

N°s 389756, 389764
Centre National de la
Recherche Scientifique (CNRS)

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 23 mai 2016
Lecture du 8 juin 2016

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Ces deux litiges distincts, mais jumeaux, constituent un cas d'application de votre jurisprudence relative à la communication de documents afférents à la rémunération d'agents publics.

En 2013, Mme P... et M. D..., qui poursuivent tous deux, derrière leurs demandes individuelles un objectif de défense collective des intérêts des enseignants-chercheurs, ont sollicité de la direction du CNRS la communication des listes des bénéficiaires de la prime alors dite « d'excellence scientifique » pour les années 2009 à 2012.

Le CNRS a refusé de communiquer ces documents, conforté en cela par l'avis défavorable de la CADA, qui a estimé que ces documents étaient relatifs à ces éléments de rémunération fondés notamment sur la manière de servir des intéressés.

Mais par deux jugements identiques du 4 mars 2015, le tribunal administratif de Paris a annulé les refus de communication du CNRS, après avoir considéré que les listes annuelles en cause n'étaient pas de nature à révéler une appréciation ou un jugement de valeur sur des personnes physiques, dans la mesure où les primes d'excellence sont versées de droit aux lauréats d'une distinction de niveau national ou international d'une part, et aux personnels apportant une contribution exceptionnelle à la recherche, laquelle est appréciée en fonction de critères rendus publics d'autre part. Le tribunal administratif a, en outre, enjoint au CNRS la communication aux demandeurs des documents sollicités.

Celle qui était, encore pour quelques mois, votre deuxième sous-section, désormais deuxième chambre, a, le 22 juillet dernier, fait droit aux demandes de sursis à exécution présentées par le CNRS parallèlement aux pourvois qu'il a formés dans ces deux litiges, que vous trancherez aujourd'hui.

Le moyen qui mérite de retenir votre attention est celui tiré de l'erreur de droit qu'aurait commise le TA en jugeant que ces documents étaient communicables alors que, selon le CNRS, ils relèveraient, ainsi que l'avait estimé la CADA, de l'exception prévue par le II de l'article 6 de la loi de 1978 qui dispose que ne sont communicables qu'à l'intéressé(e) les documents « - portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable »

En défense, il est rétorqué que cette disposition ne concerne que les documents portant une appréciation sur la valeur d'une personne physique, et non pas procédant d'une telle appréciation, faute de quoi elle concernerait un nombre déraisonnable de documents.

Dans son fascicule consacré à la communication des documents administratifs au répertoire Dalloz de contentieux administratifs, notre collègue A. Lallet résume la portée de la loi telle qu'interprétée par la jurisprudence en indiquant : « Une appréciation ou un jugement de valeur est une critique, positive ou négative, portée sur la personnalité, les agissements, les qualités et les défauts d'une personne identifiable [...]. Elle suppose un regard subjectif porté sur la situation, une caractérisation ou une qualification de cette situation. Les faits et éléments purement objectifs (non connotés) doivent donc en être exclus ».

Entrent ainsi dans le champ de cette exception les notes obtenues par un candidat à un concours administratif (CE 20 janv. 1988, *Mme T...*, n° 68506, 25), l'avis d'une commission administrative paritaire relatif au mouvement annuel de mutation au sein d'un corps (CE 11 févr. 1994, *Min. du Budget c/ B...*, n° 143853 T. p.952) ainsi que les points attribués à un agent inscrit à un tableau d'avancement (CE 21 déc. 1994, *B...*, n° 124389, T. p. 952).

S'agissant du contrat de travail et des bulletins de salaire d'un agent public, vous avez adopté une approche nuancée et pointilliste. La rémunération qui y est portée ne révèle aucune appréciation ni aucun jugement de valeur sur la personne recrutée, lorsque son montant résulte de l'application des règles régissant l'emploi en cause ; à l'inverse, cette information est couverte par le secret lorsque la rémunération est arrêtée d'un commun accord entre les parties sans être déterminée par de telles règles (CE 24 avr. 2013, *Syndicat CFDT Culture*, n° 343024, B.). En conséquence, le contrat de travail ne peut, dans ce cas, être communiqué qu'après occultation des éléments relatifs à la rémunération ; le bulletin de salaire n'est, quant à lui, pas communicable, puisque la communication d'un tel document expurgé des mentions secrètes serait dépourvue d'intérêt (CE 26 mai 2014, *Cté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz*, n° 342339, B.). Il en va de même du montant d'une prime de rendement ou de performance et, plus largement, de la part modulable de la rémunération qui dépend de la manière de servir (CE 10 mars 2010, n° 303814, *Commune de Sète*, p. 70). Cette dernière décision est particulièrement topique pour le cas qui nous occupe.

Il nous faut pour départager entre les deux lectures qui opposent les parties sur le sort à réserver à la liste des bénéficiaires de la prime ici en litige, vous détailler l'économie de cette prime.

L'article L. 954-2 du code de l'éducation prévoit que l'existence d'une « prime d'encadrement doctoral et de recherche », accordée après avis de la commission de la recherche du conseil académique, devenue le conseil scientifique depuis 2013. L'objectif de cette prime est de réduire le déficit d'attractivité en raison d'une trop faible rémunération dont les postes d'enseignants-chercheurs sont réputés souffrir en France.

C'est un décret n° 2009-851 du 8 juillet 2009 qui a précisé les conditions de cette prime, qu'il a curieusement entrepris de rebaptiser « prime d'excellence scientifique » jusqu'en mai 2014 avant d'en revenir à l'appellation retenue par le législateur.

Cette prime, attribuée par les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, *« peut être accordée aux personnels dont l'activité scientifique est jugée d'un niveau élevé par les instances d'évaluation dont ils relèvent ainsi qu'à ceux qui exercent une activité d'encadrement doctoral. »*, précise l'article 1^{er} de ce décret. *« Elle peut également être attribuée aux personnels lauréats d'une distinction scientifique de niveau international ou national conférée par un organisme de recherche dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la recherche ou apportant une contribution exceptionnelle à la recherche »*.

Elle est attribuée pour une période de quatre ans renouvelables par le président ou le directeur de l'établissement en fonction de l'évaluation réalisée par l'instance d'évaluation compétente à l'égard de son bénéficiaire en application des règles statutaires afférentes à son corps et après avis du conseil scientifique dans une fourchette de taux annuels minimum et maximum définis par arrêté (scientifique (entre 3500 et 15000 euros, et jusque 25000 euros pour les lauréats d'une distinction scientifique de niveau international).

C'est le conseil d'administration de chaque établissement qui, en vertu de l'article 5 du décret, arrête, après avis du conseil scientifique de l'établissement ou de l'organe en tenant lieu, les critères de choix *des bénéficiaires de la prime ainsi que le barème afférent au sein duquel s'inscrivent les attributions individuelles.* ». Le décret ne dit rien d'une éventuelle publication de la liste des bénéficiaires, mais précise en revanche que *les critères de choix et le barème sont rendus publics* ».

Il ressort de ces dispositions que la prime couvre, pour le dire rapidement, deux hypothèses fort différentes du point de vue de l'accès aux documents administratifs :

- d'une part, et ainsi que le TA l'a jugé, l'attribution de la prime est automatique pour les lauréats d'une distinction scientifique de niveau international ou national. Si la rédaction du texte du décret invite déjà à une telle lecture, vous ne pouvez qu'être confortés par la consultation de la circulaire du 24 juillet 2009 relative à ce décret qui précise que : *« pour ceux-ci, l'attribution est automatique »*.
- d'autre part, et à l'inverse de ce que le TA a jugé, la prime est également— et essentiellement à vrai dire—, attribuée aux personnels dont l'activité scientifique est jugée d'un niveau élevé et aux personnels apportant une contribution exceptionnelle à la recherche. Cela révèle nécessairement une appréciation ou un jugement de valeur sur ces personnels, au sens des dispositions précitées du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Peu importe à notre sens la circonstance qu'a retenue le TA et qui l'a retenu, que la qualité scientifique des travaux des personnels qui sollicitent cette prime fait l'objet d'un examen par des instances d'évaluation qui ne serait pas directement l'autorité hiérarchique : ce n'est pas pour autant un concours, dont la liste des lauréats est le plus souvent rendue publique par les textes qui l'instituent, selon une pratique qui procède du principe d'égalité d'accès à la fonction publique, mais bien une prime.

Ce constat n'est guère étonnant puisque précisément l'instaurant de la prime dont il est ici question avait vocation à mieux rémunérer, dans l'enseignement supérieur et la recherche, le mérite. Il nous semble donc que le tribunal administratif a commis une erreur de droit. La seule question, si vous nous suivez est de savoir si vous devez casser entièrement le jugement

du TA, bien qu'il ait eu en partie raison. A la réflexion, cela nous semble le plus expédient, car une cassation partielle pourrait être moins lisible et qu'un débat peut encore opposer les parties sur le caractère des informations à communiquer , notamment la question du montant des primes.

Par ces motifs, nous concluons à la cassation du jugement attaqué, au renvoi de l'affaire au TA De Paris, et au rejet des demandes de frais de procédure des deux parties.