



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).

Contre

la décision de refus implicite constatée le 16 juillet 2017 de %DEPUTE% %OU% la décision de refus explicite en date de %DATEREFUS%

.

.

.

Saisie de ce refus, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs a rendu un avis n° %NOAVICADA% reçu par l'association requérante le %DATERECEPTIONAVIS%.

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 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.

Le 20 juillet 2017, l'association requérante a constaté que %DEPUTE% n'avait pas accédé à sa demande de communication de document. %OU% Par réponse reçue le %DATEREPOSE%, %DEPUTE% n'a pas répondu favorablement à la communication des documents demandé. Dans cette réponse, ni les délais et ni les voies de recours n'ont pas été précisés à l'Association requérante.

Le 20 juillet 2017, l'association a sollicité la Commission d'accès aux documents administratifs, afin qu'elle rende un avis sur ce refus et celui des 567 autres députés.

Contre toute attente, dans des avis du 21 septembre 2017, la Commission d'accès aux documents administratifs s'est déclarée incompétente. L'avis relatif à la demande adressée à %DEPUTE% est parvenu à l'association exposante le %DATERECEPTIONAVIS%.

II. Sur la recevabilité du présent recours

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, si les scandales liés à Messieurs Fillon ou Tournet ont pu laisser penser qu'il existe des mésusages liés aux frais mis à disposition des parlementaires, ils sont certainement que 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. Sur le mal-fondé de la décision attaquée

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 qu'en refusant de communiquer les justificatifs de l'usage des frais de mandat, %DEPUTE% a fait une erreur manifeste d'appréciation de ce qu'est un document administratif.

Il sera ensuite démontré qu'en ne répondant pas de manière favorable à l'association demanderesse, a fait une erreur d'appréciation du champ d'application des dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs.

En effet, il sera établi dans la présente requête qu'en refusant de communiquer ces documents, %DEPUTE% a ignoré sa qualité d'organe de l'État, en tant que membre du Parlement. Enfin, dans le cadre d'une demande d'accès aux justificatifs comptables de l'usage des frais de mandat, %DEPUTE% ne peut valablement invoquer aucune des exceptions prévues par le régime d'accès aux documents administratifs : les documents comptables demandés n'ayant été ni reçus, ni produits par une Assemblée parlementaire.

Concernant la déclaration sur l'honneur, %DEPUTE% a manqué à ses obligations déontologiques mais également violé la liberté d'information de l'association demanderesse.

En premier lieu, en ce qui concerne la comptabilité des frais de mandats

A- Les relevés bancaires : des documents administratifs

En ne répondant pas positivement à la demande de communication de l'association requérante, %DEPUTE% a considéré que les relevés de bancaires du compte dédié à l'usage de ses frais de mandat n'était pas un document administratif. Cette interprétation de la notion de document administratif n'est en rien conforme à celle retenue par la jurisprudence administrative.

En effet, 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 ».

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 ».

C'est le cas pour les documents comptables demandés relatifs aux frais de mandat qui doivent nécessairement être considérés comme des pièces justificatives de la comptabilité.

1) Les frais de mandats : versés sur un compte bancaire dédié

Les relevés bancaires demandés contiennent uniquement des éléments comptables liés à l'utilisation des frais de mandat. Ils ne peuvent pas être considérés comme des dépenses personnelles ou liées à des activités autres

que celle de membre du Parlement puisqu'ils sont versés sur un compte bancaire dédié et leur usage est strictement réglementé.

En effet, 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, 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.

L'article 57 de son Règlement budgétaire, comptable et financier prévoyait : l'IRFM « est versée sur un compte bancaire ou postal personnel, distinct de ceux sur lesquels sont versés l'indemnité parlementaire ». Les députés n'ayant pas d'autres obligations comptables, les relevés bancaires de ces comptes dédiés sont les seules pièces de la comptabilité justifiant de l'usage des deniers publics qui sont confiées aux députés.

2) Des dépenses strictement liées au mandat parlementaire

De plus, 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. ».

Enfin, l'article 56 du Règlement Budgétaire et Financier prévoit 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 ». En prévoyant une telle obligation, cet article confirme que ces budgets doivent nécessairement être liés à l'exercice des activités de membre du Parlement.

En fixant la liste exhaustive des utilisations possibles de cette allocation budgétaire versée sur un compte dédié, ces dispositions garantissent donc que les dépenses effectuées sur le budget IRFM sont strictement liées au mandat du membre du Parlement et ne peuvent pas être liées à d'autres responsabilités publiques ou privées que pourraient avoir les députés ni à leur vie personnelle.

Dès lors, les relevés bancaires du compte IRFM sont des pièces justificatives de la comptabilité qu'accomplissent individuellement chacun des députés. À ce titre, ils sont des documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

B- Le membres du Parlement sont soumis au droit d'accès aux documents administratifs

En ne répondant pas à la demande de l'association requérante, %DEPUTE% a estimé que les documents demandés ne sont pas soumis aux dispositions relatives au droit d'accès aux documents administrations. Il s'agit d'une erreur d'interprétation. En effet, le membre du Parlement est un organe de l'État et ce à plusieurs titres. D'une part, ces missions sont définies par la Constitution de 1958 et d'autre part, elles participent à l'exercice de la souveraineté nationale. Le juge judiciaire et le législateur ont d'ailleurs reconnu la mission de service public des membres du Parlement.

%DEPUTE%, en tant que membre du Parlement doit donc répondre positivement aux demandes concernant l'accès aux documents liés au frais de mandat puisqu'il doit être considéré, au sens de l'alinéa 1 de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, comme exerçant une « mission de service public [d]'État ».

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

Les membres du Parlement sont un organe de l'État tout comme le sont les membres du Gouvernement. En effet, 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.

En effet, la Constitution attribue aux membres du Gouvernement et aux membres du Parlement une partie des compétences de l'État. Les premiers voient leurs fonctions notamment régies 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 (immunité), 27 (votes), 39 (initiative des lois), 40 (amendements), 48 (questions au gouvernement), 89 (initiative de la révision constitutionnelle).

Par les pouvoirs personnels dont ils sont investis par la Constitution, les membres du Parlement jouissent donc de la qualité d'organe de l'État. À ce titre, toutes les activités liées à leur mandat de membre du Parlement sont reconnues comme mission de service public.

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 ».

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

En effet, dans « Comment la Constitution de 1958 définit la souveraineté nationale ? », le constitutionnaliste Michel Tropper écrit « la souveraineté est la qualité d'un État ».

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

Par les prérogatives conférées aux membres du Parlement par la Constitution, les députés sont chargés de missions de service public. 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) Les membres du Parlement chargés de mission de service public selon le juge judiciaire

Le juge judiciaire n'a pas hésité à qualifier les députés de « personne chargée d'une mission de service public ».

En effet, dans au moins quatre décisions concernant les députés (ou anciens députés) (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 a retenu cette qualité aux députés comme circonstance aggravante à des infractions dont ils avaient été victimes : 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 ».

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 surprenant 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 du droit d'accès par le législateur

Le législateur a lui-même admis que le Parlement et leurs membres entrent 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.

En effet, il a consacré une exception à l'alinéa 2 de l'article L 300-2 pour les documents « produits ou reçus par les assemblées parlementaires ».

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 des assemblées parlementaires pour certains actes. 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, %DEPUTE% aurait du démontrer que ces documents auraient été produits ou reçus par une des assemblée parlementaire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

C- L'exception des Assemblées parlementaires, une exception limitée

En ne répondant pas positivement à la demande de l'association demanderesse, %DEPUTE% a pu estimer que la demande était couverte par l'exception propre aux assemblées parlementaires prévue par l'alinéa 2 de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Cette interprétation est erronée à plusieurs titres.

Une analyse matérielle des actes accomplis doit être retenue. 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, qu'un acte d'une autorité parlementaire est susceptible d'être qualifié d'administratif au regard de son objet.

1) L'accès aux documents administratifs, une liberté fondamentale

Le refus de %DEPUTE% de communiquer à l'association requérante les documents liés aux frais de mandat porte atteinte à son droit à l'information constitutionnellement garanti. En effet, si 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. », cette exception doit être interprétée strictement puisqu'aucun article de cette ordonnance n'organise le droit d'accès à ces documents. La doctrine souligne d'ailleurs 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 ; Quermonne, 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.).

Le refus de communiquer ces documents porte atteinte aux droits garantis 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 ». Ce principe de libre accès à l'information a été 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.

En refusant de donner l'accès à des documents administratifs, sans aucune justification juridique, %DEPUTE% a porté atteinte au droit à l'information constitutionnellement garanti.

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 ses frais de mandat). 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 prévoit l'aliéna 2 de l'article 18 du Règlement de l'Assemblée nationale « 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 attraite 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 des règles dérogatoires liées à l'usage des frais de mandat ou sa qualité de députée ne soient prises 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. Elle 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.

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 aux frais de mandat.

2) Les frais de mandats, actes non liés aux missions des Assemblées parlementaires

Pour pouvoir valablement invoquer l'exception prévue par l'alinéa 2 de l'article L 300-2, les députés auraient du démontrer que la comptabilité des frais de mandat est liée aux missions des assemblées parlementaires ou que celle-ci a été produite ou reçue par l'Assemblée nationale. Une telle démonstration est impossible pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 a rappelé les missions des assemblées parlementaires. Au considérant 8, il indique que les assemblées parlementaires ne peuvent agir que sur le fondement des dispositions relatives la « procédure législative », le « contrôle de l'action du Gouvernement » et « l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée ».

Il est évident 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 leurs frais de mandat, 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 doivent être saisies. Pour les différents civils ou commerciaux pouvant surgir quant aux dépenses liées aux frais de mandat, les actions doivent être portés 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.

Par ailleurs, il est tout fait à clair que la comptabilité liée à l'usage fait par les parlementaires de leurs frais de mandat n'est pas un document produit par une des assemblées parlementaires. En effet, celle-ci est un document produit par les établissements bancaires dans lesquels le compte en banque est administré. Cette comptabilité 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 l'exception prévue par l'alinéa 2 de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

4) Un raisonnement validé par la Commission d'Accès aux Documents Administratif

La Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) est très vigilante quant au respect de l'exception relative aux assemblée parlementaires. Dès qu'elle est saisie pour avis d'une demande liée à des documents produits ou reçus par une assemblée parlementaire, elle oppose cet argument pour se déclarer incompétente (avis n° 20124324 et 20124138 concernant une demande de « copie de la liste des rattachements des [sénateurs et députés] aux partis politiques bénéficiant de la première fraction d'aide publique », avis n° 20142698 concernant la « communication de l'entier règlement de la caisse des retraites du personnel du Sénat », avis n° 20143027 concernant la consultation de documents « issus de la commission d'enquête relative aux activités de résistants des membres du SAC de la Loire », avis n° 20143118 concernant des documents liés au « marché public ayant pour objet le nettoyage des locaux du Palais Bourbon »).

Or tel n'a pas été la raison invoquée par la CADA dans la procédure sur laquelle vous êtes invité à vous prononcer.

Elle s'est contenté d'étudier un argument juridique beaucoup plus faible relatif aux « personnes des droit privée chargée de mission de service public ».

D- De la compétence du juge administratif

%DEPUTE% ne peut valablement invoquer l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs attenante à cette procédure pour évoquer l'incompétence de votre juridiction et ce à plusieurs titres.

Comme il va être démontré en se limitant à analyser la qualification du député comme une personne de droit privé chargée d'une mission de service public la CADA a commis une erreur de droit. Une autre erreur de droit a été commise par la CADA lorsqu'elle a omis de prendre en compte le contrôle réalisé sur les députés par la HATVP. Enfin, la présente requête vise uniquement à l'obtention des documents administratifs et ne constitue en rien une demande de contrôle du juge administratif.

1) L'avis de la CADA : une étude incomplète

Dans l'affaire qu'il vous est donné de juger, la CADA s'est invoquée incompétente.

Pour arguer de son incompétence, la CADA n'a étudié qu'un seul des quatre organes soumis aux dispositions de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration : les personnes de droit privé chargées d'une mission de service public. Or, pour se déclarer valablement incompétente, celle-ci aurait dû chercher à déterminer que le député ne pouvait pas non plus être qualifié d'un autre des organes soumis aux dispositions de l'accès aux documents administratifs.

L'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit en effet que parmi les organes soumis aux dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs, l'on trouve bien les personnes de droit privé chargées d'une mission de service public mais aussi « l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ». Or, ces trois autres organes n'ont pas été écartés par la CADA.

En s'abstenant d'analyser ces trois autres organes, tout autant soumis aux dispositions du droit d'accès, l'avis de la CADA ne pourra valablement être invoqué pour affirmer que la juridiction administrative doit se déclarer incompétente dans la présente affaire.

2) le député, une 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 de « personnes de droit [...] privé en charge d'une telle mission » sont également communicables.

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) », 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 lié à cette requête, 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.

À 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 tout autant validé.

C'est sur le dernier critère que l'analyse de la CADA est contestable.

En effet, de part les missions qui leur sont confiés par la constitution, il ne fait aucun doute que les pouvoirs des membres du Parlement ont été consentis par une personne publique.

Mais il y a plus, 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 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 également être considérés comme des personnes de droit privé chargées d'une mission de service public.

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.

3) Non atteinte aux exercices et missions du mandat parlementaire

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. 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.

En second lieu, sur la demande de communication des déclarations sur l'honneur

En ne répondant pas positivement à la demande de communication de l'association requérante, %DEPUTE% a considéré que sa déclaration sur l'honneur en date du 31 janvier 2017 n'était pas soumise à un droit de communication. Cette interprétation viole les obligations déontologiques des députés et un droit constitutionnellement garanti.

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 « 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 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, selon « 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

En refusant l'accès à la déclaration sur l'honneur %DEPUTE% a porté atteinte à la liberté publique qu'est l'accès aux documents administratifs.

En effet, 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 ».

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 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 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. À ce titre, ce document rend compte de leur administration.

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

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

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

L'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ne prévoit aucun garant de son application. La compétence du juge administratif est donc pleine et entière malgré l'exception définie à l'aliéa 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 fondamentale d'accès à l'information qu'elle subit.

PAR CES MOTIFS ET TOUS AUTRES À PRODUIRE, DÉ- DUIRE OU SUPPLÉER AU BESOIN MÊME D'OFFICE

Plaise au Tribunal administratif de Paris :

- d'annuler la décision de refus de %DEPUTE% concernant la communication de 6 relevés bancaires de son compte IRFM,
- d'annuler sa décision de refus de communiquer la déclaration sur l'honneur transmise au président de l'Assemblée nationale en janvier 2017,
- 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 lui payer la somme de un euro sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.