



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 **Sébastien Denaja**, Permanence parlementaire, 40 Avenue Victor Hugo, 34200 Sète.

Saisie de ce refus

La Commission d'Accès aux Documents Administratifs a rendu un **avis n° 20173762** reçu par l'association requérante le 03 janvier 2018.

I. Faits

Le 16 mai 2017, l'association Regards Citoyens, exposante, a sollicité Sébastien Denaja, 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 l'administration, de deux documents relatifs à l'usage du budget alloué aux députés dans le cadre de leur mandat pour leurs frais :

- d'une part, une copie des relevés bancaires dédiés à leurs frais de mandat entre décembre 2016 et mai 2017 ;
- d'autre part, la dernière attestation sur l'honneur du bon usage de ces frais 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 la demande de l'association requérante.

Le 20 juillet 2017, l'association requérante a constaté que Sébastien Denaja n'avait pas accédé à sa demande de communication de documents.

Le 20 juillet 2017, l'association a sollicité la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), afin qu'elle rende un avis sur ce refus et celui des 566 autres députés.

Le 03 janvier 2018, l'association exposante a reçu un avis - numéro 20173762 - de la CADA relatif à la demande adressée à Sébastien Denaja. Contre toute attente, la commission s'y déclare incompétente.

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 des frais de mandat des 7 députés ayant répondu favorablement à la demande, la publicité des données relatives aux frais de mandat 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 institutions. Elle a également permis de montrer que, si des scandales ont pu révéler qu'il existe des mésusages liés aux frais mis à disposition des parlementaires, ils sont certainement minoritaires et ne sauraient entâcher 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, plusieurs députés de l'actuelle législature ont décidé de rendre publiques les dépenses détaillées des informations relatives à leurs frais de mandat.

Il ne fait donc aucun doute que les actions de Regards Citoyens visant à obtenir la transparence des frais de mandat et de leur bon fonctionnement sont conformes à l'objet de l'association.

De plus, l'alinéa 2 de ces mêmes statuts prévoit que l'association peut « mener toute action en justice [...] qui facilite[rait] 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 ainsi aucune doute que l'association Regards Citoyens est fondée à agir devant votre tribunal pour obtenir la transparence sur l'usage de ces frais de mandat.

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 relevés demandés - objets du présent recours - qui n'ont été ni reçus, ni produits, par les assemblées parlementaires.

Ainsi, il sera tout d'abord exposé qu'en refusant de communiquer les relevés de l'usage de ses frais de mandat, Sébastien Denaja a fait une erreur manifeste d'appréciation sur la qualité de document administratif de ces relevés.

Il sera ensuite démontré qu'en ne répondant pas de manière favorable à l'association demanderesse, Sébastien Denaja a fait une erreur d'appréciation des dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs et notamment son application à chaque membre du Parlement, en sa qualité d'organe de l'État chargé d'une mission de service public.

Il sera enfin indiqué que dans le cadre d'une demande d'accès aux justificatifs comptables de l'usage des frais de mandat, Sébastien Denaja 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, il sera par ailleurs exposé qu'en refusant sa communication à l'association requérante, Sébastien Denaja a manqué à ses obligations déontologiques mais également entravé la liberté d'information constitutionnelle de l'association demanderesse.

En premier lieu, en ce qui concerne les relevés du compte dédié aux frais de mandat

A- Les relevés bancaires sont des documents administratifs communicables

En ne répondant pas favorablement à la demande de communication de l'association requérante, Sébastien Denaja a méconnu la qualité de documents administratifs des relevés bancaires relatifs au compte dédié à l'usage de ses frais de mandat. Cette interprétation de la notion de document administratif diffère singulièrement de celle retenue par la jurisprudence administrative.

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 document administratif 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 ». Comme nous allons le démontrer, les frais de mandat étant strictement restreints à l'exercice du mandat parlementaire, et ceux-ci étant versés sur un compte dédié spécifique, les relevés de celui-ci constituent des pièces justificatives de leur comptabilité, et rentrent donc à ce titre dans le cadre des documents administratifs ainsi définis, comme l'a déjà confirmé le juge administratif.

1) Les frais de mandat : strictement liés au mandat parlementaire

Chaque député bénéficie d'un budget alloué mensuellement afin de couvrir les dépenses liées à sa mission de membre du Parlement : dénommé à l'époque des faits, « Indemnité Représentative de Frais de Mandat » (IRFM). L'emploi de cet argent public était alors règlementé par l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale et son Règlement budgétaire, comptable et financier.

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

En effet, l'article 32 bis de l'Instruction générale du Bureau indiquait que : « 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 que les dépenses effectuées sur le budget IRFM sont strictement liées au seul exercice des activités de 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.

2) Les relevés bancaires du compte dédié : justificatifs de la comptabilité des frais de mandat

L'article 57 du Règlement budgétaire, comptable et financier prévoyait par ailleurs que cette avance sur frais « est versée sur un compte bancaire ou postal personnel, distinct de ceux sur lesquels sont versés l'indemnité parlementaire ».

Les relevés bancaires de ce compte dédié doivent être caractérisés comme un document au sens de l'alinéa 1er de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

L'article 56 du Règlement budgétaire, comptable et financier prévoyait 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 les budgets alloués à chaque député pour l'IRFM doivent justifier d'une comptabilité.

L'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, le règlement de l'Assemblée nationale et son Règlement budgétaire, comptable et financier alors en vigueur n'imposaient aux députés aucune autre obligation que la tenue d'un compte bancaire dédié aux frais de mandat. Les relevés bancaires de leurs comptes dédiés à l'IRFM constituent donc les seules pièces justificatives de la comptabilité individuelle justifiant de l'usage des deniers publics dans le cadre de l'indemnisation des frais du mandat de chacun d'entre eux.

3) Les pièces justificatives de comptabilité : des documents administratifs communicables

Or, 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. Dès lors, les relevés bancaires du compte dédié à l'IRFM sont des documents administratifs communicables au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

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

En ne répondant pas favorablement à la demande de l'association requérante, Sébastien Denaja a méconnu le champ d'application du droit d'accès aux documents administratifs. En tant que membre du Parlement, Sébastien Denaja doit répondre positivement aux demandes concernant l'accès aux documents liés aux frais de mandat puisqu'il doit être qualifié, au sens du premier alinéa de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, comme un organe de l'État exerçant une « mission de service public ».

En effet, le membre du Parlement est un organe de l'État et ce à plusieurs titres. D'une part, ses missions sont définies par la Constitution de 1958. En outre, il participe à l'exercice de la souveraineté nationale. Le juge judiciaire comme le législateur ont par ailleurs reconnu la mission de service public aux membres du Parlement.

1) Membre du Parlement : un organe de l'État chargé de missions constitutionnelles

Les membres du Parlement sont un organe de l'État, tout comme le sont les membres du Gouvernement. Ainsi, dans l'ouvrage de référence « Le droit constitutionnel », Francis Hamon et Michel Tropper définissent la fonction de la manière suivante : « 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 de la qualité d'organe de l'État. À ce titre, l'intégralité des activités liées à leur mandat de membre du Parlement est reconnue comme mission de service public.

2) Membre du Parlement : un organe de l'État pour des raisons de souveraineté

De plus, à 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.

Ainsi, dans « Comment la Constitution de 1958 définit la souveraineté nationale ? », le même constitutionnaliste Michel Tropper indique que « la souveraineté est la qualité d'un État ». Selon lui, l'exercice de la souveraineté ne peut être assuré que par des représentants et ce sont ces représentants qui, en adoptant la loi, expriment la volonté du souverain, ou volonté générale. Sont ainsi à considérer comme 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 représentants de la souveraineté nationale, chaque membre du Parlement est donc bien un organe de l'État producteur et receveur de documents administratifs 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 ».

3) Les membres du Parlement : chargés de mission de service public selon le juge judiciaire

Par les prérogatives conférées aux membres du Parlement par la Constitution, les députés sont chargés de mission de service public. C'est d'ailleurs l'interprétation appliquée à plusieurs reprises par le juge judiciaire, notamment à la demande de plusieurs parlementaires, parties à cette espèce. Ainsi le juge judiciaire n'a-t-il pas hésité à qualifier les députés de « personne chargée d'une mission de service public ».

En effet, dans au moins quatre décisions concernant des députés - ou anciens députés - (Éric Ciotti, Nathalie Kosciusko-Morizet, Ludovic Pajot, Laurianne 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 sur le fondement de l'article 222-13 du code pénal. Celui-ci prévoit en effet une telle 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 ».

Cette qualification du député comme personne chargée d'une mission de service public est d'autant plus appréciable que comme le prévoit l'article 111-4 du code pénal, « la loi pénale est d'interprétation stricte ». Le juge judiciaire étant particulièrement vigilant 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), nul doute que la qualification des députés comme « personnes chargées d'une mission de service public » s'applique au cas d'espèce.

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 ses 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 ».

Bien qu'inapplicable en l'espèce comme il sera démontré par la suite, cette exception confirme que le Parlement et ses membres sont sans aucun doute soumis *de facto* au premier alinéa comme organes de l'État chargés d'une mission de service public.

C- L'exception des assemblées parlementaires est inapplicable en l'espèce

En ne répondant pas positivement à la demande de l'association demanderesse, Sébastien Denaja a mésinterprété 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, et ce à plusieurs titres.

Tout d'abord, en interprétant largement le champ d'application de cette exception, Sébastien Denaja a notamment porté atteinte au droit fondamental à l'information de l'association requérante. Ainsi, pour déterminer si cette exception est applicable, une analyse matérielle des actes accomplis et documents concernés doit être retenue. De par la diversité de leurs missions et fonctions, les membres du Parlement sont par ailleurs soumis à une pluralité de régimes juridiques. Le Conseil d'État a ainsi consacré dans sa décision n° 163328 du Conseil d'État du 5 mars 1999, qu'un acte d'une autorité parlementaire est susceptible d'être qualifié d'administratif au

regard de son objet. En outre, l'exception s'applique uniquement aux documents « produits ou reçus par les assemblées parlementaires », or en l'espèce, les relevés bancaires sont établis par les établissements bancaires à titre individuel aux députés et n'ont donc été ni reçus, ni produits, par une assemblée parlementaire.

1) Le refus d'accès aux documents administratifs : violation d'une liberté fondamentale

Le refus de Sébastien Denaja 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 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 aux documents de ces assemblées parlementaires. 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 ; 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.).

Un tel refus de communiquer des documents administratifs 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 n° 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 invocable 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 sa décision du 15 septembre 2017 n° 2017-655 QPC que cet article garantit également le droit d'accès aux documents d'archives publiques.

Le Conseil constitutionnel n'a pas manqué de rappeler dans une décision du 28 décembre 2006 n° 2006-545 DC que ce principe de redevabilité doit être articulé avec la recherche du bon emploi des deniers publics. Le refus de communication de ces documents porte en l'espèce atteinte à ces deux droits garantis. C'est par ailleurs ce même raisonnement qu'a suivi le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 octobre 2013 n° 2013-676 DC, en considérant que permettre « à chaque citoyen de s'assurer par lui-même de la mise en œuvre 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 accès à des documents administratifs, sans aucune justification juridique et à défaut de fondement régissant les documents supposément visés par l'exception, Sébastien Denaja a porté atteinte au droit à l'information constitutionnellement garanti de l'association requérante.

2) Moyens des députés : une pluralité de régimes juridiques

Comme cela a déjà été démontré, il ne fait aucun doute que le membre du Parlement 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 nationale...), les moyens pour lesquels le Parlement agit sur demande de l'élu (achats informatiques, gestion des cotisations sociales des collaborateurs parlementaires...), ou encore les moyens pour lesquels le parlementaire

est autonome (embauche de ses collaborateurs parlementaires, emploi de ses frais de mandat...). Face à la diversité de ces actions et activités, plusieurs types de régimes juridiques s'appliquent.

Ce raisonnement a été consacré par le Conseil d'État dans sa décision n° 163328 du 5 mars 1999. Dans cette décision portant sur le droit à l'information, le juge administratif s'est estimé compétent en matière de demande d'accès à des documents administratifs liés au Parlement sans que cela ne porte atteinte à la séparation des pouvoirs.

Dans un autre domaine, en ce qui concerne les embauches de collaborateurs, c'est le député, et non l'assemblée parlementaire, qui est attrait devant le juge en cas de conflit : le député est alors assigné 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, ce sont les juridictions classiques qui sont chargées de juger les différends. Ainsi, 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 avec son IRFM, sans que des règles dérogatoires liées à sa qualité de députée n'aient été prises en compte.

Par ailleurs, si 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 régimes juridiques, allant du droit parlementaire au droit civil en passant par le droit du travail ou même le droit administratif.

3) Les frais de mandat : des actes indépendants des assemblées parlementaires

Comme nous allons le voir, aucune exception prévue à 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.

En effet, les membres du Parlement se distinguent à titre individuel 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 pas ni ne reçoivent pas ces documents, c'est-à-dire lorsqu'elles n'ont pas connaissance de leur contenu. 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 a été produite par le Parlement, c'est-à-dire qu'elle est liée aux missions des assemblées parlementaires ; ou que celle-ci a été reçue par l'Assemblée nationale. Une telle démonstration est impossible pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il est tout à fait clair que les documents demandés ne sont pas produits par les assemblées parlementaires. En effet, le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 les missions des assemblées parlementaires : au considérant 8, il indique que les assemblées parlementaires ne peuvent agir que sur le fondement des dispositions relatives à la « procédure législative », au « contrôle de l'action du Gouvernement » et à « l'organisation et [au] fonctionnement de l'Assemblée ». Il est évident que les frais de mandat 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 nationale ». Or l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui régit les questions de l'organisation et du fonctionnement des assemblées parlementaires n'abordait pas, à la date des faits, la question de l'indemnité représentative de frais de mandat. 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 le relevé de la comptabilité et l'usage de ses frais de mandat, le député ne peut donc valablement se revendiquer d'une des assemblées parlementaires.

Ainsi, tout comme l'embauche d'un collaborateur, l'utilisation de la dotation budgétaire relative aux frais de mandat par un membre du Parlement ne concerne pas l'assemblée parlementaire : il s'agit d'actes administratifs individuels détachables.

4) Les relevés bancaires : ni reçus ni produits par une assemblée parlementaire

Comme nous venons de le voir, il est manifeste que la comptabilité de l'usage par un député de ses frais de mandat n'est pas un document produit par une des assemblées parlementaires. Il s'agit en effet d'un document produit par les établissements bancaires dans lesquels le compte en banque est administré.

Distribuée à la seule destination de l'élu à titre individuel, cette comptabilité n'est par ailleurs transmise par les parlementaires ni à l'Assemblée nationale, ni à aucun de ses gestionnaires administratifs. Il ne peut donc 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 à l'alinéa 2 de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration et sont bien communicables à l'association requérante.

5) L'exception : non retenue par la Commission d'Accès aux Documents Administratifs

La Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) est très vigilante quant au respect de l'exception relative aux assemblées 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 le motif avancé par la CADA dans la procédure sur laquelle vous êtes invité à statuer. La CADA n'a en l'espèce pas retenu l'exception relative aux assemblées parlementaires : elle a jugé de son incompétence en méconnaissant la qualification des membres du Parlement comme organe de l'État démontrée précédemment. Eût-elle suivi cette analyse, nul doute que la CADA aurait statué en l'espèce de l'inapplicabilité de l'exception.

D- De la compétence du juge administratif

Sébastien Denaja ne peut valablement invoquer l'avis de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) attenante à cette procédure pour évoquer l'incompétence de votre juridiction. En effet comme il va être démontré, en se limitant à analyser si le député rentrait dans la seule catégorie des personnes de droit privé chargées d'une mission de service public, la CADA a commis une erreur de droit. De plus, il sera rappelé que l'étendue de la présente requête se limite 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 donnée de juger, la CADA s'est déclarée 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 du chercher à déterminer que le député ne pouvait pas non plus être qualifié comme un des autres 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, on trouve en effet les « personnes de droit privé chargées d'une [mission de service public] » mais aussi « l'État, les collectivités territoriales ainsi que [...] les autres personnes de droit public ». Or, ces trois autres statuts n'ont été ni examinés, ni écartés, par la CADA.

En s'abstenant d'analyser ces 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 devrait se déclarer incompétente dans la présente affaire.

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

2) Non atteinte aux exercices et missions du mandat parlementaire

La présente requête demande au tribunal de se déclarer compétent à l'égard de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs. Le tribunal des conflits dans sa décision du 2 juillet 1984 Vinçot et Leborgne c/ Caisse MSA du Finistère a considéré que seul le juge administratif était compétent pour juger en première instance d'une atteinte au droit de communication de 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 des frais de mandat. Ainsi, l'alinéa 2 du 1° de l'article 81 du code général des Impôts présume que les allocations de l'indemnité représentative de 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 conférées au 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 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. En effet, l'incompétence du juge administratif laisserait l'association requérante dans l'absence de toute possibilité de recours contre la décision de refus de Sébastien Denaja.

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

À ce titre et pour tous les motifs préexposés, il ne fait nul doute que le tribunal annulera la décision de refus de Sébastien Denaja et imposera la communication à l'association requérante de ces relevés.

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

En ne répondant pas favorablement à la demande de communication de l'association requérante, Sébastien Denaja 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 va à l'encontre des obligations déontologiques des députés d'une part et d'un droit constitutionnellement garanti d'autre part.

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 ».

Contrairement aux relevés bancaires du compte dédié à l'usage des frais de mandat, cette déclaration sur l'honneur n'est pas communicable selon les principes généraux des dispositions évoquées précédemment car elle tombe justement sous l'application de l'exception prévue au deuxième alinéa de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration : le document a été reçu par une assemblée parlementaire.

Cependant, d'après ce même alinéa 2, la communication de ce type de document est régie par « 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 : celui-ci prévoit, à son article 4, 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 sa déclaration sur l'honneur, Sébastien Denaja a porté atteinte à la liberté publique de l'association requérante qu'est le droit à l'information, caractérisé en l'espèce par l'accès aux documents administratifs.

En effet, le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision n° 2014-5 LOM du 23 octobre 2014 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 sa 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 ».

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, et ratifiée par la France avec la loi n° 2005-743 du 4 juillet 2005 reconnaît que « toute personne qui détient un mandat législatif » est un « agent public ». Or, 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 déclaration sur l'honneur est un document qui rend compte du bon usage fait par les députés de leurs frais de mandat. À 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 nationale : le juge administratif seul compétent

Comme précédemment évoqué, le tribunal des conflits a jugé en 1984 que le seul tribunal compétent pour juger des affaires liées aux droits d'accès aux documents administratifs est le tribunal 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'alinéa 2 de l'article L 300-2 du code des 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.

À ce titre et pour tous les motifs préexposés, il ne fait nul doute que le tribunal annulera la décision de refus de Sébastien Denaja et imposera la communication à l'association requérante de sa déclaration sur l'honneur.

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

Plaise au Tribunal administratif de Paris :

- d'annuler la décision de refus de Sébastien Denaja de communiquer les relevés bancaires de son compte dédié à l'IRFM entre décembre 2016 et mai 2017 ;
- d'annuler la décision de refus de Sébastien Denaja de communiquer la déclaration sur l'honneur transmise avant le 31 janvier 2017 au Bureau 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 Sébastien Denaja à lui payer la somme d'un euro sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

