



## TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

### REQUÊTE

#### Par

L'association Regards Citoyens, association régie par la loi du 1er juillet 1901 et déclarée le 9 juin 2010 à la préfecture du Rhône (déclaration publiée au Journal Officiel de la République française n° 20100026 du 26 juin 2010), dont le siège social est chez Julien Rabier, Bâtiment A2, 17 rue Corneille à Toulouse (31100). Prise par son conseil d'administration en exercice habilité par une délibération de l'assemblée permanente en date du XX avril 2018 (production n° 1) prise en application des statuts (production n° 2).

#### Contre

{{ depute }},

# Plan

## I. Faits

### II. Recevabilité

### III. Bien fondé et légalité interne

- Propos introductifs
- À titre liminaire, le droit d'accès : un droit garanti par des dispositions supra législatives
  - A- Le droit d'accès à l'information, un droit garanti par la déclaration des droits de l'homme dont l'effectivité est garantie par différentes lois
  - B- Le droit d'accès à l'information, un droit garanti par la Convention Européenne des droits de l'homme et par la Charte des droits fondamentaux
- En premier lieu, en ce qui concerne l'indemnité de frais
  - A- Les relevés bancaires : des documents administratifs
  - B- Membres du Parlement : un organe de l'État soumis aux dispositions du droit d'accès aux documents administratifs
    - 1) Membres du Parlement : un organe de l'État par les missions confiées par la Constitution
    - 2) Membres du Parlement : un organe de l'État pour des raisons de souveraineté
    - 3) La mission de service public des membres du Parlement : un raisonnement validé par le juge judiciaire
    - 4) Les membres du Parlement soumis aux dispositions d'accès : un raisonnement validé par le législateur
  - C- Droit de communication : de l'exception des Assemblées parlementaires
    - 1) Une analyse matérielle consacrée
    - 2) Activité des députés : une pluralité de moyens pour une pluralité de régimes juridiques
    - 3) Les frais de mandats : des actes non liés à l'organisation du fonctionnement de l'Assemblée nationale
    - 4) Un raisonnement consacré dans d'autres démocraties modernes
  - D- De la compétence du juge administratif
  - E- À titre subsidiaire : le député, une « autre personne de droit privé en charge de mission de service public »
- En second lieu, à propos de la demande de communication des déclarations sur l'honneur
  - A- Communication de la déclaration sur l'honneur une obligation déontologique
  - B- Accès à la déclaration sur l'honneur : un droit constitutionnellement garanti
- En troisième lieu, une erreur manifeste d'appréciation du député

## I. Faits

Le 16 mai 2017, l'association Regards Citoyens, exposante, a sollicité {{ depute }}, ainsi que 573 autres députés en cours de mandat pour leur demander communication, au titre de l'article L 311-1 du code des relations entre le public et les administrations, de deux documents relatifs à l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) allouée aux députés dans le cadre de leur mandat : - d'une part, une copie des relevés bancaires dédiés à leur IRFM entre décembre 2016 et mai 2017 ; et - d'autre part, la dernière attestation sur l'honneur du bon usage de cette IRFM qu'ils ont eu obligation de faire parvenir au Bureau de l'Assemblée nationale avant le 31 janvier 2017 (obligation prévue, au moment de la demande, à l'article 32 bis III de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale ).

Sur l'ensemble des députés sollicités, 7 députés ont fait le choix de répondre favorablement à notre demande. C'est 550 députés qui n'ont pas répondu à nos demandes, malgré relance par lettre recommandée avec accusé de réception que nous avons pu adresser à plus de 263 d'entre eux et 17 ont répondu négativement. Monsieur/Madame {{ depute }} a fait partie des députés ayant rendu une décision implicite/explicite de rejet.

L'association a sollicité la Commission d'accès aux documents administratifs, afin qu'elle rende un avis sur ces refus explicites ou implicites.

Contre toute attente, dans des avis du 21 septembre 2017, la Commission d'accès aux documents administratifs s'est déclarée incompétente. Ces avis sont parvenus à l'association exposante entre le 20 novembre 2017 et le 3 janvier 2018.

## II. Recevabilité

L'article 2 des statuts de Regards Citoyens prévoit que l'association « a pour objet de renforcer l'éducation et l'engagement civique en promouvant par la pratique le libre accès aux données publiques et leur réutilisation, notamment pour des usages citoyens ou de valorisation des institutions ».

Comme l'association a pu le démontrer lors de la publication des documents relatifs à l'usage de l'IRFM des 7 députés ayant respecté leur obligation légale, la publicité des informations relatives aux frais de mandats a un effet très positif sur la revalorisation du statut des parlementaires. En montrant concrètement, dépense par dépense, pourquoi cette somme d'argent est allouée aux parlementaires et comment ce budget sert le mandat des représentants du peuple, la transparence de ces informations publiques a permis, pour ces 7 députés, de participer à rétablir la confiance entre citoyens et institution. Elle a également permis de montrer que, s'il existe des mésusages des frais mis à disposition des parlementaires à l'image des scandales liés à Messieurs Fillon ou Tournet, ils sont minoritaires et ne sauraient entacher l'ensemble des parlementaires.

Il est à noter que parmi les 7 députés ayant répondu positivement à notre demande, on trouve notamment Dominique Raimbourg, le président de la commission des lois au moment des faits, et Joël Giraud, l'actuel rapporteur général de la commission des finances.

Partageant ce même point de vue, des députés de l'actuelle législature ont décidé de rendre public les dépenses détaillées des informations relatives à leurs frais de mandats.

Il ne fait donc aucun doute que les actions de Regards Citoyens visant à obtenir la transparence des frais de mandats est une action conforme à l'objet de l'association.

De plus, l'alinéa 2 de ces mêmes statuts, prévoient que l'association peut « mener toute action en justice [...] qui faciliteraient la réalisation de son objet ». La présente action en justice vise précisément à favoriser le libre accès aux données publiques et à leur réutilisation : elle entre donc pleinement dans l'objet de l'association.

Il ne fait donc aucune doute que l'association Regards Citoyens est fondée à agir devant votre tribunal pour obtenir la transparence sur l'usage de cette dotation budgétaire.

### III. Bien fondé et légalité interne

#### Propos introductifs

La présente requête vise à démontrer que si les assemblées parlementaires sont soumises à un régime dérogatoire en matière de communication des documents produits ou reçus par ces assemblées, ce n'est pas le cas pour les documents demandés qui n'ont été ni reçus, ni produits par ces assemblées parlementaires.

Ainsi, il sera tout d'abord exposé que les justificatifs comptables de l'usage des frais de mandat dont il est demandé l'accès entrent dans le champ d'application du droit à l'information garanti constitutionnellement. Il sera ensuite démontré que les membres du Parlement sont organe de l'État et qu'à ce titre, ils sont soumis à l'obligation de répondre aux demandes d'accès aux documents administratifs. Enfin, il sera établi que les membres du Parlement, dans le cadre de l'utilisation des frais de mandat, ne peuvent valablement bénéficier d'une des exceptions prévues par le régime d'accès aux documents administratifs.

#### À titre liminaire, le droit d'accès : un droit garanti par des dispositions supra législatives

Le droit d'accès à l'information est un droit consacré par un nombre important de normes à valeur supra-législatives tant au niveau national qu'au niveau supra-national. Ce droit d'accès à l'information a été constamment réaffirmé par les juridictions et est essentiel dans une société démocratique notamment afin de renforcer la confiance des individus à l'égard du système démocratique.

#### A- Le droit d'accès à l'information, un droit garanti par la déclaration des droits de l'homme dont l'effectivité est garantie par différentes lois

En droit français, le droit d'accès à l'information trouve ses fondements dans l'histoire de la République française puisque celui-ci est notamment garanti par l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui prévoit que : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». La portée de cette obligation s'est progressivement renforcée tant par la réaffirmation régulière de ce droit par le Conseil constitutionnel que par l'application concrète de ce principe avec l'adoption de lois garantissant à toute personne l'effectivité de ce droit.

Plus particulièrement, la Convention des Nations unies contre la corruption, adoptée par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 58/4 du 31 octobre 2003, ratifiée par la France par la loi n°2005-743 du 4 juillet 2005, apporte une définition du terme « agents publics » en son article 2. Cet article y inclut notamment : « toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État ». Ainsi, les membres du Parlement sont donc naturellement considéré comme entrant pleinement dans le champ d'application de l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

L'inscription du droit à l'accès aux documents administratif dans ce texte fondateur a été à plusieurs reprises consolidé par le Conseil constitutionnel. Ainsi ce dernier a affirmé dans la récente décision du 2 décembre 2016 no 2016-599 QPC que ce principe de redevabilité appartient à la catégorie des droits et libertés que la Constitution garantit et qu'il est donc invoquable devant lui. Saisi sur la question de son champ d'application, le Conseil constitutionnel a entendu donner à ce droit une portée large puisqu'il a considéré dans la décision du 15 septembre 2017 no 2017-655 QPC que cet article garantit le droit d'accès aux documents d'archives publiques.

Suivant une approche réaliste, le Conseil constitutionnel dans une décision du 28 décembre 2006 no 2006-545 DC a déclaré que cette obligation de redevabilité des agents publics à l'égard des citoyens s'articule avec l'article 14 de la déclaration de 1789 pour la recherche du bon emploi des deniers publics. Le juge constitutionnel considère donc que de la lumière faite sur l'action des agents publics, et ce indépendamment des procédures de contrôle de ces usages éventuellement mises en place, pourra découler un meilleur emploi des deniers publics. C'est d'ailleurs ce même raisonnement que le Conseil constitutionnel suivait dans la décision du 9 octobre 2013 no 2013-676 DC en considérant que le fait de permettre « à chaque citoyen de s'assurer par lui-même de la mise en oeuvre des garanties de probité et d'intégrité (...), de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci » caractérise un motif d'intérêt général. Ainsi, pour le Conseil constitutionnel l'effectivité du droit d'accès à l'information est une

composante essentielle du bon usage des deniers publics et permet de restaurer la confiance des citoyens à l'égard de leurs représentants.

Le Conseil constitutionnel a du reste admis implicitement que l'exigence de rendre compte pesant sur un « agent public », qu'il soit élu ou fonctionnaire, ne s'éteint pas du seul fait qu'il n'exerce plus son mandat ou ses fonctions. Il en va en particulier ainsi de l'accès aux documents d'archives qui sont précisément relatifs à la période durant laquelle l'agent public exerçait le mandat ou les fonctions qu'il n'exerce plus.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a entendu apporter à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme une application large afin de garantir cette liberté fondamentale. Il a réitéré (réaffirmé ?) à de nombreuses reprises que celle-ci est essentielle dans une société démocratique.

Par ailleurs, le législateur est venu apporter une application concrète de cette liberté notamment par l'adoption de la loi no 78-753 du 17 juillet 1978 qui garantit dans l'article L300-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Le droit de toute personne à l'information (...) ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs ». Plus récemment, le législateur français a garanti le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement par loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 (codifiée aux articles L. 124-1 à L. 124-8 et R. 124-1 à R. 124-5 du code de l'environnement).

Ces interventions du législateur visent à garantir la mise en oeuvre concrète d'une liberté fondamentale essentielle dans une société démocratique. Ce droit d'accès à l'information lie directement la démocratie avec la transparence de l'administration et de la décision publique.

## **B- Le droit d'accès à l'information, un droit garanti par la Convention européenne des droits de l'homme et par la Charte des droits fondamentaux**

L'importance de ce droit n'a pas été sous-estimée par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui lui accordent toutes deux une place de choix.

La CEDH et la Charte consacrent ce droit respectivement aux articles 10 et 11 de ces textes qui prévoient tous deux : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. »

Les juridictions chargées de faire respecter ces articles font preuve d'une volonté accrue de s'assurer du respect de ces droits. L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne en date de 22 mars 2018 sur l'accès aux documents concernant les trilogues est une illustration de ce que les institutions européennes ne peuvent refuser l'accès à certains documents que dans des cas dûment justifiés. Ainsi, toute restriction à l'accès aux documents administratifs doit être interprétée strictement.

L'accès aux documents administratifs soumis à votre appréciation s'inscrit parfaitement dans l'ensemble des garanties qui viennent d'être exposées. Cet accès vise d'une part à garantir l'effectivité du droit à l'information et le respect des normes fondamentales qui le protège. Il vise d'autre part à permettre au citoyen de s'assurer par lui-même du bon usage des deniers publics par les membres du Parlement.

## **En premier lieu, en ce qui concerne l'indemnité de frais**

### **A- Les relevés bancaires : des documents administratifs**

Les députés bénéficient d'un budget alloué mensuellement afin de couvrir les dépenses liées à leurs missions de membre du Parlement. Au moment des faits, ce budget était nommé « indemnité représentative de frais de mandat » (IRFM). L'emploi de cet argent public était réglementé notamment, à l'époque des faits, par l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale et le Règlement budgétaire et financiers de la même Assemblée.

Ainsi, l'article 32bis de l'Instruction générale du Bureau indiquait : « Peuvent être imputés sur l'indemnité représentative de frais de mandat : 1° Les frais liés à la permanence et à l'hébergement du député ; 2° Les frais de transport du député et de ses collaborateurs ; 3° Les frais de communication ; 4° Les frais de représentation et de réception ; 5° Les frais de formation du député et de ses collaborateurs. ». En fixant la liste exhaustive des utilisations possibles de cette allocation budgétaire, ces dispositions garantissent donc que les dépenses effectuées sur

le budget IRFM ne sont que des dépenses strictement liées au mandat du membre du Parlement et non pas liées à d'autres responsabilités publiques ou privées que pourraient avoir les députés.

De plus, à la section I du Titre III relatif à l'Indemnité de Frais de mandat, le Règlement Budgétaire et Financier prévoit que cette dernière « est versée sur un compte bancaire ou postal personnel, distinct de ceux sur lesquels sont versés l'indemnité parlementaire » (article 57) et que le « montant non utilisé de l'indemnité représentative de frais de mandat par le député est reversé à l'Assemblée nationale à la fin de son mandat » (article 56). Il ne fait donc aucun doute que les relevés bancaires demandés, dédiés à l'IRFM, contiennent uniquement des éléments comptables liés à l'utilisation de cette indemnité et ne peuvent être confondus avec un compte bancaire dédié à des dépenses personnelles ou liées à des activités autres que celle de membre du Parlement.

En vertu de l'alinéa 1er de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration la qualité de documents administratifs est reconnue aux documents « quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support [...] ». Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions ».

Les relevés bancaires du compte IRFM sont des pièces justificatives de la comptabilité qu'accomplissent individuellement chacun des députés et sont dès lors des documents administratifs relevant de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

En effet, le juge administratif notamment dans sa décision prise par la cour administrative d'appel de Bordeaux du 16 juillet 1998 contre Société d'économie mixte Côte rocheuse catalane a estimé comme l'a rappelé dans plusieurs de ses avis la Commission d'accès aux documents administratifs (v. not. avis n° 20061451-JCG du 30 mars 2006), que « les relevés bancaires constituent [...] des documents administratifs communicables » lorsqu'ils « sont des pièces justificatives de la comptabilité ».

À l'article 57 de son Règlement budgétaire, comptable et financier, l'Assemblée nationale exige que l'IRFM soit versée aux députés sur un compte dédié. Les députés n'ayant pas d'autres obligations comptables, les relevés bancaires de ces comptes dédiés doivent donc naturellement être qualifiés de pièces justificatives de la comptabilité justifiant de l'usage des deniers publics qui sont confiées aux députés.

Ainsi, il ne fait aucun doute que les relevés bancaires du compte dédié à l'IRFM sont des documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

## **B- Membres du Parlement : un organe de l'État soumis aux dispositions du droit d'accès aux documents administratifs**

### **1) Membres du Parlement : un organe de l'État par les missions confiées par la Constitution**

Dans leur ouvrage « Le droit constitutionnel, » Francis Hamon et Michel Tropper écrivent : « Les hommes qui exercent le pouvoir politique n'exercent pas un pouvoir propre, mais une compétence. On dit qu'ils ont individuellement ou lorsqu'ils sont réunis en collèges la qualité d'organes de l'État, parce que leurs actes sont considérés comme ayant été accomplis par l'État et qu'ils sont attribués à l'État. » Ainsi, si l'État est habituellement incarné par ses administrations ou leurs responsables, il peut l'être également par des personnes physiques comme c'est le cas des membres du Gouvernement, ou des membres du Parlement.

Les auteurs poursuivent ainsi : « il existe toujours plusieurs de ces organes, de telle sorte que le pouvoir est partagé entre eux. La Constitution est alors l'organisation générale du pouvoir qui résulte de la répartition des compétences entre les organes ». Ainsi la Constitution prévoit l'organisation des pouvoirs attribués à l'État, notamment le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Il résulte donc de ce raisonnement, que le Parlement est un organe de l'État tout comme l'est le Gouvernement. D'ailleurs le titre V de la Constitution illustre bien cette répartition des compétences de l'État entre le Parlement et le Gouvernement en régissant les « rapports entre le Parlement et le Gouvernement ».

Il en va de même pour les membres du Gouvernement et les membres du Parlement dont la Constitution leur attribue une partie des compétences de l'État. Ainsi, les premiers voient leurs fonctions régies notamment par les articles 8 (nomination), 23 (incompatibilité), 31 (accès au Parlement), 68-1 et 68-2 (responsabilité pénale) ou 72 (délégations territoriales) de la Constitution, là où les seconds voient leurs pouvoirs attribués à titre personnel par

la Constitution dans ses articles 11 (initiative référendaire), 26 (irresponsabilité), 27 (votes), 39 (initiative des lois), 40 (amendements), 48 (questions au gouvernement), 89 (initiative de la révision constitutionnelle).

Suivant ce raisonnement, les membres du Parlement jouissent de la qualité d'organe de l'État.

## **2) Membres du Parlement : un organe de l'État pour des raisons de Souveraineté**

De plus, dans son titre I, la Constitution prévoit que « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

Selon le constitutionnaliste Michel Tropper l'exercice de la souveraineté ne peut être assuré que par des représentants et ce sont les représentants qui, en adoptant la loi, expriment la volonté du souverain, appelée aussi volonté générale. Sont donc représentants tous ceux qui exercent le pouvoir législatif, notamment les députés.

En tant que représentants du peuple, les membres du Parlement participent donc bien à la souveraineté nationale.

Dans « Comment la Constitution de 1958 définit la souveraineté nationale ? », le constitutionnaliste Michel Tropper écrit « la souveraineté est la qualité d'un état ».

En vertu de l'ensemble des prérogatives qui leur sont conférées par la Constitution, et en tant que représentant de la souveraineté nationale les membres du Parlement sont donc bien un organe de l'État.

L'alinéa 1er de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que : « Sont considérés comme documents administratifs, [...] les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État ».

À ce titre, par les prérogatives conférées aux membres du Parlement par la Constitution, les documents produits ou reçus par ces derniers entrent dans le champ d'application de la communication des documents administratifs.

C'est d'ailleurs l'interprétation que le juge judiciaire a effectué à plusieurs reprises notamment à la demande de certaines des parties à cette espèce.

## **3) La mission de service public des membres du Parlement, un raisonnement validé par le juge judiciaire**

En effet, au 7° de l'article 222-13 du code pénal est prévue une circonstance aggravante pour les violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail lorsque cette infraction est commise sur « une personne [...] chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission ». Dans au moins 4 décisions (Ciotti, NKM, Pajot, Rossi) et notamment celle du tribunal correctionnel de Paris dans son jugement n° 17 170 0293 du 7 septembre 2017, le juge judiciaire n'a pas hésité à qualifier, pour ces faits, les députés de « personne chargée d'une mission de service public ». Cela est d'autant plus remarquable que comme le prévoit l'article 111-4 du code pénal, « la loi pénale est d'interprétation stricte ». Il n'est pas envisageable que ces juges du fond aient pris le risque d'évoquer ce statut des membres du Parlement sans la certitude de leur application au cas d'espèce : le juge judiciaire étant particulièrement vigilant dans l'application de ce principe d'application stricte de la loi pénale (v. not. Crim., 22 septembre 2015, pourvoi n° 14-82.435 et Crim., 31 octobre 2017, pourvoi n°16-84.799).

Par ailleurs, il semblerait suprenant que les membres du Parlement évoque le bénéfice de leur statut devant le juge judiciaire et le réfute devant vous.

## **4) Les membres du Parlement soumis aux dispositions d'accès : un raisonnement validé par le législateur**

Enfin, en consacrant une exception à l'alinéa 2 de l'article L 300-2 pour les documents « produits ou reçus par les assemblées parlementaires », le législateur a lui-même admis que le Parlement entre naturellement dans le champ d'application des dispositions générales du code des relations entre le public et l'administration concernant l'accès aux documents administratifs. Il ne fait donc aucun doute que le Parlement est *de facto* considéré comme l'État et que, comme il sera démontré ensuite, les membres du Parlement se distinguent du Parlement. Ainsi il existe bien des cas dans lesquels les documents administratifs ne sont pas concernés par cette exception : lorsque les assemblées

parlementaires ne produisent ou ne reçoivent pas ces documents, c'est-à-dire lorsqu'elles n'ont pas connaissance de leur contenu.

Afin de pouvoir bénéficier de cette exception, il devrait donc être démontré que ces documents auraient été produits ou reçus par une des assemblée parlementaire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

## **C- Droit de communication : de l'exception des Assemblées parlementaires**

### **1) Une analyse matérielle consacrée**

L'article 24 de la Constitution prévoit une liste exhaustive des missions du Parlement : il « vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. » Le Conseil constitutionnel dans sa décision du a rappelé les missions des assemblées parlementaires. Au considérant 8, il indique que les assemblées parlementaires ne peuvent agir que sur ces dispositions relatives « à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée nationale », à « la procédure législative » ou « au contrôle de l'action du Gouvernement ».

Il est vrai que dans la plupart de leurs activités, les députés agissent comme des représentants des assemblées parlementaires et que la nature des actes ainsi pris sont couverts par l'exception prévue par l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration. Cela ne signifie pas pour autant que toutes leurs activités de député doivent automatiquement être qualifiées comme des actes « produits ou reçus » par des assemblées parlementaires. En effet, si le vote de résolutions (XXXX), la rédaction de rapports (CE n°211419 du 30 mars 2001, req. no 211419, Association Vajra triomphant), la conduite de missions d'enquête (CAA Nantes, 30 juill. 2003, Association L'arbre au milieu, Lebon 616), les décisions prises par le Président de l'Assemblée (Conseil d'Etat n° 304176 du 16 avril 2010, Fédération chrétienne des témoins de Jehovah de France), les décisions prises par les questeurs (Conseil d'État n°153187 du 29 décembre 1995 ou celles du Bureau Conseil d'État n° 347869 du 28 mars 2011, Gremetz), entrent bel et bien dans le champ d'application des actes parlementaires, il n'en va pas pour l'ensemble de leurs activités.

Il se pose donc la question de savoir quel est le critère qui permet de déterminer les cas dans lesquels l'activité d'un député entre ou non dans le champ d'application des actes parlementaires. Selon le professeur Bertrand Seiller, « Le fonctionnement quotidien des assemblées implique la prise de nombreuses décisions ne se rattachant pas au travail parlementaire et qu'il serait possible de considérer comme administratives. » Il poursuit en rappelant que la « jurisprudence contemporaine a encore élargi les hypothèses d'apparition d'actes administratifs dans le fonctionnement des assemblées parlementaires ».

Si dans un premier temps le Conseil d'État a posé dans sa décision du 15 nov. 1872, (Carrey de Bellemare, req. n° 45079), un critère de nature organique, il est ensuite revenu sur ce critère en consacrant, dans sa décision no 163328 du Conseil d'Etat du 5 mars 1999, le recours à une analyse matérielle pour déterminer la nature d'un acte.

Cette évolution marque l'abandon du raisonnement fondé sur le seul critère organique et le recours à une analyse matérielle : un acte d'une autorité parlementaire est susceptible d'être qualifié d'administratif au regard de son objet.

### **2) Activité des députés : à pluralité de moyens, pluralité de régimes juridiques**

Le député est chargé d'une mission de service public, mission pour laquelle le constituant et le Parlement lui ont attribué différents types de moyens : les moyens assurés directement par le Parlement (organisation des commissions et de la séance publique, locaux à l'assemblée, ...), les moyens pour lesquels le Parlement agit sur demande du membre du Parlement (achats informatiques, gestion des cotisations sociales des collaborateurs parlementaires), les moyens pour lesquels le parlementaire est autonome (embauche de ses collaborateurs parlementaires, utilisations de l'IRFM). Face à la diversité de ces actions et de ces activités, plusieurs types de règles juridiques doivent donc s'appliquer.

Ainsi, les députés sont des employeurs de droit privé lorsqu'ils embauchent leurs collaborateurs. En effet, comme le prévoyait l'article 5 de la résolution du 28 novembre 2014 « Les députés peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs parlementaires, qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les seuls employeurs. Ils bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs. ». Ce principe d'application du droit privé a été réaffirmé dans l'article 12 de la loi relative à la transparence de la vie publique du 15 septembre 2017. En cas de conflits, ce n'est pas l'assemblée parlementaire qui est atraite devant le juge, mais le



député, qui est assigné, en tant qu'employeur de droit privé, devant le conseil des prud'hommes (sur ce point, v. notamment les arrêts n°09-41.543 et 09-41.544 de la chambre sociale de la Cour de cassation du 29 septembre 2010).

Dans d'autres situations, les députés sont considérés comme des personnes physiques. En effet, dans un arrêt du 6 novembre 2012, la cour d'appel de Nancy a validé le compromis de vente signé par une députée souhaitant installer sa permanence parlementaire, financée par son IRFM, sans que sa qualité de députée ne soit prise en compte.

Par ailleurs, les députés bénéficient en principe d'une immunité, qui leur assure un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice afin de préserver leur indépendance. Cette immunité est encadrée par l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 puisqu'elle ne concerne que les discours tenus au sein du Parlement ou les rapports et autres documents imprimés par ordre des assemblées, ainsi que les comptes rendus des séances publiques tenues par ces assemblées. Cette immunité ne fait jamais l'objet d'une interprétation extensive (sur ce point, v. notamment l'arrêt de la Chambre criminelle du 24 nov. 1960, *Bull. crim. n° 551*).

Les députés ont donc de très larges prérogatives qui entraînent l'application de règles issues de différents domaines juridiques, allant du droit parlementaire, au droit civil, au droit du travail en passant par le droit administratif.

En ce qui concerne la communication des documents administratifs, le droit applicable ne peut être que celui applicable aux documents administratifs produits ou reçus par l'État : d'une part puisqu'il s'agit d'un document administratif et d'autre part puisque les membres du Parlement doivent être considérés comme l'État, comme il a été démontré précédemment. Enfin, comme nous allons le voir, aucune exception prévue par l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration ne peut valablement être invoquée en ce qui concerne les relevés bancaires dédiés à l'IRFM.

### **3) Les frais de mandats : des actes non liés à l'organisation du fonctionnement de l'Assemblée nationale**

L'alinéa 2 de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que pour toutes les personnes chargées de mission de service public, 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. ».

La doctrine soulignant régulièrement le déni de justice qu'est susceptible de constituer l'immunité juridictionnelle des assemblées parlementaires (v. notamment note Morange, sur Vouters et Vuillemeys, *Penant* 1952, p. 62 ; Quermone, *D.* 1952, p. 217 ; A. de Laubadère, suppl. à la 2e édition du *Traité de droit administratif*, 1960, n° 15 ; L. Favoreu, *Du déni de justice en droit public français*, LGDJ, 1965, p. 98 et ss.), l'exception prévue par l'alinéa 2 doit être interprétée strictement afin de garantir l'effectivité du droit constitutionnellement garanti d'accès à l'information.

L'application de l'exception prévue à l'alinéa 2 ne peut être opposable que si la communication de la comptabilité de l'IRFM entre strictement dans une de ces catégories. Or, cette théorie ne peut valablement être soutenue devant votre juridiction comme nous l'avons démontré précédemment : les actes parlementaires ne concernent que trois champs d'action des membres du Parlement : la « procédure législative », le « contrôle de l'action du Gouvernement » et « l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée ».

En effet, il est tout à fait clair que les frais de mandats ne rentrent pas dans les catégories « procédure législative » et « contrôle de l'action du Gouvernement ». La question se pose donc seulement pour « l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée ».

Il se trouve que l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires régit justement les questions de l'organisation et du fonctionnement des assemblées parlementaires.

À la date des faits, cette ordonnance n'abordait pas la question de l'indemnité représentative de frais de mandats. Les décisions individuelles réalisées par les membres du Parlement dans la gestion de leurs frais de mandat ne pouvaient donc en aucun cas relever du fonctionnement du Parlement tel que prévu par cette ordonnance. En ce qui concerne l'usage de l'IRFM, le député ne peut donc valablement se revendiquer d'une des assemblées parlementaires.

De plus, si depuis octobre 2017, l'ordonnance de 1958 prévoit certaines règles générales en matière d'emploi des collaborateurs parlementaires ou de gestion des frais de mandats, les juridictions compétentes en cas de litige restent les mêmes. Pour les questions sociales relatives aux collaborateurs parlementaires, les juridictions prud'hommales sont saisies. Pour les différents civils ou commerciaux pouvant surgir quant aux dépenses liées aux frais de mandat, les actions doivent être portées devant les tribunaux commerciaux ou civils.

Ainsi l'utilisation de la dotation budgétaire relative aux frais de mandat par un membre du Parlement tout comme l'embauche d'un collaborateur ne concerne pas l'Assemblée parlementaire : c'est un acte administratif détachable.

À ce titre, il est tout fait à clair que la comptabilité liée à l'usage fait par les parlementaires de l'IRFM n'est pas un document produit par une des assemblées parlementaires. La comptabilité de l'IRFM n'ayant pas été transmise par les parlementaires à l'Assemblée nationale ou à l'un de ses gestionnaires administratifs, il ne peut pas non plus être affirmé que ces documents sont « reçus par les Assemblées parlementaires ».

Par suite, les relevés bancaires des comptes dédiés aux frais de mandat n'entrent manifestement pas dans le champ de l'alinéa 2 de l'article L. 300-3 du code des relations entre le public et l'administration.

#### **4) Un raisonnement existant par d'autres démocraties modernes**

En Angleterre, l'acte de liberté d'information information ( « Freedom of Information Act ») prévoit un droit à l'accès aux documents administratifs similaires au droit français. Contrairement au droit français, les documents produits ou reçus ne font pas l'objet d'une réglementation séparée. En revanche, le « Schedule 1 » prévoit quelques exceptions pour les documents issus des parlements ou des parlementaires mais pas en matière de frais de mandat : ces exceptions ne concernent que la protection de la vie privée des élus, les préparatifs de leur déplacement ou de leur sécurité. Ce droit d'accès a d'ailleurs été demandé en 2009. Suite à cette demande, le Parlement a d'ailleurs renforcé la publicité de ces dépenses en créant un portail web dédié à leur publicité.

Compléter à propos de l'ITALIE, la GRECE (La loi de 2006 : <https://translate.google.fr/translate?hl=fr&sl=el&tl=fr&u=http%3A%2F%2Fwww.parliament.gr%2Fen%2Findex.htm>) le DANMARK ou l'ALLEMAGNE ?

#### **D- De la compétence du juge administratif**

Le Tribunal des Conflits dans sa décision du 2 juillet 1984 Vinçot et Leborgne c/ Caisse MSA du Finistère a considéré que seul le tribunal administratif était compétent pour juger en première instance d'une atteinte au droit de communication de documents administratifs.

Il est demandé au juge de se déclarer compétent à l'égard de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs. Il est évidemment précisé que l'exercice de ses pouvoirs n'emporte nullement le moindre contrôle sur la régularité ou le bien fondé de ces dépenses.

Ainsi, cette compétence ne porte pas atteinte à la séparation des pouvoirs prévue par l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme de 1789.

Afin de garantir une telle séparation et donc permettre aux membres du Parlement le libre exercice des missions liées à leur mandat parlementaire, la Constitution à son article 26 alinéa 2 prévoit qu'aucune mesure privative ou restrictive de liberté ne puisse être menée contre les membres du Parlement, sans l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie.

Le champ de compétence à l'égard du Parlement et de ses membres n'affecte en rien la compétence du juge administratif en ce qui concerne l'accès aux documents administratifs. En effet, la présente demande d'accès n'est en rien une demande de contrôle par le juge administratif de l'utilisation de l'IRFM. D'ailleurs, l'alinéa 2 du 1° de l'article 81 du code général des Impôts présume que les allocations de l'indemnité des frais de mandat sont « réputées utilisées conformément à leur objet et ne peuvent donner lieu à aucune vérification de la part de l'administration ». Si le contrôle était la volonté de l'association requérante ou du juge administratif, celui-ci serait irrecevable dans le cadre des prérogatives du juge administratif.

La compétence du juge administratif en ce qui concerne l'accès à un document administratif n'a eu et n'aura aucune conséquence coercitive pour les actuels ou les anciens membres du Parlement visés. Ainsi, le juge administratif est invité à se prononcer uniquement sur le droit d'accès aux documents administratifs dont il est le garant et d'assurer, pour les citoyens, un droit à un recours effectif.

Ainsi la communication des relevés bancaires dédiés aux frais de mandat, en vertu du droit à l'information, ne porte pas atteinte aux exercices et missions du mandat parlementaire.

## **E- À titre subsidiaire : le député, une « autre personne de droit privé en charge de mission de service public »**

L'article L 300-2 du code des relations entre le public et les administrations prévoit qu'en plus des « documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public » par l'État et les collectivités territoriales, les documents provenant d'« autres personnes de droit [...] privé en charge d'une telle mission » doivent également communicables.

C'est sur ce seul fondement que la Commission d'Accès aux Documents a choisi d'étudier la demande d'accès pour laquelle elle a été saisie pour rendre son avis préalable à la présente.

Constante depuis les années 60, notamment avec les arrêts du Conseil d'État dits « Magnier » et « Narcy », confirmés par l'arrêt du Conseil d'État du 22 février 2007 « Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI) » cité par la CADA dans son avis rendu à l'occasion de la présente demande, la jurisprudence établit trois critères pour définir qu'une personne privée est en charge d'une mission de service public :

- un objet d'intérêt général ;
- la présence d'au moins une des prérogatives de puissance publique montrant un rapport d'autorité et non d'égalité ;
- le contrôle de l'activité par une personne publique c'est à dire qu'un tel service public ne peut être géré par une personne privée qu'en vertu d'une délégation consentie par une personne publique.

Dans son avis, la CADA a considéré que « l'exercice d'un mandat parlementaire correspond à une mission d'intérêt général ». La validité du premier critère ne semble donc pas contestable.

A propos du second critère, l'article 26 de la Constitution prévoit un régime d'irresponsabilité pour les membres du Parlement. Cet article montre que les députés jouissent d'au moins une prérogative de puissance publique. Ce second critère est donc validé.

C'est sur le dernier critère que l'analyse de la CADA semble contestable en droit à l'association requérante.

En effet, la loi organique du 11 octobre 2013 prévoit notamment par l'introduction des dispositions de l'article LO 135-3 que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique contrôle les parlementaires quant à leur enrichissement et à la déclaration de leurs intérêts.

A ce titre, il semble important de rappeler que le Conseil constitutionnel dans sa décision du 2013-675 DC du 9 octobre 2013, a considéré « que le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas obstacle à ce qu'une autorité administrative soit chargée de contrôler la variation de la situation patrimoniale des députés et des sénateurs ».

Au vu de ces dispositions organiques et de leur validation par le Conseil constitutionnel, il semble donc acquis que le troisième critère lié au contrôle par l'Administration est également rempli pour les membres du Parlement.

Les trois critères étant remplis, les membres du Parlement peuvent être considérés comme personne de droit privé chargée d'une mission de service public à défaut d'être un organe émanant de l'État.

Ainsi, contrairement à l'affirmation avancée par la CADA, il convient de juger que les documents comptables décrivant l'usage des frais de mandat sont bien communicables au sens du code des relations entre le public et les administrations.

## **En second lieu, à propos de la demande de communication des déclarations sur l'honneur**

### **A- Communication de la déclaration sur l'honneur une obligation déontologique**

Au moment des faits, le III de l'article 32 bis de l'Instruction générale du bureau prévoyait que : « Avant le 31 janvier suivant chaque année civile de mandat, le député adresse au Bureau une déclaration attestant sur l'honneur qu'il a utilisé l'indemnité représentative de frais de mandat, au cours de ladite année, conformément aux règles définies par le Bureau ».

Lorsqu'il s'adresse au Président de l'Assemblée nationale, le député agit dans le cadre de ses fonctions constitutionnelles. Ainsi, d'après les arguments exposés précédemment, il est « représentant de l'État »

Contrairement aux relevés bancaires du compte dédié à l'usage de ses frais de mandats, cette déclaration sur l'honneur n'est pas communicable selon les principes généraux des dispositions évoquées précédemment mais, d'après l'alinéa 2 de l'article L 300-3 du code des relations entre le public et l'administration, qui renvoie à « l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ».

De cette ordonnance découle le code de déontologie de l'Assemblée nationale.

À l'article 4, le code de déontologie de l'Assemblée nationale prévoit que les « députés doivent agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat ».

Ainsi, il ne fait pas de doute que la déclaration sur l'honneur est communicable à ce titre. Mais il y a plus :

## **B- Accès à la déclaration sur l'honneur : un droit constitutionnellement garanti**

Pour rappel, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2014-5 LOM du 23 octobre 2014 estimé que :

« les règles relatives à l'étendue du droit des citoyens d'obtenir communication des documents administratifs mettent en cause les garanties des libertés publiques ».

Précédemment, le Conseil d'État avait pris une position analogue et jugé, dans une décision n° 228830 du 29 avril 2002), que :

« les dispositions [...] relatives à l'étendue du droit d'accès aux documents administratifs, concernent les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ».

De plus, comme précédemment exprimé, l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit que « tout agent public est comptable de son administration ». La convention de l'ONU de Mexico n° XXX ratifiée par la France en 20XX reconnaît que « toute personne qui détient un mandat législatif » est un « agent public ». La déclaration sur l'honneur est un document qui rend compte du bon usage fait par les députés de leurs frais de mandats. A ce titre, ce document rend compte de leur administration.

Ainsi, sur ces fondements, la déclaration sur l'honneur est un document communicable à l'Association requérante.

## **C- Communication d'un document reçu par l'Assemblée : le juge administratif est le seul compétent possible**

Il ne fait aucun doute que la déclaration sur l'honneur est un document administratif : c'est un document qui est reçu par un organe de l'état, l'Assemblée parlementaire, ayant été adressé au Président de l'Assemblée nationale. Il correspond donc parfaitement à la définition qui est faite de ce type de document à l'alinéa 1 de l'article L 300-2 du code de relations entre le public et l'administration : « Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat ».

Comme nous venons de le voir, la communication aux documents administratifs est un droit constitutionnellement garanti.

Comme précédemment évoqué, le tribunal des conflits a jugé en 1984 que le seul juge compétent pour juger des affaires liées aux droits d'accès aux documents administratifs est le juge administratif.

La compétence du juge administratif est donc pleine et entière malgré l'exception définie à l'alinéa 2 de l'article L 300-2 du code de relations entre le public et l'administration sans quoi l'association requérante ne verrait aucune voie de recours possible contre l'atteinte au droit fondamental d'accès à l'information qu'elle subit.

## **En troisième lieu, une erreur manifeste d'appréciation du député**

Comme nous avons pu le démontrer, les membres du Parlement sont soumis, au moins pour une partie de leurs missions, aux dispositions générales du code des relations entre le public et les administrations relatives aux droits d'accès aux documents administratifs.

Ainsi, comme le prévoit l'article L311-1 de ce code, les membres du Parlement sollicité devait donner une suite positive aux demandes qui leur ont été adressées.

Le député a commis une erreur manifeste d'appréciation en ne répondant pas positivement à la demande de communication des documents.

De plus, l'article 4 du Code de déontologie de l'Assemblée nationale concernant la responsabilité du député prévoit que « les députés doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions aux citoyens qu'ils représentent. A cette fin, les députés doivent agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat ».

En refusant de communiquer les éléments financiers liés à l'exercice de leur mandat, les députés mis en cause ont méconnu les obligations déontologiques.

## **PAR CES MOTIFS ET TOUS AUTRES À PRODUIRE, DÉDUIRE OU SUPPLÉER AU BESOIN MÊME D'OFFICE**

### **Plaise au Tribunal administratif de Paris :**

- d'annuler les décisions de refus de {{ depute }} concernant la communication de 6 relevés bancaires de son compte IRFM ainsi que de la déclaration sur l'honneur transmise au président de l'Assemblée nationale,
- d'ordonner la communication desdits documents au requérant, sous astreinte d'une somme à la charge de chaque membre du Parlement par jour de retard, laissée à la libre appréciation du juge administratif,
- de condamner {{ depute }} à rembourser au requérant les frais engagés dans le cadre de cette requête.