

**Décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011**

*Syndicat des fonctionnaires du Sénat  
(Actes internes des Assemblées parlementaires)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 21 mars 2011 par le Conseil d'État (décision n° 345216), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le Syndicat des fonctionnaires du Sénat, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Ces dispositions sont relatives au principe de responsabilité de l'État au titre des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires, au statut de leurs agents et au régime contentieux de leurs actes internes.

Dans sa décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 conformes à la Constitution.

M. Renaud Denoix de Saint Marc a estimé devoir s'abstenir de siéger.

**I. – Les dispositions contestées**

**A. – Le contexte**

Comme l'y autorise l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, le Bureau du Sénat a choisi, comme celui de l'Assemblée nationale, d'appliquer un régime distinct de ceux des autres fonctions publiques pour pourvoir les sièges des représentants du personnel dans les organismes consultatifs (commission administrative paritaire, comité d'hygiène et de sécurité, comités techniques paritaires) : l'élection des représentants du personnel au sein de ces organismes est généralisée et les organisations syndicales ne disposent pas du monopole de présentation des candidats.

Le 7 mai 2010, le syndicat requérant a demandé à ce qu'une élection professionnelle soit organisée selon les règles applicables aux autres fonctions publiques. Le 15 juin 2010, le secrétaire général de la questure du Sénat, sur le fondement de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, n'a pas accédé à cette demande<sup>1</sup>.

Cette décision a été attaquée par le syndicat devant le tribunal administratif de Paris. Le vice-président de ce tribunal a rejeté par ordonnance cette demande comme irrecevable.

Le syndicat a fait appel de cette décision devant la cour administrative d'appel de Paris et déposé un mémoire tendant à la transmission d'une QPC. Par ordonnance du 15 décembre 2010, le président de la sixième chambre de la cour administrative d'appel a décidé de transmettre cette QPC au Conseil d'État.

Le Conseil d'État a décidé de renvoyer cette dernière au Conseil constitutionnel le 21 mars 2011 après avoir rejeté deux fins de non-recevoir présentées par le Sénat. La première contestait la possibilité pour la juridiction administrative, incompétente pour connaître du litige, de pouvoir être saisie d'une telle QPC et de la transmettre. La seconde tirait argument de ce que la décision attaquée ne faisait pas grief pour soutenir que cette irrecevabilité devait faire obstacle à l'examen de la QPC.

## **B. – Les dispositions contestées**

### **1. – La soumission des litiges d'ordre individuel relatifs aux personnels des assemblées parlementaires**

Jusqu'en 1958, le statut du personnel des assemblées parlementaires est resté en dehors du champ législatif, le règlement de chaque assemblée lui tenant lieu de fondement juridique. Les employés ne dépendaient, pour leur recrutement, leur carrière, leur régime de sécurité sociale ou de retraite que du seul Bureau de l'assemblée concernée. Comme le rappelle le Bureau de l'Assemblée nationale, dans un arrêté du 14 mai 1963, ces principes « *font partie intégrante, depuis l'époque révolutionnaire, d'une organisation administrative autonome que les assemblées parlementaires ont toujours régie souverainement* ».

---

<sup>1</sup> Le Sénat, dans son mémoire en défense, devant le Conseil d'État, relève que cette réponse ne fait pas grief et rappelle qu'il a été jugé que la lettre par laquelle une autorité administrative se borne à annoncer son intention de mettre à l'étude une réforme qui lui réclamée n'est pas constitutive d'une décision faisant grief (Conseil d'État, 4<sup>e</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections, 13 février 1987, *Syndicat des chercheurs scientifiques*, n° 79813-79841-81360, *Recueil*, p. 46) ; de la même façon, la réponse de l'autorité saisie qui ne contient « *qu'une prise de position provisoire* » qui ne préjuge aucunement de la position qui pourrait être finalement prise ne fait pas grief (Conseil d'État, 30 décembre 2003, *Caisse de refinancement de l'habitat*, n° 230947).

Ainsi, traditionnellement, l'incompétence du juge administratif pour connaître de tout litige mettant en cause les organes législatifs de l'État concerne également les « actes parlementaires », c'est-à-dire, si l'on en retient une définition organique, les mesures prises par les organes administratifs des assemblées (présidence, Bureau, questure, secrétariat général)<sup>2</sup>.

De cette incompétence naquit une « immunité » juridictionnelle relative. Cette immunité était relative parce qu'elle ne s'appliquait pas aux actes mettant en cause des tiers. En effet, dès 1899<sup>3</sup>, le Conseil d'État se reconnut compétent pour juger d'une demande des héritiers de Jules de Joly, architecte de la Chambre des députés, tenant à obtenir le paiement d'honoraires pour la rédaction de deux projets en vue de la construction de la nouvelle salle des séances<sup>4</sup>.

Mais, s'agissant des questions de personnel, la pratique s'en tint à l'incompétence. Le président Cassin, saisi par le président de l'Assemblée nationale, lui avait adressé une note officieuse, datée du 3 mai 1947, qui débutait ainsi : « *L'indépendance de l'Assemblée fait obstacle à tout contrôle des régimes spéciaux qui ont été créés en faveur de ses membres et de son personnel.* »<sup>5</sup>

Puis, progressivement, à partir de 1958, des mesures législatives sont venues relativiser plus encore cette « immunité » juridictionnelle des « actes parlementaires ».

\* L'« affaire Girard » est directement à l'origine de la première des mesures législatives en la matière. Secrétaire des services de l'Assemblée nationale,

---

<sup>2</sup> Conseil d'État, 15 novembre 1872, *Carrey de Bellemare*, n° 45079, *Recueil*, p. 591, sur le règlement intérieur ; 6 juillet 1928, *Dame Coursaget*, n° 98666, *Recueil*, p. 868, sur le règlement relatif aux pensions des employés de la Chambre ; section, 26 mai 1950, *Sieur Vouters*, n° 2562, *Recueil*, p. 316, sur un refus d'admission à concourir et au rapport de Georges Pompidou ; 18 février 1955, *Buyat*, n° 81048, *Recueil*, p. 755, sur l'attribution d'une allocation de retraite à un parlementaire.

<sup>3</sup> Conseil d'État, 3 février 1899, *Héritiers de Joly*, n° 87801, *Recueil*, p. 83 ; dans le même sens, 20 janvier 1921, *Chambre des députés et sieur Buquet*, n° 57186-57722, *Recueil*, p. 62, sur le recours d'un ancien inspecteur des bâtiments de la Chambre pour un projet de salle des séances ; section, 26 janvier 1934, *Sieur Ronsin*, n° 15513, *Recueil*, p. 137, sur une demande d'indemnité pour un procédé d'éclairage de la maison Jean et Bouchon utilisé par la Chambre et que le requérant affirmait avoir inventé.

<sup>4</sup> Eugène Pierre critiquera cette décision : « *Il nous paraît bien difficile de concilier l'arrêt de compétence rendu par le Conseil d'État avec les principes de notre droit public qui veulent que, pour être indépendantes, les Chambres soient entièrement, absolument maîtresses chez elles.* » (*Traité de droit parlementaire*, 2<sup>e</sup> édition, 1902, p. 1348).

<sup>5</sup> Cité par Bertrand Delcros, *L'unité de la personnalité juridique de l'État (Étude sur les services non personnalisés de l'État)*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 1976, p. 171 ; Claude Bonéfant, « L'autonomie financière et administrative des assemblées parlementaires en France (1789-1960) », *Revue de science financière*, 1961, p. 293 ; Xavier Pinon, « La personnalité de fait des assemblées parlementaires, un cadavre bien vivant », *Revue du droit public*, 2003, p. 283.

l'intéressé avait obtenu en 1957 du Conseil d'État<sup>6</sup> que soit annulée la sanction dont il avait été frappé en 1945 au titre de l'épuration. Mais il n'avait pas obtenu des autorités de la Chambre des députés qu'elles le réintègrent car l'arrêté de radiation du 6 mai 1951, signé par le président, Édouard Herriot, et les questeurs, constituait un acte « *qui n'émane pas d'une autorité administrative* » et « *qu'ainsi il n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative* ».

Choqué de ce déni de justice, le Conseil d'État profita de la mise en œuvre des nouvelles institutions pour introduire, l'année suivante, dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 prise sur le fondement de l'article 92 de la Constitution, une disposition (article 8) prévoyant que, désormais, la juridiction administrative est appelée à connaître de tous les litiges d'ordre individuel concernant les agents des services des assemblées parlementaires<sup>7</sup>.

En outre, ce texte ouvre la possibilité d'actions en responsabilité contre l'État devant la juridiction compétente pour en connaître, en raison des dommages causés par les services des assemblées parlementaires. C'est là le droit commun.

\* Pour régler la question de l'avenir des fonctionnaires de l'Assemblée de l'Union française, les questeurs de l'Assemblée nationale amendèrent la loi de finances pour 1963<sup>8</sup> pour préciser trois points : les agents titulaires des assemblées sont des fonctionnaires de l'État ; le statut général des fonctionnaires ne leur est pas applicable ; leur statut et leur régime de retraite sont déterminés par le Bureau de chaque assemblée.

Ainsi, ces mesures ont permis aux autorités de chaque assemblée de prendre, en faveur de leur personnel, des mesures ayant valeur législative, destinées à faire face à d'éventuels bouleversements institutionnels. Elles ont permis également de soumettre les statuts des fonctionnaires parlementaires à certaines règles supérieures, notamment aux principes généraux du droit.

---

<sup>6</sup> Conseil d'État, assemblée, 31 mai 1957, *Sieur Girard (Louis-Dominique)*, n° 15796-15797, *Recueil*, p. 360 ; *Dalloz*, 1957, jurisprudence, p. 430.

<sup>7</sup> Par exemple, tribunal administratif de Paris, 2 février 1972, *Mlle Deudé*, à propos d'une candidate abusivement écartée d'une liste d'admission au concours de sténographe des débats de l'Assemblée nationale.

<sup>8</sup> A ainsi été inséré le b) du paragraphe II de l'article 72 la loi n° 63-156 du 23 février 1963.

\* La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires<sup>9</sup>, tout en maintenant les fonctionnaires parlementaires hors du champ d'application du statut général, a apporté trois modifications significatives :

– tous les fonctionnaires des assemblées sont recrutés par concours, y compris ceux des catégories C et D ;

– leur statut et leur régime de retraite sont déterminés « *après avis des organisations syndicales représentatives du personnel* » ;

– en cas de litige individuel, la juridiction administrative « *se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires, civils et militaires de l'État visées à l'article 34 de la Constitution* », ce qui interdit au Bureau des assemblées d'adopter des dispositions statutaires contraires à ces principes et garanties.

\* Dans une décision d'assemblée du 5 mars 1999, le Conseil d'État a reconnu sa compétence pour connaître de la légalité des marchés des assemblées parlementaires<sup>10</sup>, sans pour autant, contrairement à ce que son commissaire du gouvernement, Catherine Bergeal, avait prôné « *dans l'élan de sa juvénile ardeur* » – pour reprendre les termes utilisés par le président Denoix de Saint Marc dans un article aux *Mélanges Labetoulle* consacré à cette question<sup>11</sup> – aller jusqu'à se reconnaître compétent pour reconsidérer totalement les relations entre la juridiction administrative et le Parlement. Ce qui était de longue date admis pour les marchés de travaux le fut pour tous les marchés publics sous l'effet principal, il faut le relever, du droit communautaire des marchés publics qui ne distingue pas les assemblées parlementaires du reste de l'État<sup>12</sup>.

Tirant les conséquences de la décision du 5 mars 1999, le législateur est intervenu en 2003 pour modifier les troisième et quatrième alinéas de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 afin de prévoir que « *la juridiction administrative est également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics* » et que ces litiges sont, avec les actions en responsabilité et les litiges individuels concernant les agents des

---

<sup>9</sup> Article 31 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>10</sup> Conseil d'État, assemblée, 5 mars 1999, *Président de l'Assemblée nationale*, n° 163328, conclusions Catherine Bergeal (« Le contrôle de la passation des marchés des assemblées parlementaires », *Revue française de droit administratif*, 1999, p. 333).

<sup>11</sup> M. Renaud Denoix de Saint Marc, « Le Conseil d'État et les "actes parlementaires" », in *Juger l'administration, administrer la justice, mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris, Dalloz, 2007, p. 277.

<sup>12</sup> Cour de justice des Communautés européennes, 17 décembre 1998, *Commission des Communautés européenne c/ Royaume de Belgique*, C-323/96, § 28 : « *Un organe législatif relève de la notion d'État au sens des directives communautaires en matière de marchés publics de travaux.* »

services des assemblées parlementaires, les seules instances « *susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire* »<sup>13</sup>.

S'agissant des actes réglementaires des assemblées, comme l'a résumé M. Renaud Denoix de Saint Marc dans son article précité, « *l'action directe en annulation de ces règlements demeure interdite* »<sup>14</sup>.

## 2. – L'interprétation jurisprudentielle

En 2003, à propos du versement d'une pension à un ancien député, le Conseil d'État, dans un arrêt d'assemblée et contre les conclusions du commissaire du gouvernement, a confirmé sa jurisprudence relative à l'incompétence du juge administratif pour connaître par voie d'action directe de la légalité des actes émanant des assemblées parlementaires<sup>15</sup>.

Selon une démarche proche, en 1999, le Conseil d'État avait décliné sa compétence pour apprécier la régularité de la nomination d'un membre du Conseil constitutionnel par le Président de la République alors qu'il était invité à le faire par le commissaire du gouvernement<sup>16</sup>. Il s'est également déclaré incompétent pour sanctionner la non-saisine du Conseil constitutionnel par le Président de la République<sup>17</sup>. L'assemblée du contentieux, en 2002, n'a pas non plus accepté de suivre le commissaire du gouvernement qui lui recommandait d'admettre sa compétence pour invalider un règlement édicté par le Conseil constitutionnel à propos de l'accès à ses archives<sup>18</sup>.

En revanche, le Conseil d'État a reconnu sa compétence pour connaître de la légalité des actes réglementaires des assemblées parlementaires par la voie de l'exception d'illégalité<sup>19</sup>. Ainsi, comme il l'a jugé dans une décision du 16 avril 2010, il peut connaître par voie d'exception de la légalité du règlement intérieur des assemblées parlementaires relatif au statut du personnel<sup>20</sup>.

---

<sup>13</sup> Article 60 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

<sup>14</sup> M. Renaud Denoix de Saint Marc, op. cit., p. 276.

<sup>15</sup> Conseil d'État, assemblée, 4 juillet 2003, *M. Maurice P.*, n° 254850.

<sup>16</sup> Conseil d'État, assemblée, 9 avril 1999, *M<sup>me</sup> B.*, n° 195616.

<sup>17</sup> Conseil d'État, ordonnance du juge des référés, 7 novembre 2001, *Tabaka*, n° 239761.

<sup>18</sup> Conseil d'État, assemblée, 25 octobre 2002, *Brouant*, n° 235600. Commentant cette dernière décision, rappelant la décision du Conseil d'État du 5 mars 1999 et invoquant les difficultés éprouvées en Espagne par la reconnaissance de sa compétence par la chambre administrative du Tribunal suprême à l'égard des règles fixées par le Tribunal constitutionnel pour son personnel, Louis Favoreu estimait « *qu'en France où, en toute hypothèse, il n'existe pas d'attribution législative de compétence au Conseil d'État en matière de personnel du Conseil constitutionnel, l'extension de la jurisprudence* Président de l'Assemblée nationale *soulèverait de très sérieuses objections* » (« Le Conseil constitutionnel peut-il être soumis à un contrôle du juge administratif ? », *Revue française de droit administratif*, 2003, p. 12, note 26).

<sup>19</sup> Conseil d'État, 6<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> sous-sections, 19 janvier 1996, *Escriva*, n° 148631.

<sup>20</sup> Conseil d'État, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> sous-sections, 16 avril 2010, *Assemblée nationale*, n° 326534.

Dans une décision du 24 septembre 2010, saisi par un ancien fonctionnaire de l'Assemblée nationale, qui soutenait que « *le troisième alinéa de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 méconnaît le droit au recours juridictionnel effectif, en prévoyant seulement que la juridiction administrative connaît des litiges individuels concernant les agents des assemblées, sans qu'une voie d'action directe ne leur soit ouverte à l'encontre des décisions des Bureaux des assemblées en matière de statut de leurs agents* », le Conseil d'État a décidé de ne pas transmettre cette question au Conseil constitutionnel<sup>21</sup>. Il a jugé, à cette occasion, que, « *si l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 ne prévoit pas de voie d'action directe ouverte aux agents de l'Assemblée nationale à l'encontre des décisions des Bureaux des assemblées en matière statutaire, ceux-ci peuvent contester ces décisions, par voie d'exception, à l'occasion des litiges relatifs à leur situation individuelle qu'ils portent devant la juridiction administrative ; que les dispositions de cet article ne peuvent, par suite, être sérieusement regardées comme portant atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif, qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ».

Le Conseil d'État a confirmé sa position, dans une décision du 28 janvier 2011, en jugeant que, « *si les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 citées ci-dessus n'ouvrent pas de voie d'action directe aux agents des services du Sénat à l'encontre des décisions du Bureau du Sénat en matière statutaire, ceux-ci peuvent contester ces décisions et les dispositions du règlement intérieur dont il leur est fait application, par voie d'exception, à l'occasion des litiges relatifs à leur situation individuelle qu'ils portent devant la juridiction administrative* »<sup>22</sup>.

Dans sa décision du 24 septembre 2010<sup>23</sup>, déjà citée, rendue au visa de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), il a jugé que les dispositions de l'article 8 n'étaient pas contraires à l'article 6 § 1 de cette convention.

Si le Conseil d'État a rejeté une première fois une QPC portant sur la conformité de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 au droit à un recours juridictionnel effectif<sup>24</sup>, il a jugé, dans la présente affaire, que cette première décision n'était pas revêtue de l'autorité absolue de la chose jugée et n'interdisait pas de transmettre la QPC au Conseil constitutionnel dès lors que la demande émanait, non d'un individu, mais d'une organisation syndicale.

---

<sup>21</sup> Conseil d'État, 1<sup>ère</sup> et 6<sup>e</sup> sous-sections, 24 septembre 2010, *M. Patrick D.*, n° 341685.

<sup>22</sup> Conseil d'État, 7<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> sous-sections, 28 janvier 2011, *M. Dominique P.*, n° 335708

<sup>23</sup> Conseil d'État, 28 janvier 2011, décision précitée.

<sup>24</sup> Conseil d'État, 24 septembre 2010, décision précitée.

## II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

### A. – Les griefs

Selon le syndicat requérant, l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 méconnaissait les dispositions de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui garantissent le droit à un recours juridictionnel effectif, dès lors qu'en restreignant la possibilité pour les justiciables de contester les décisions prises par les instances des assemblées parlementaires autres que celles qu'il énumère limitativement, il priverait de juge tout litige qui sort des catégories qu'il définit de manière stricte.

### B. – Les dispositions constitutionnelles de référence

Le Conseil constitutionnel reconnaît le droit à un recours effectif, dérivé de l'article 16 de la Déclaration de 1789, depuis les décisions n<sup>os</sup> 93-335 DC du 21 janvier 1994 et 96-373 DC du 9 avril 1996<sup>25</sup>.

Il ne s'agit pas d'une garantie propre aux sanctions ayant le caractère d'une punition<sup>26</sup>. De la même façon, la CESDH, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, rend ce droit applicable aux accusations en matière pénale comme aux litiges relatifs aux droits et obligations en matière civile.

Dans la décision n<sup>o</sup> 93-335 DC, le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme qui prive les requérants de la faculté d'invoquer par voie d'exception devant les juridictions administratives certains

---

<sup>25</sup> Décisions n<sup>os</sup> 93-335 C du 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, cons. 4 ; 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 83-86 ; 2003-485 DC du 4 décembre 2003, *Loi modifiant la loi n<sup>o</sup> 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*, cons. 49, 52 et 53 ; 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 125 ; 2004-510 DC du 20 janvier 2005, *Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*, cons. 9 ; 2005-522 DC du 22 juillet 2005, *Loi de sauvegarde des entreprises*, cons. 8, 10 à 13 ; 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, cons. 11 et 12 ; 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24 ; 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 36 ; 2007-561 DC du 17 janvier 2008, *Loi ratifiant l'ordonnance n<sup>o</sup> 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative)*, cons. 4 ; 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, cons. 10 ; 2010-614 DC du 4 novembre 2010, *Loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire français*, cons. 4 et 5.

<sup>26</sup> Le Conseil constitutionnel a imposé le droit au recours à propos d'une mesure de police administrative dénuée de toute nature civile ou répressive (décision n<sup>o</sup> 2005-532 DC précitée, cons. 11 et 12).



vices de procédure ou forme, de portée mineure, affectant l'adoption des schémas directeurs, des plans d'occupation des sols ou des documents d'urbanisme en tenant lieu : l'atteinte n'était pas considérée comme substantielle<sup>27</sup>.

Dans la décision n° 96-373 DC, le Conseil a affirmé, dans un considérant de principe : « *Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : "Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution" ; qu'il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.* »<sup>28</sup>

Dans les commentaires aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* sur cette décision, il était précisé : « *Cette décision parachève la "constitutionnalisation" du droit au recours engagée par les décisions n° 93-225 DC du 13 août 93 et 93-335 DC du 21 janvier 1994, en donnant à ce droit un fondement clair : l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen . (...) Cette rédaction ménage toutefois la possibilité de réglementer le droit d'accès à un tribunal ainsi consacré, notamment par l'édition de règles de recevabilité des recours sous réserve que ces règles ne portent pas une atteinte "substantielle" à ce droit. La condition d'"effectivité" du recours s'inscrit, quant à elle, dans le droit fil de la jurisprudence réaliste du Conseil constitutionnel pour qui un droit ou une liberté n'est protégé que lorsque les conditions de son exercice effectif sont remplies ; elle se fait également l'écho de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle l'article 6 de la convention consacre un "droit d'accès effectif à la justice" afin que soit assurée "une protection réelle et efficace" du justiciable.* »<sup>29</sup>

Dans une décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995<sup>30</sup>, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur ne saurait, sans méconnaître les dispositions combinées des articles 34 et 37 de la Constitution, rendre impossible l'exception d'illégalité contre des règlements pour violation de leur base législative. Le Conseil d'État, pour sa part, a eu l'occasion de relever que la recevabilité de l'exception

---

<sup>27</sup> Décision n° 93-335 DC précitée, cons. 4. Le Conseil d'État, par une décision du 13 janvier 2006 (9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> sous-sections, 13 janvier 2006, *BRED*, n° 211298), a jugé qu'en instaurant un tel délai de prescription à l'expiration duquel il n'est plus possible de contester par voie d'exception la légalité des documents d'urbanisme concernés, l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ne méconnaissait, en tout état de cause, ni le principe d'équité mentionné à l'article 6 de la CESDH, ni l'article 13 de cette convention, aux termes duquel « *toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale* ».

<sup>28</sup> Décision n° 96-373 DC précitée, cons. 83.

<sup>29</sup> *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, 1996, n° 1, p. 14.

<sup>30</sup> Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, cons. 4.

d'illégalité d'un règlement est une garantie du droit « à un recours juridictionnel effectif »<sup>31</sup>.

Le droit à un recours juridictionnel effectif a été reconnu dans le cadre de la procédure de la QPC : « *Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution " ; que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif. »*<sup>32</sup>

## C. – La conformité à la Constitution des dispositions contestées

### 1. – La préservation du droit au recours

Qualifier d'inconstitutionnel l'article 8, pour la seule raison que n'y sont mentionnés que les litiges d'ordre individuel concernant les agents, serait revenu à adopter une définition au moins en partie erronée du droit au recours effectif. Ce droit implique en effet qu'une décision donnée puisse être contestée par les personnes intéressées et non qu'une personne donnée – une organisation syndicale en l'espèce – ait toujours accès au juge en raison de ses caractéristiques propres<sup>33</sup>.

La notion de « *litiges d'ordre individuel* » est suffisamment large pour y inclure les questions d'éligibilité et d'élection. Un agent d'une assemblée parlementaire peut ainsi contester l'élection et, par là même, les règles qui y sont applicables.

Un syndicat peut, dans le contentieux de l'excès de pouvoir, intervenir à l'appui du recours de l'intéressé, voire intervenir directement. La juridiction administrative a pu ainsi déclarer recevable la requête déposée par une organisation syndicale tendant à l'annulation de la nomination pour ordre d'un directeur général des services législatifs<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Conseil d'État, 7<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> sous-sections, 23 février 2004, *Feler et a.*, n° 251791.

<sup>32</sup> Décisions n<sup>os</sup> 2010-62 QPC du 17 décembre 2010, *M. David M. (Détenition provisoire : procédure devant le juge des libertés et de la détention)*, cons. 3 ; auparavant, 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Viviane L. (Loi dite « anti-Perruche »)*, cons. 7 et 11 ; 2010-8 QPC du 18 juin 2010, *Époux L. (Faute inexcusable de l'employeur)*, cons. 10. ; 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 9 ; 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, *M. Jean-Yves G. (Amende forfaitaire et droit au recours)*, cons. 3 ; puis, 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S. (Hospitalisation sans consentement)*, cons. 33 ; 2010-73 QPC, du 3 décembre 2010, *Société Zeturf Limited (Paris sur les courses hippiques)*, cons. 12 ; 2010-90 QPC du 21 janvier 2011, *M. Jean-Claude C. (Responsabilité solidaire des dirigeants pour le paiement d'une amende fiscale)*, cons. 7.

<sup>33</sup> Décision n<sup>os</sup> 2010-19/27 QPC précitée, cons. 9 ; 2010-614 DC précitée, cons. 4 et 5.

<sup>34</sup> Tribunal administratif de Paris, 29 mai 1981, *Syndicat CFDT des personnels de l'Assemblée nationale*.

Plus généralement, le Conseil d'État admet l'intérêt à agir des syndicats de fonctionnaires contre les décisions individuelles positives, telles les décisions d'avancement, dans la mesure où elles sont susceptibles de porter atteinte à l'intérêt collectif des membres du syndicat du fait de leurs éventuelles retombées défavorables pour les tiers<sup>35</sup>. Cette solution est ancienne : elle vaut pour la décision de nomination<sup>36</sup>, une titularisation<sup>37</sup>, ou encore l'admission d'élèves dans une grande école de l'État<sup>38</sup>. L'action du syndicat peut même être portée par la voie de l'intervention<sup>39</sup>.

Si l'intérêt d'une organisation à contester les mesures individuelles négatives comme les refus de nomination ou de promotion, les notations, les sanctions est dénié, la contestation indirecte du droit des élections professionnelles, de l'absence de monopole syndical et donc de la décision apparemment contestée est elle ouverte.

Si l'accès aux tribunaux est plus restreint pour les agents des assemblées parlementaires que pour les autres agents de l'État, les premiers, et avec eux leurs organisations syndicales, ne sont pas démunis pour contester les décisions qui leur font grief.

Par ailleurs, l'ordonnance du 17 novembre 1958 préserve l'intérêt des tiers, comme l'évolution législative née de la jurisprudence du Conseil d'État de 1999 le montre pour les marchés passés par les assemblées parlementaires.

## **2. – Le respect de la séparation des pouvoirs**

La séparation des pouvoirs, souvent invoquée par les requérants dans la procédure de QPC<sup>40</sup>, a été reconnue, en tant que telle, comme faisant partie des « *droits et libertés que la Constitution garantit* » par le Conseil constitutionnel<sup>41</sup>. Elle a, par exemple, pour corollaire l'autonomie des assemblées, dont l'objet est

---

<sup>35</sup> Conseil d'État, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> sous-sections, 10 juillet 1996, *Ville de Marseille c/Syndicat CFDT Interco des Bouches-du-Rhône*, n° 125391.

<sup>36</sup> Conseil d'État, 11 décembre 1908, *Association professionnelle des employés civils du ministère des colonies*, n° 26479, *Recueil* p. 1016, conclusions Tardieu.

<sup>37</sup> Conseil d'État, section, 12 juin 1959, *Syndicat chrétien du ministère de l'industrie et du commerce*, *Recueil* p. 360.

<sup>38</sup> Conseil d'État, assemblée, 13 juillet 1948, *Société des amis de l'École polytechnique*, p. 330.

<sup>39</sup> Conseil d'État, section, 1<sup>er</sup> décembre 1972, *Demoiselle Nicole Obrego*, n° 80195, *Recueil* p. 771.

<sup>40</sup> Décisions n°s 2010-2 QPC précitée, cons. 20 ; 2010-19/27 QPC précitée, cons. 14 ; 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 4 ; 2010-100 QPC du 11 février 2011, *M. Alban Salim B. (Concession du Stade de France)*, cons. 2.

<sup>41</sup> Décisions n°s 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 13 ; comme fondement d'une censure, 2010-100 QPC précitée, cons. 5.

de permettre la bonne exécution d'une mission constitutionnelle, le vote de la loi et le contrôle de l'exécutif, en toute indépendance<sup>42</sup>.

Le Conseil constitutionnel a déjà reconnu le lien entre nécessaire autonomie des moyens et exercice de la mission constitutionnelle. Il apprécie ce lien de manière organique, plus que matérielle. Ainsi, il a jugé que l'isolement des moyens des pouvoirs publics dans une dotation budgétaire spécifique « assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs »<sup>43</sup>. Il a confirmé que « la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement (...) est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs »<sup>44</sup>. Selon la même logique dans sa décision sur la loi organique relative à ses archives, le Conseil constitutionnel a jugé que, si « une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel (...), par suite, le régime des archives du Conseil constitutionnel, qui n'est pas dissociable des conditions dans lesquelles le Conseil exerce ses missions, relève du domaine de la loi organique »<sup>45</sup>.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011 que, dans la mesure où, d'une part, elles autorisent les personnels des assemblées parlementaires à former des recours contentieux contre des décisions les affectant et, d'autre part, elles n'interdisent pas la contestation d'un acte parlementaire réglementaire par voie d'exception – ce qui préserve les droits individuels des personnels comme ceux des tiers –, les dispositions contestées assurent la conciliation entre le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours effectif reconnu par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et qui découle de la garantie des droits.

Ces dispositions se trouvent ainsi à la charnière du diptyque de l'article 16 de la Déclaration de 1789 entre séparation des pouvoirs et garantie des droits. De même, elles fondent un entre-deux normatif (le législateur régissant les moyens

---

<sup>42</sup> Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2003-472 DC du 26 juin 2003, *Loi urbanisme et habitat*, n'a pas examiné d'office l'article 76 de la loi déferée qui, voté à la suite d'un amendement présenté en deuxième lecture par les questeurs du Sénat et défendu par M. Charasse (Sénat, séance du 7 mai 2003, p. 30), prévoit : « En application du principe de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées parlementaires qui en découle, les règles applicables à la gestion du patrimoine constitué par le jardin du Luxembourg, dont l'affectation au Sénat résulte de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, ainsi que les règles relatives aux constructions, démolitions, travaux, aménagements et installations dans le périmètre et sur les grilles du jardin, sont fixées par les autorités compétentes du Sénat » (loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat).

<sup>43</sup> Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, cons. 25.

<sup>44</sup> Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, cons. 47.

<sup>45</sup> Décision n° 2008-566 DC du 9 juillet 2008, *Loi organique relative aux archives du Conseil constitutionnel*, cons. 3, reprise de la formule utilisée par le Conseil d'État dans sa décision d'assemblée précitée du 25 octobre 2002.

dont il dispose pour exercer sa mission constitutionnelle), à la charnière des actes législatifs (le législateur agissant comme législateur) et des actes administratifs (le législateur agissant comme autorité administrative à l'égard des tiers, comme en matière de marchés publics).

Dans sa décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011, le Conseil constitutionnel a donc jugé l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 conforme à la Constitution.