N° 490744
M. J L... et autres

10ème chambre jugeant seule

Séance du 25 avril 2024
Décision du 21 mai 2024

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Le 10 mai 2023, l'Assemblée nationale a décidé la création d'une mission d'enquête parlementaire sur la structuration, le financement, les moyens et les modalités d'action des groupuscules auteurs de violences à l'occasion des manifestations et rassemblements intervenus entre le 16 mars et le 3 mai 2023, ainsi que sur le déroulement de ces manifestations et rassemblements, ce qui couvrait tant les manifestations et rassemblements organisés contre la réforme des retraites que les actions visant les retenues de substitution (ou « méga-bassines »), en particulier les événements survenus à Sainte-Soline le 25 mars 2023.

La commission, après six mois de travaux, a rendu son rapport le 7 novembre 2023.

M. J L..., M. J F... et Mme A-M P..., membres du collectif Bassines Non Merci !, ainsi que l'Union syndicale Solidaires, vous demandent d'annuler, au motif d'un empiètement sur des procédures pénales alors en cours, des convocations adressées par la commission à plusieurs participant aux événements de Saine-Soline, la décision de publier le rapport de la commission d'enquête et le rapport lui-même, en tout ou partie.

La juridiction administrative est cependant incompétente pour connaître de telles demandes, qui touchent au fonctionnement de l'Assemblée nationale et qui ne relèvent d'aucune des exceptions au principe selon lequel il n'appartient pas au juge administratif de contrôler les actes des Assemblées parlementaires.

Si vous acceptez de connaître, dans une certaine mesure, des rapports annuels ou de tout autre supports publics, et plus précisément des mises en garde et prises de position qu'ils comportent, lorsqu'ils émanent d'une autorité administrative, par ex. la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (10 février 2023, Association Shri Ram Chandra Mission France et autre, n° 456954, 461330, A), en revanche, vous refusez de contrôler les rapports émanant du Parlement.

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.

Vous avez ainsi déjà jugé qu'un rapport d'enquête parlementaire n'a pas le caractère d'un acte administratif susceptible d'être déféré au juge de l'excès de pouvoir (30 mars 2001, Association du Vajra Triomphant, n°211419, B).

Il en est de même de la décision de publier le rapport en question. Vous pouvez contrôler une telle décision lorsqu'elle est prise par le Premier ministre (Section, 21 octobre 1988, Eglise de scientologie de Paris, p. 354). Mais, en revanche, l'acte par lequel le président de l'Assemblée nationale rend public le rapport d'une commission d'enquête parlementaire est indissociable de la fonction parlementaire de contrôle dont les commissions créées par cette Assemblée et les rapports qu'elles élaborent, notamment en vue de les rendre publics, sont l'un des éléments. Il échappe donc à la compétence du juge administratif (16 avril 2010, Fédération Chrétienne des Témoins de Jéhovah de France, n° 304176, p. 114, Dr. adm. juin 2010, note F. Melleray).

Il ne peut qu'en aller de même des décisions de convoquer telle ou telle personne pour une audition devant la commission d'enquête selon les modalités et conditions prévues à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Il s'agit du fonctionnement de la commission d'enquête et pas plus que du rapport qu'elle établit il ne vous appartient de le contrôler.

Les exceptions à l'incompétence du juge administratif en matière parlementaire sont circonscrites, pour l'essentiel, au fonctionnement administratif des Assemblées. L'article 8 de l'ordonnance précitée de 1958 prévoit que les juridictions ordinaires (il peut s'agir aussi du juge judiciaire) sont compétentes pour connaître des actions en responsabilité pour les dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires et que le juge administratif est compétent pour connaître des litiges individuels relatifs aux agents des Assemblées et à leurs marchés publics.

Vous avez pu adopter une conception élargie de ce champ de compétence : vous aviez ainsi reconnu votre compétence pour les marchés des Assemblées (Ass., 5 mars 1999, Président de l'Assemblée nationale, n°163328, A) avant qu'elle ne soit consacrée par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ; et même depuis que cette même loi a entendu que les litiges visés à l'article 8 soient les seuls susceptibles d'être engagés contre une assemblée parlementaire, vous avez également admis votre compétence pour des conventions d'occupation du domaine public (10 juillet 2020, Société Paris Tennis, n°434582, p. 278 ; 2 décembre 2022, Société Paris Tennis, n° 455033, A) tandis que les juges du fond statuent sur des litiges en matière d'urbanisme au Palais du Luxembourg (v. par ex. CAA Paris, Plénière, 10 mars 2008, Président du Sénat c/ Z... et autres, n° 05PA04644, B). Mais toujours est-il que ce sont des litiges de nature administratif.

Une commission d'enquête parlementaire n'a rien d'administratif. Les requérants, sollicitant les travaux parlementaires de la révision constitutionnelle de 2008 et allant même jusqu'à se référer au vénérable Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre, essayent d'élaborer une distinction, au sein des commissions d'enquête, entre celles qui relèveraient du champ constitutionnel, parce que répondant à une mission de contre-pouvoir à

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.

l'égard du gouvernement, et les autres, qui parce qu'elles ont un champ d'intervention plus large, ne seraient pas l'expression d'un pouvoir constitutionnel du Parlement et pourraient, dès lors, être soumises à un contrôle de la juridiction administrative.

La distinction n'est cependant aucunement convaincante car elle n'est absolument pas fondée au regard des articles 24 et 51-2 de la Constitution et qu'en tout état de cause, qu'elle que soit l'appréciation que l'on peut avoir sur l'objet et le champ d'une commission parlementaire, elle demeure parlementaire, et n'a aucun caractère administratif, si bien que le juge administratif n'est pas compétent.

Il n'a pas échappé aux requérants que l'Assemblée du contentieux a récemment ajouté une ligne à la liste des actes du Parlement susceptibles de recours devant la juridiction administrative en acceptant de connaître d'un recours dirigé contre la nomination d'un membre du CSM par le Président du Sénat (Assemblée, 11 octobre 2023, Syndicat de la Magistrature, n° 472669, A). Mais cette exception a été justifiée par les attributions du CSM, qui fait partie de l'organisation du service public de la justice, et qui impliquent que toutes les nominations au CSM, même celles décidées par les présidents des Assemblées, puissent être contrôlées par le Conseil d'Etat. Mais on ne peut en tirer aucun motif d'étendre la compétence du juge administratif aux commissions d'enquête.

Les requérants, se doutant qu'une incompétence pourrait leur être opposée, ont pris les devants en soulevant une QPC. Elle n'est pas dirigée contre l'article 8 de l'ordonnance de 1958 au motif que la compétence du juge administratif qui y est reconnue serait trop étroite en n'incluant pas les commissions d'enquête, car cet article a déjà fait l'objet d'une QPC jugée par le CC (v. CC, n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011, Syndicat des fonctionnaires du Sénat). Elle est dirigée contre l'article 6 de l'ordonnance de 1958 relatif aux commissions d'enquêtes au motif qu'il n'a prévu aucune voie de recours juridictionnel en méconnaissance de l'article 16 de la DDHC.

Cette QPC est néanmoins insusceptible de prospérer devant vous, puisque vous êtes incompétents pour connaitre du litige (v. en cas d'incompétence 31 mai 2012, Fédération Nationale du Portage Salarial, n° 356833 ; 29 octobre 2021, Fédération Nationale des mines et de l'énergie CGT (FNME-CGT) et autres, n° 454015 ; 29 novembre 2022, Société Mg Freesites Ltd, n° 463163, B ; pour un refus de renvoi d'une QPC motivée par la circonstance que le juge administratif cesse d'être compétent pour statuer sur une ordonnance de l'article 38 dès lors qu'elle a été ratifiée : 13 juin 2018, Conseil National de l'ordre des infirmiers et autres, n°s 408325, 409058, 409045, 409019, T. pp. 505- 603- 872).

Certes, la QPC met en cause l'article 6 précisément en ce qu'il n'a pas prévu de recours donc une compétence juridictionnelle. Mais, comme vous l'avez déjà jugé, le droit à un recours juridictionnel effectif découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 n'implique pas que soit attribuée au juge administratif compétence pour connaître de conclusions à fins d'annulation des décisions dépourvues de caractère administratif (6 février 2023, M. FF…, n° 468425, B, concernant des décisions prises par des autorités religieuses pour l'organisation du culte ; v. aussi 24 juillet 2023, M. X..., n° 471482,

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.

B à propos des sanctions parlementaires, qui juge que la circonstance qu'aucune juridiction ne puisse être saisie d'un tel litige ne saurait avoir pour conséquence d'autoriser le juge administratif à se déclarer compétent). Or, en matière de commission d'enquête parlementaire, s'il devait y avoir un recours juridictionnel, il ne s'exercerait pas naturellement devant le juge administratif. Il en résulte que le contenu même de la QPC ne remet pas en cause votre incompétence, mais seulement l'absence de recours juridictionnel, si bien qu'il n'y a pas lieu, puisque vous êtes incompétents, de statuer sur la QPC (pour une QPC des sanctions parlementaires, v. 3 mars 2017, M. A..., n° 403398).

Il n'y a donc pas lieu de se prononcer sur la QPC

PCMNC au rejet de la requête comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la QPC.

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.