avec l'adoption, à la suite du scandale provoqué par l'affaire Cahuzac, de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique<sup>49</sup>. L'article 11 de cette loi – introduit par un amendement sénatorial<sup>50</sup> adopté à l'unanimité des suffrages exprimés, soit 345 – a modifié l'article 54 de la LOLF qui prévoit désormais que doit être jointe au projet de loi de règlement (dont l'objet est de rendre compte de l'exécution des lois de finances)

La liste des subventions versées sur proposition du Parlement au moyen de crédits ouverts dans les lois de finances afférentes à l'année concernée. Cette liste présente, pour chaque département, collectivité d'outre-mer et pour la Nouvelle-Calédonie :

a) L'ensemble des subventions pour travaux divers d'intérêt local versées

---

<sup>47</sup> En application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 alors en vigueur, les documents administratifs étaient « les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission » (article 1<sup>er</sup>). L'ordonnance précitée du 23 octobre 2015, relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, a codifié ces dispositions à droit constant (article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, récemment modifié à la marge par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique).

<sup>48</sup> La décision reproduit la solution retenue par l'avis de la CADA dans le cadre de la même affaire : CADA, 8 septembre 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* (n° 20113218), accessible sur le site Internet de la CADA à l'adresse suivante : <http://www.cada.fr/avis-20113218,20113218.html>.

<sup>49</sup> L'affaire Cahuzac fut également à l'origine du dépôt d'une proposition de loi « relative à la transparence de la vie publique et à la prévention des conflits d'intérêts » (proposition n° 961 du 17 avril 2013), qui comportait des dispositions visant à encadrer le mécanisme de la réserve parlementaire. L'article 12 de la proposition mettait l'accent sur la nécessaire transparence dans l'utilisation des fonds alloués et prévoyait ainsi que « les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat communiquent à leur assemblée, au plus tard le 30 juin de chaque année, la liste des subventions versées par l'État par leur intermédiaire durant l'année écoulée. Cette liste comprend, pour chaque subvention, l'indication de la personne bénéficiaire, du montant versé et du projet financé. Chaque assemblée publie ces listes au *Journal officiel* au plus tard le 31 juillet de chaque année ». Une proposition de résolution déposée quelques jours plus tard (n° 1013 du 30 avril 2013) prévoyait, dans une perspective de « sécurisation de l'utilisation des fonds publics », l'obligation pour les parlementaires de publier le détail de l'affectation de la réserve parlementaire, ainsi que le contrôle de cette affectation par la Commission pour la transparence financière de la vie politique (devenue depuis la Haute autorité pour la transparence de la vie publique). Ces textes n'ont pas été discutés en séance publique.

<sup>50</sup> Voir *JORF*, Sénat, Compte-rendu intégral (des séances), séance du 15 juillet 2013, p. 7178 sq.

à partir de programmes relevant du ministère de l'intérieur ;  
b) L'ensemble des subventions versées à des associations.

Elle indique, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé, le programme concerné et le nom du membre du Parlement, du groupe politique ou de la présidence de l'assemblée qui a proposé la subvention.

La pratique fut ainsi « saisie » par le droit écrit, sans grande pompe (on observera que l'expression « réserve parlementaire » n'est pas utilisée), à l'occasion de la définition des modalités de la publicité de l'utilisation des crédits alloués. Le Conseil constitutionnel n'y trouva (curieusement) rien à redire qui, dans sa décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, a considéré que ces dispositions (et donc le dispositif de la réserve parlementaire lui-même) « n'ont pas pour effet de permettre qu'il soit dérogré aux règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires prévues par l'article 40 de la Constitution », validant ainsi la pratique de contournement du texte de la Constitution, décidée d'un commun accord par le Gouvernement et le Parlement<sup>51</sup>.

Le texte de la loi organique avait pour seul objet d'imposer la *publicité* de l'utilisation des crédits alloués au titre de la réserve parlementaire : il ne comporte aucune indication sur le type de projets éligibles<sup>52</sup> ou sur les modalités précises de répartition de ces crédits entre parlementaires, laissant à chaque assemblée le soin d'en décider librement. À l'Assemblée (depuis 2012) comme au Sénat (depuis 2015), l'usage est désormais celui de la répartition équitable de la réserve entre groupes parlementaires, au *pro rata* de leurs effectifs (à raison d'environ 130 000 euros par député<sup>53</sup> et de 150 000 euros par sénateur<sup>54</sup>). Le choix final des attributaires et des sommes attribuées reste à l'entière discrétion des différents groupes et l'on ne sait rien des « règles » ou « usages » qui le commandent : tout au plus est-il possible de signaler qu'au Sénat, le Bureau « recommande » aux

---

<sup>51</sup> Considérant n° 63.

<sup>52</sup> Le texte évoque les « travaux divers d'intérêt local » réalisés par les collectivités territoriales. En réalité, avant 2013, les fonds alloués permettaient également de subventionner des projets qui ne constituaient pas, à proprement parler, des *travaux*. Cette pratique n'a pas été remise en cause. Un exemple parmi d'autres : en 2014, la commune de Foëcy (dans le département du Cher) a bénéficié, au titre de la réserve parlementaire, d'une subvention de 19297 euros pour l'achat de matériel pour le restaurant scolaire.

<sup>53</sup> Précisons que les vice-présidents de l'Assemblée nationale, les questeurs, les présidents de groupes et de commissions bénéficient quant à eux d'une enveloppe de 260 000 euros, et le président de l'Assemblée nationale d'une enveloppe de 520 000 euros.

<sup>54</sup> À l'instar de l'Assemblée nationale en 2012, le Sénat a en effet fait évoluer ses pratiques de façon à préciser le cadre d'attribution des subventions liées à la réserve parlementaire. Le 11 mars 2015 (<https://www.senat.fr/presse/cp20150311.html>), le Bureau du Sénat a ainsi d'abord décidé la répartition équitable des crédits concernés. Il a par ailleurs énoncé une série de recommandations sur l'éligibilité des projets pouvant être financés. Enfin, le Bureau a décidé la constitution d'une mission pour proposer un nouveau cadre juridique d'attribution des subventions aux collectivités territoriales et aux associations au titre de la dotation d'action parlementaire. Précisons également que, en application des dispositions précitées de la loi organique, la publicité des crédits alloués est assurée grâce à un portail Internet spécifique (<http://data.senat.fr/dotation-daction-parlementaire/>).

groupes d'opérer la répartition de l'enveloppe entre leurs membres « en tenant compte de l'assiduité<sup>55</sup> » des sénateurs aux travaux du Sénat.

### ***B. Un dispositif contestable malgré les avancées récentes***

La consultation des débats qui ont entouré la discussion du projet de loi organique relative à la transparence de la vie publique révèle que, malgré sa légalisation, la pratique de la réserve parlementaire est loin de faire l'unanimité. Depuis l'adoption de la loi organique en 2013, deux propositions de loi organique ont d'ailleurs été déposées à l'Assemblée et au Sénat, qui avaient pour finalité sa suppression<sup>56</sup>.

En dehors de la constitutionnalité du dispositif – qui, nonobstant la décision précédemment évoquée du Conseil constitutionnel, reste en théorie douteuse –, la réserve parlementaire soulève principalement, malgré les évolutions récentes et (dans une certaine mesure) bienvenues, des interrogations dans deux domaines.

Le premier est celui de la gestion des fonds publics. La pratique de la réserve parlementaire a ainsi récemment été épinglée par le GRECO (acronyme de « Groupes d'États contre la corruption »), dans le rapport élaboré dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation relatif à la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs<sup>57</sup>. Dans ce texte du 6 décembre 2013<sup>58</sup>, l'équipe d'évaluation du GRECO a vivement critiqué le dispositif, en pointant notamment les risques de

... clientélisme, achat de voix et soutiens y compris entre parlementaires, conflits d'intérêts – notamment du fait du financement de collectivités liées à l'élu ou des activités dans lesquelles l'élu ou ses proches ont des intérêts – mais aussi financement de structures proches des partis

---

<sup>55</sup> Décision précitée du Bureau du Sénat du 11 mars 2015.

<sup>56</sup> Proposition de loi organique n° 2827 du 1<sup>er</sup> juin 2015 (Assemblée nationale) ; proposition de loi organique n° 7 du 2 octobre 2015 (Sénat).

<sup>57</sup> Le GRECO est une institution du Conseil de l'Europe, créée en mai 1999 par dix-sept États membres de ce Conseil. Dans la perspective de lutter contre la corruption, les États membres du GRECO (aujourd'hui au nombre de quarante-neuf) se soumettent régulièrement à des procédures d'évaluation mutuelle dans le cadre de « cycles d'évaluation ». Chaque « cycle d'évaluation » se déroule en deux temps. La première étape est celle de la procédure d'évaluation. Elle se fait sur la base de questionnaires complétés par les membres évalués et de visites d'évaluation, et elle donne lieu à la rédaction de rapports qui comprennent une série de recommandations. Dix-huit mois après cette première étape d'évaluation, est organisée une procédure de conformité dont l'objet est de contrôler les mesures adoptées par chaque État membre pour la mise en œuvre des recommandations adressées par le GRECO. À ce jour et depuis 2000, quatre cycles d'évaluation ont été organisés, qui portaient chacun sur un sujet déterminé.

<sup>58</sup> Le *Rapport d'évaluation* du GRECO peut être consulté sur le site Internet de l'institution à l'adresse suivante : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2013\)3\\_France\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2013)3_France_FR.pdf).

politiques, etc.<sup>59</sup>.

Dans ces circonstances, le GRECO déplorait que la loi organique du 11 octobre 2013 ait conféré

... une existence légale et un cadre juridique certainement imparfait à une pratique qui aurait clairement dû disparaître [ou faire] l'objet d'une réforme d'ampleur, avec un cadre juridique qui assure notamment : a) une distribution transparente et équitable entre les parlementaires, b) des critères d'attribution objectifs aux bénéficiaires qui limitent les risques de conflits d'intérêt et de financement d'activités de structures liées à l'élu ou ses proches, c) de la publication complète de tous les bénéficiaires et des sommes versées depuis les divers ministères, d) un audit de l'usage de ces fonds en amont et en aval<sup>60</sup>.

On retrouve des critiques similaires dans un référé n° 71261 de la Cour des comptes de novembre 2014 (rendu public en février 2015<sup>61</sup>) qui, s'il salue « l'effort de transparence financière récent », pointe également « les nombreuses difficultés et le coût de gestion de cette procédure particulière [qui] justifieraient une réforme profonde » de la réserve parlementaire<sup>62</sup>.

Observons enfin que la pratique peut parfois prospérer sans contrôle véritable : ainsi en est-il de l'utilisation *effective* des crédits par les personnes *privées* qui ont pu en bénéficier, dont le contrôle est de toute évidence difficile à réaliser.

En dehors de ces difficultés qui n'ont pas, à ce jour, été corrigées<sup>63</sup> (mais le peuvent-elles véritablement dans le cadre d'un tel dispositif ?), la pratique de la réserve parlementaire pose également des problèmes sur le plan du fonctionnement des institutions. Le premier concerne, très concrètement, la gestion matérielle de leurs temps par les parlementaires. Dans une audition recueillie par le « Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire », un ancien Directeur du Trésor insistait sur le temps inutilement perdu par les députés et les sénateurs dans la mise en œuvre du dispositif. Selon son analyse, la réserve parlementaire (« sucre d'orge » des parlementaires, selon l'expression qu'il emploie) « présente uniquement la particularité de mobiliser le Parlement durant très longtemps et de lui faire perdre beaucoup d'énergie sur des sujets mineurs au détriment de sujets importants<sup>64</sup> ».

---

<sup>59</sup> *Rapport d'évaluation*, p. 13.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 13-14. Pour conclure, l'équipe d'évaluation du GRECO appelait à réformer en profondeur la réserve parlementaire (recommandation I, p. 62 du *Rapport d'évaluation*).

<sup>61</sup> *Les subventions pour travaux divers d'intérêt local*. Le document est accessible sur le site Internet de la Cour des comptes, à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-subventions-pour-travaux-divers-d-interet-local>.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 1 du texte.

<sup>63</sup> Voir le rapport de conformité du GRECO du 18 mars 2016, p. 5 *sq.*, librement consultable à l'adresse suivante : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC4/GrecoRC4\(2016\)2\\_France\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC4/GrecoRC4(2016)2_France_FR.pdf).

<sup>64</sup> Propos rapportés par J-L. Albert, dans « La réserve parlementaire », art. cité, p. 234.

Plus fondamentalement, le dispositif de la réserve parlementaire présente l'inconvénient majeur d'entretenir le lien personnel et subjectif que, de fait, les élus nouent avec leurs électeurs, en contradiction avec le principe constitutionnel de généralité du mandat parlementaire. Il résulte en effet de l'application des dispositions combinées des articles 3 et 27 de la Constitution<sup>65</sup> que (malgré les dérives souvent constatées en pratique) « les parlementaires sont les représentants de la Nation et non les mandataires de leurs électeurs, ni de quiconque<sup>66</sup> ».

Si rien n'interdit aux députés et aux sénateurs de proposer le versement des subventions allouées au titre de la réserve parlementaire à des collectivités territoriales ou à des associations se situant en dehors du strict périmètre de la circonscription dans laquelle ils ont été élus, dans l'immense majorité des cas, le dispositif leur permet avant tout (et sans grande surprise) d'« irriguer » financièrement *leur* circonscription<sup>67</sup> » – pour des raisons qui ne relèvent d'ailleurs pas toutes du seul calcul politique : on peut aisément concevoir que les parlementaires connaissent mieux les difficultés des collectivités et associations de leur circonscription d'élection, et que plus globalement, ils en maîtrisent mieux les « dossiers » ; on peut aussi imaginer qu'ils éprouvent une forme sincère d'attachement à leur circonscription. Il n'en reste pas moins que, davantage qu'une « bouffée d'oxygène » pour des collectivités territoriales dont la situation financière ne cesse de se dégrader dans un contexte de baisse des dotations de l'État (argument ressassé à l'envi)<sup>68</sup>, la réserve parlementaire apparaît surtout, de l'aveu même des principaux intéressés, comme un moyen « d'exister un peu sur le terrain. Quand [le parlementaire] n'aura plus un mandat local, ce qui ne tardera pas [*sic*]<sup>69</sup>, s'il peut venir en aide à quelques collectivités, ça crée un lien<sup>70</sup> ».

---

<sup>65</sup> « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants [...] » (art. 3) ; « Tout mandat impératif est nul » (art. 27).

<sup>66</sup> G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 156.

<sup>67</sup> J.-L. ALBERT, « La réserve parlementaire », art. cité, p. 235 (nous soulignons). Pour des exemples de subventions de projets à dimension nationale (voire internationale), voir le même article, p. 240-241.

<sup>68</sup> Voir *JORF*, Sénat, séance du 15 juillet 2013, p. 7178 *sq.*

<sup>69</sup> Comme son nom l'indique, la loi organique du 14 février 2014 interdit le cumul de *fonctions exécutives locales* avec le mandat de député ou de sénateur. Autrement dit, les autres fonctions électives locales (et notamment celles de membre d'une assemblée délibérante) ne sont pas incompatibles avec le mandat parlementaire. Mais il est vrai que la qualité de membre d'une assemblée délibérante ne donne pas la même « visibilité » que celle d'exécutif local...

<sup>70</sup> Propos du sénateur Gérard Miquel réagissant au référé précité de la Cour des comptes de novembre 2014, reproduits sur le site Internet de la chaîne de télévision Public Sénat, à l'adresse suivante : <http://www.publicsenat.fr/lcp/politique/cour-des-comptes-epingle-reserve-parlementaire-senateurs-defendent-pas-811395>. Voir, dans le même sens, cette intervention de Jean-Claude Requier lors des débats entourant le vote de la loi organique sur la transparence de la vie publique : « Je suis favorable au maintien de la réserve parlementaire. C'est un petit apport pour les collectivités et, pour un sénateur qui n'est ni président de conseil général ni président de conseil régional, c'est un moyen, parmi d'autres, d'exister » (*JORF*, Sénat, séance du 15 juillet 2013, p. 7185).



Ces explications sont audibles. Elles n'en contreviennent pas moins au principe constitutionnel précédemment mentionné, les parlementaires ayant pour mission de représenter la Nation, sans chercher à ménager « leurs » électeurs.

On peut par ailleurs s'interroger sur le « lien » évoqué, qui permet d'unir le politique et les électeurs : à quoi pourrait-il bien servir, si ce n'est à la (ré)élection (sur le plan local ou national) du parlementaire intéressé ? Le risque de dérive clientéliste est patent. À l'heure de la moralisation de la vie publique, il ne serait pas inopportun que la pratique fût abandonnée, d'autant que, comme le précise la Cour des comptes dans le référé précédemment cité de novembre 2014, la majorité des crédits alloués au titre de la réserve parlementaire pourraient être réorientés vers des dispositifs déjà existants : autrement dit, sans manque à gagner pour les collectivités territoriales.

**Elina Lemaire**

*Maître de conférences en droit public à l'Université de Bourgogne-Franche-Comté, CREDESPO, Institut Michel Villey.*