

N° 471482 – M. P...  
N° 473409 – Mme A...  
N° 473588 – Mme X..., M. C...

**10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 5 juillet 2023**  
**Lecture du 24 juillet 2023**

## **CONCLUSIONS**

**Mme Esther de MOUSTIER, Rapporteuse publique**

Alors que depuis 1958, seulement 128 sanctions ont été prononcées par l'Assemblée nationale contre des députés, 90 l'ont été depuis le début de la législature en cours, dont 79 lors du seul débat sur la réforme des retraites. Cette multiplication exponentielle des sanctions n'est certainement pas étrangère à l'invitation qui vous est faite par les députés requérants à revenir sur votre jurisprudence constatant l'immunité juridictionnelle des sanctions infligées par les organes d'une assemblée parlementaire aux membres de celle-ci.

Les articles 70 à 73 du règlement de l'Assemblée nationale précisent les sanctions encourues par les députés notamment lorsqu'ils se livrent à des manifestations troublant l'ordre ou provoquent une scène tumultueuse ou lorsqu'ils se rendent coupables d'outrages ou de provocations envers l'Assemblée ou son Président. Peuvent alors être prononcés, par le Président de l'assemblée, un rappel à l'ordre simple, par le Bureau ou par le Président seul, un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, qui entraîne la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité parlementaire, ou, par l'Assemblée sur proposition du Bureau, une censure, avec ou sans exclusion temporaire, emportant la privation, pendant respectivement deux mois et un mois de la moitié de l'indemnité parlementaire. En cas de censure avec exclusion temporaire, le député a l'interdiction pendant 15 jours de participer aux travaux de l'Assemblée.

M. P... a fait l'objet d'une telle sanction, « *pour s'être rendu coupable de provocations envers l'Assemblée nationale* », après avoir publié sur Twitter en février dernier une photographie, abondamment reprise sur internet, le représentant, ceint de son écharpe de député, le pied posé sur un ballon de football sur lequel était collée une photo de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, photo accompagnée du message : « Monsieur le ministre, retirez votre réforme des retraites ». Il a, le lendemain refusé de présenter ses excuses dans l'hémicycle, provoquant une séance tumultueuse.

Mme A... et les 67 autres députés « La France Insoumise » requérants ont quant à eux fait l'objet d'un rappel à l'ordre pour avoir « *transgressé les dispositions de l'article 9 de l'Instruction générale du bureau, qui prohibe l'utilisation de pancartes dans l'hémicycle, et contribué à provoquer une scène de tumulte, (...) en contravention avec l'article 70, alinéa 2, du Règlement* » de l'Assemblée. Ils avaient en effet brandi le 16 mars 2023 dans l'hémicycle des pancartes alors que la Première ministre se dirigeait vers la tribune pour annoncer la mise en œuvre de l'article 49 § 3 de la Constitution dans le cadre de l'adoption de la réforme des retraites, contraignant la présidente de l'Assemblée nationale à interrompre la séance face au refus des députés d'abaisser leurs pancartes.

Quant à Mme X... et M. C..., ils ont, le 15 mars 2023, rapporté en direct sur Twitter le déroulement des travaux de la commission mixte paritaire réunie dans le cadre des débats sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, qui organisait notamment la réforme des retraites. Ils ont donc fait l'objet d'un rappel à l'ordre pour avoir « *transgressé les règles de publicité des travaux de la commission mixte paritaire* ».

Les députés ainsi sanctionnés vous demandent d'annuler – pour excès de pouvoir, précisent-ils – ces sanctions, bien qu'ils n'ignorent pas qu'en l'état de votre jurisprudence, rappelée en dernier lieu par une ordonnance du juge des référés du 28 mars 2011, *M. G...*, n° 347869, aux tables, vous déclinez votre compétence pour en connaître.

Cette solution d'incompétence s'inscrit dans le cadre d'une jurisprudence séculaire en vertu de laquelle vous refusez de connaître des actes des assemblées parlementaires. Cette prudence, explicitée notamment par une décision de 1872, *B...* (au Lebon 1872, p. 591) et que partage le juge judiciaire depuis un arrêt de la Cour de cassation de 1883 *de BB...* (Sirey 1883, I, p. 111), se fonde sur des considérations d'ordre constitutionnel, tenant à la séparation des pouvoirs, à l'autonomie des assemblées et à la souveraineté parlementaire. S'ajoute à ces fondements, pour ce qui concerne la juridiction administrative, une considération organique tenant au fait que le Parlement n'est pas une autorité administrative, alors que le juge

administratif est un juge d'attribution à qui il appartient de connaître de la légalité des seuls actes administratifs.

Cette injusiciabilité des actes, autres que les lois, émanant des assemblées parlementaires a été tempérée, d'abord par le législateur, ensuite par votre jurisprudence. En effet, l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, a prévu, d'une part, la possibilité de mettre en cause la responsabilité de l'État devant le juge administratif pour les dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires, et, d'autre part, la compétence de la juridiction administrative pour connaître des litiges d'ordre individuel concernant les agents titulaires des services des assemblées parlementaires. Et, par votre décision d'Assemblée du 5 mars 1999, *Président de l'Assemblée nationale*, n° 163328, au Recueil, vous avez étendu la compétence de la juridiction administrative aux contestations relatives aux décisions par lesquelles les services des assemblées parlementaires procèdent, au nom de l'État, à la passation de marchés ayant le caractère de contrats administratifs.

Si, bien que cantonnée aux marchés publics<sup>1</sup> contrairement aux conclusions plus audacieuses de la présidente Bergeal, cette solution pouvait laisser entendre qu'au critère organique justifiant votre incompétence devait être privilégié un critère matériel, tenant à la nature de l'acte contesté, selon qu'il est dissociable ou non de la fonction parlementaire, elle n'a finalement eu qu'une postérité limitée.

En effet, par l'article 60 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le législateur a modifié l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, d'une part, pour tirer les conséquences de votre décision en prévoyant la compétence de la juridiction administrative pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics, d'autre part, pour en cantonner la portée en précisant que les instances énumérées à cet article « *sont les seules susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire* ». Bien que le législateur ait ainsi clairement consacré une immunité juridictionnelle de principe pour les actes parlementaires, sous les seules exceptions qu'il a expressément prévues, vous n'avez guère hésité à étendre le champ des actes proprement administratifs pris par les Assemblées susceptibles de faire l'objet d'un recours, en vous fondant sur l'esprit de ces dispositions (voyez CE 12 février 2014, *M... et Z...*, n° 373545, à propos de la répartition de l'aide publique aux partis et groupements politiques, qualifiée de

---

<sup>1</sup> Et justifiée semble-t-il par la nécessité de se conformer aux directives recours, applicables en matière de marchés publics, du 21 décembre 1989 et du 25 février 1992 (R. Denoix de Saint Marc, « Le Conseil d'Etat et les "actes parlementaires" », Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Dalloz, 2007, p. 277).

procédure administrative et dont Edouard Crépey relevait dans ses conclusions l' « absence de tout lien avec le statut et les prérogatives du Parlementaire ») ou sur l'intention de leur auteur (voyez 10 juillet 2020, *Société Paris Tennis*, n° 434582, au Recueil, s'agissant de recours en contestation de la validité de contrats autres que des marchés publics susceptibles d'être soumis à des obligations de publicité et de mise en concurrence).

Surtout, après votre décision d'Assemblée de 1999, vous avez repris votre jurisprudence traditionnelle fondée sur un critère organique en jugeant, aux conclusions contraires de Laurent Vallée, que, dès lors que le régime de pensions des anciens députés fait partie du statut du parlementaire, dont les règles particulières résultent de la nature de ses fonctions et se rattachent ainsi à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement, il n'appartient pas au juge administratif de connaître des litiges relatifs à ce régime (Assemblée, 4 juillet 2003, *PP...*, n° 254850, au Recueil). De même, l'ordonnance *G...*, précitée, décline votre compétence au motif que « *le régime de sanction (...) prévu par le règlement de l'Assemblée nationale fait partie du statut du parlementaire, dont les règles particulières découlent de la nature de ses fonctions [et] se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement* »<sup>2</sup>. Le même raisonnement vous a conduits à vous déclarer incompétents pour connaître de l'acte par lequel le président de l'Assemblée nationale rend public le rapport d'une commission d'enquête parlementaire, lequel est indissociable de la fonction parlementaire de contrôle de l'exécutif (16 avril 2010, *Fédération chrétienne des Témoins de Jehova de France*, n° 304176, au Recueil)<sup>3</sup>. Précisons que vous avez alors systématiquement préféré fonder votre incompétence sur l'autonomie du statut du parlementaire, aucune de ces décisions ne prenant appui sur l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Voir également CE 10/9 27 juin 2019 Association Regards Citoyens n° 427725 A, selon laquelle « *l'indemnité représentative de frais de mandat est destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député. Elle est donc indissociable du statut des députés, dont les règles particulières résultent de la nature de leurs fonctions, lesquelles se rattachent à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement. Il s'ensuit que ni les relevés des comptes bancaires consacrés à l'indemnité représentative de frais de mandat, ni la déclaration sur l'honneur du bon usage de cette indemnité ne constituent des documents administratifs relevant du champ d'application de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration* »

<sup>3</sup> Depuis, vous avez refusé d'admettre le pourvoi du député M. AA... CE 10/9 3 mars 2017 AA... n° 403398 C dirigé contre l'arrêt de la CAA de Paris du 12 juillet 2016 AA... n° 15PA03424 C+ ; concl. Christophe Cantié, AJDA 2016 p. 2058 déclinant sa compétence pour connaître de son recours à l'encontre d'une sanction qui lui avait été infligée par l'AN

<sup>4</sup> Alors que Julien Boucher invitait expressément la formation de jugement à se fonder sur ces dispositions dans la décision *Fédération chrétienne des Témoins de Jehova de France*, n° 304176

En l'état de votre jurisprudence, il ne fait donc aucun doute que les sanctions infligées par une Assemblée parlementaire à l'un de ses membres ne relèvent pas de la compétence de la juridiction administrative. Celles-ci ont en effet pour but d'assurer le bon déroulement du travail parlementaire ainsi que la dignité de l'institution et sont donc indissociables des missions constitutionnelles du Parlement<sup>5</sup>.

Aucune des considérations invoquées par les requérants ne justifie à nos yeux que vous remettiez cette solution en cause.

En particulier, l'argument tiré de ce qu'elle méconnaîtrait le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la DDHC ne vous retiendra pas : en effet, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par le Syndicat des fonctionnaires du Sénat, relative à la conformité à ce droit de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, le Conseil constitutionnel a jugé que la limitation de la possibilité de former des recours juridictionnels contre des actes internes des assemblées parlementaires opère une conciliation qui n'est pas disproportionnée entre le droit au recours et le principe de séparation des pouvoirs, tous deux garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011 *Syndicat des fonctionnaires du Sénat*, §4 ). Si le grief dont il était saisi portait spécifiquement sur les limitations du droit de recours des agents des assemblées parlementaires, qui ne peuvent contester que les décisions individuelles leur faisant grief et non, par voie d'action, les actes statutaires pris par les instances d'une assemblée parlementaire, nous n'avons guère de doute que le Conseil constitutionnel aurait apporté la même réponse s'il avait été saisi d'un grief tiré de ce que les parlementaires sont privés de tout recours. En effet, comme le souligne le commentaire aux cahiers de cette décision, « *la séparation des pouvoirs (...) a pour corollaire l'autonomie des assemblées, dont l'objet est de permettre la bonne exécution d'une mission constitutionnelle, le vote de la loi et le contrôle de l'exécutif, en toute indépendance* ». Or, à la différence des décisions relatives à un agent qui peuvent être matériellement administratives, les sanctions infligées à un parlementaire, dans le cadre de son activité, par ses pairs, revêtent un caractère intrinsèquement politique que le juge ne saurait contrôler sans entraver l'autonomie des assemblées<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Voir également en ce sens les conclusions de Laurent Vallée sous la décision d'Assemblée PP... « *Si l'appréciation de la détachabilité est toujours subjective, nous pensons que vous pourrez opérer une distinction entre les affaires dont le juge ne pourrait connaître sans s'immiscer dans les relations internes entre un parlementaire et l'assemblée dont il est membre et l'espèce qui vous est soumise aujourd'hui qui, en dépit de son arrière-plan parlementaire, est avant tout un litige de pension, n'ayant rien à voir avec l'exercice par le député de son mandat.* »

<sup>6</sup> Vous avez d'ailleurs refusé de transmettre au CC la QPC soulevée par M. AA... à cet égard, mais au motif que vous n'étiez pas compétent pour connaître du litige

Les arguments des requérants tirés de l'évolution de la conception de la séparation des pouvoirs et du contrôle du parlement ne sont pas plus convaincants. D'une part, le contrôle de conventionnalité des lois exercé par le juge administratif ne le conduit nullement à annuler une loi inconstitutionnelle mais seulement à écarter son application. D'autre part, les avis rendus par le Conseil d'Etat sur les propositions de loi revêtent un caractère facultatif et ne lient aucunement les Assemblées. Au demeurant, ces attributions résultent directement de normes constitutionnelles.

Enfin, c'est en vain que les requérants convoquent la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme pour vous convaincre que la solution d'injusticiabilité issue de votre jurisprudence méconnaîtrait les articles 6 §1 (droit au procès équitable), 10 (liberté d'expression) et 13 (droit à un recours effectif) de la convention EDH.

En effet, ce grief est en tout état de cause infondé, la Cour EDH ayant admis, par un arrêt de grande chambre du 17 mai 2016 *K... et autres c. Hongrie* (n° 42461/13 et 44357/13), revenant sur l'arrêt rendu en chambre le 16 septembre 2014, que l'article 10 de la convention EDH n'impose pas que les sanctions disciplinaires infligées à ses membres par une assemblée parlementaire puissent faire l'objet d'un recours juridictionnel. En effet, reconnaissant aux Etats contractants, en application d'un « principe constitutionnel bien établi de l'autonomie parlementaire », une marge d'appréciation pour définir les règles de fonctionnement interne d'un parlement national, tant « *que l'autonomie parlementaire [n'est pas] détournée aux fins d'étouffer la liberté d'expression des parlementaires* », la Cour a jugé qu'en « *matière de sanctions disciplinaires a posteriori, (...) les garanties procédurales offertes à cette fin doivent prévoir, au minimum, le droit pour le parlementaire concerné d'être entendu dans le cadre d'une procédure parlementaire préalablement au prononcé de la sanction* » et que « *compte tenu des principes universellement reconnus de l'autonomie du Parlement et de la séparation des pouvoirs, un parlementaire frappé d'une sanction disciplinaire n'est pas censé jouir d'un droit de recours hors du cadre parlementaire pour s'y opposer* ». Quant aux articles 6, paragraphe 1, et 13 de la CEDH, invoqués par les requérants, le premier ne trouve pas à s'appliquer en l'absence de droits civils au sens de cette stipulation<sup>7</sup>, et le second n'est pas invocable en l'absence de violation d'un droit ou liberté garanti par la Convention.

Surtout, nous sommes d'avis que ce grief est inopérant, puisqu'à supposer même que l'injusticiabilité des sanctions prononcées par les Assemblées à l'encontre des parlementaires

---

<sup>7</sup> En effet, et comme la Cour EDH l'avait déjà jugé dans un arrêt du 13 novembre 2014 *Hoon c. Royaume-Uni* n° 14832/11, les litiges relatifs aux règles afférentes à l'exercice d'un mandat parlementaire ne relèvent pas du champ d'application de cet article car il ne s'agit pas de droits civils au sens de ses dispositions (§ 29)

soit inconstitutionnelle, la Constitution ferait obstacle à ce que vous vous reconnaissiez compétents pour en connaître. Vous avez d'ailleurs jugé, dans votre décision *Fédération chrétienne des Témoins de Jehova de France*, précitée, s'agissant d'un recours contre l'acte par lequel le président de l'Assemblée nationale rend public le rapport d'une commission d'enquête parlementaire, que « *la circonstance qu'en vertu de la tradition constitutionnelle française de séparation des pouvoirs, aucune juridiction ne puisse être saisie d'un tel litige ne saurait avoir pour conséquence d'autoriser le juge administratif à se déclarer compétent* ».

Il est intéressant de noter à cet égard que, selon le recensement effectué par la CEDH dans son arrêt de 2016 *K... et autres c. Hongrie*, alors que sur quarante-quatre des quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe étudiés, tous prévoient des mesures disciplinaires à l'encontre des parlementaires, vingt-quatre États ne prévoient pas de voies de recours pour leur permettre de contester ces mesures, quatorze États leur permettent de les contester le plus souvent dans le cadre d'une procédure interne de contestation, seuls six États prévoyant une voie de recours judiciaire, devant la Cour constitutionnelle.

Pour ce qui concerne le droit national, si la Convention EDH devait exiger qu'un contrôle juridictionnel soit exercé sur ces sanctions, nous peinons à imaginer qu'il puisse incomber tant à l'ordre judiciaire qu'à l'ordre administratif. S'agissant en tout état de cause de l'ordre administratif, il ne peut connaître que du contentieux administratif, c'est-à-dire, du contentieux de « *l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle* », ainsi que le souligne le Conseil constitutionnel dans sa décision *Conseil de la concurrence* du 23 janvier 1987 (n° 86-224 DC). S'agissant des actes parlementaires, votre incompétence ne connaît que des exceptions circonscrites, d'une part, par l'ordonnance du 17 novembre 1958, d'autre part par votre jurisprudence, précitée, tenant à la nature proprement administrative de certains de ces actes, détachables des missions constitutionnelles du Parlement que sont le vote de la loi, le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques, le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs faisant obstacle à ce que vous connaissiez d'actes parlementaires inhérents à l'exercice de ces missions, tels que les sanctions infligées à des parlementaires à raison de leur comportement dans l'hémicycle.

Nous vous proposons donc de juger que les requérants ne peuvent utilement se prévaloir des stipulations de la CEDH pour contester votre incompétence pour connaître de leurs recours et de décliner votre compétence en faisant application de votre jurisprudence *G...*, comme vous le permet l'article R. 351-5-1 du CJA.

**Tel est le sens de nos conclusions.**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*