

N° 471537 (Fond)  
M. C...

4<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> chambres réunies

Séance du 11 octobre 2023  
Lecture du 31 octobre 2023

## CONCLUSIONS

**M. Jean-François de MONTGOLFIER, Rapporteur public**

En 2017, le ministère de l'enseignement supérieur a déployé un premier téléservice national (« [trouvermonmaster.gouv.fr](http://trouvermonmaster.gouv.fr) ») qui répertoriait les formations en deuxième cycle de l'enseignement supérieur. Chaque université restait toutefois compétente pour organiser sa procédure de recrutement.

Ce téléservice a évolué une première fois en 2021<sup>1</sup> afin de permettre aux étudiants n'ayant pas obtenu le master de leur choix de saisir le rectorat par voie dématérialisée.

Enfin, en vue de la campagne de recrutement pour la rentrée universitaire de septembre 2023, la plateforme a été remplacée par un nouveau téléservice, baptisé « [Monmaster.gouv.fr](http://Monmaster.gouv.fr) », destiné non seulement à diffuser l'information sur les filières disponibles mais aussi à recueillir les candidatures et à organiser la procédure de recrutement. *Monmaster* est donc une sorte de *Parcoursup* pour l'entrée en deuxième cycle.

A cette fin, un décret simple du 20 février 2020<sup>2</sup> « relatif à la procédure dématérialisée de candidature et de recrutement en première année des formations conduisant au diplôme national de master » a introduit, dans le code de l'éducation les articles D. 612-36-2 à D. 612-36-2-9. Il pose le principe de la centralisation des demandes d'inscription et de leur traitement par la plateforme nationale. Il habilite le ministre à fixer par arrêté le nombre maximal de

---

<sup>1</sup> Décret n° 2021-629 du 19 mai 2021 modifiant les conditions dans lesquelles les titulaires du diplôme national de licence non admis en première année d'une formation de leur choix conduisant au diplôme national de master se voient proposer l'inscription dans une formation du deuxième cycle.

<sup>2</sup> Décret n° 2023-113.

*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.*

candidatures qu'un même candidat peut présenter par mention de master et il organise les trois phases de la procédure (dépôt des candidature-examen-admission).

\* M. Laël C..., qui se prévaut de la qualité d'étudiant candidat au Master, vous a saisi, en excès de pouvoir, le 21 février 2023.

Par une décision du 7 juin 2023<sup>3</sup> vous avez refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC posée à l'appui de cette requête et portant sur l'article L. 612-6 du code de l'éducation qui permet aux universités de fixer un nombre de places limité et d'organiser la sélection pour l'entrée en Master.

La requête tendait initialement à l'annulation de la décision révélée par un communiqué de presse du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en date du 13 janvier 2023 qui annonçait la mise en place du téléservice. Elle a été enregistrée au greffe de la Section du contentieux le jour même de la parution au *Journal officiel* du décret du 20 février et, dans les heures suivantes, M. C... l'a rectifiée pour préciser qu'il ne demande l'annulation que de ce décret.

Cette précision est importante. En effet, la création du téléservice a nécessité l'édiction non d'un seul acte réglementaire mais d'au moins cinq.

Outre le décret du 20 février, ont été publiés :

- 1<sup>o</sup> Un arrêté ministériel du même jour pris en application de ce décret, qui établit des dérogations à la procédure dématérialisée et fixe le nombre maximal des candidatures qui peuvent être déposées ;
- 2<sup>o</sup> Un arrêté du 28 février qui fixe le calendrier de la procédure au titre de l'année universitaire 2023-2024 ;
- 3<sup>o</sup> Un arrêté du 9 mars qui crée le traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Mon Master » ;
- 4<sup>o</sup> Enfin, un décret en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres du 15 mars<sup>4</sup> relatif à la procédure d'admission, qui a principalement pour objet de déroger au principe « silence vaut acceptation ».

\* Dès lors que la requête de M. C... n'est dirigée que contre le décret organisant la procédure d'examen des candidatures, l'invocation du RGPD et de la loi Informatique et liberté pour critiquer le traitement de données à caractère personnel est inopérante. (Voyez, pour une configuration comparable, 9 mai 2023, *Association les enfants d'abord*, n°463213, C). Les demandes subsidiaires du requérant, tendant à ce que vous ordonniez une expertise de cybersécurité ne peuvent par suite qu'être rejetées.

\* En second lieu, les précisions apportées par l'arrêté du 28 février relatif au calendrier de la procédure d'examen des candidatures privent de toute portée le moyen tiré de ce que, pour les candidats aux Masters en alternance, l'obligation de produire le contrat d'apprentissage méconnaîtrait le code du travail. Dans ses dernières écritures, M. C... en prend d'ailleurs acte.

---

<sup>3</sup> CE, 7 juin 2023, C..., n°471537, B.

<sup>4</sup> Décret n° 2023-179.

Restent deux moyens opérants.

\* Le premier soutient que l'obligation de recourir à un téléservice est illégale en l'absence d'autorisation législative et de garanties assurant l'accès normal des usagers au service public par la mise en place de dispositifs d'aide et d'accompagnement.

Par une décision et un avis contentieux du 3 juin 2022, *CNB et La Cimade*<sup>5</sup>, vous avez jugé qu'aucune règle législative ou de niveau supérieur ne fait obstacle, par principe, à l'instauration de l'obligation de recourir à un téléservice afin accomplir une démarche administrative auprès de l'Etat. Vous avez précisé que le pouvoir réglementaire est compétent pour instaurer une telle obligation dès lors qu'elle n'a pas pour effet de modifier les conditions légales de délivrance de l'autorisation sollicitée.

Vous avez toutefois rappelé que l'administration est tenue de préserver l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. **A cette fin, vous avez posé une grille d'analyse en énumérant cinq critères dont l'administration doit tenir compte : l'objet du service ; le degré de complexité des démarches administratives en cause ; leurs conséquences pour les intéressés ; les caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre et, enfin, les caractéristiques du public concerné, notamment, le cas échéant, ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement (§9).**

La présente affaire vous donnera la première occasion de faire application de ce cadre d'analyse pour examiner le choix d'imposer par décret le recours à un téléservice. Elle vous permettra aussi trancher une question de méthode quant à votre contrôle.

Vous avez subordonné la légalité de l'obligation de recourir à un téléservice<sup>6</sup> à la condition que le pouvoir réglementaire permette l'accès normal des usagers au service public et garantisse l'exercice des droits des usagers. Il ne nous semble pas toutefois que vous ayez entendu que le contrôle de cette condition s'apprécie au regard seulement de l'acte réglementaire qui institue cette obligation. D'une part, selon un principe général propre au pouvoir réglementaire, celui-ci n'est jamais tenu d'épuiser sa compétence en un seul acte (27 octobre 2008, *Fédération départementale des associations agréées de la pêche et des protections du milieu aquatique de l'Orne*, n°307546, A ; 12 février 1993, *Syndicat CFDT des personnels des ministères chargés de l'Industrie, de la Recherche, de l'Energie, du Commerce et de l'Artisanat*, T.) Les différents actes réglementaires adoptés pour mettre en place la plateforme *Monmaster* en sont l'illustration. D'autre part, ceux des paramètres relevant de la responsabilité de l'Etat qui doivent être pris en compte dans la grille d'analyse précitée (i.e., la complexité de la démarche en cause, les caractéristiques de l'outil numérique et les conditions d'accès ou de maniement du service en ligne) ne se rattachent pas nécessairement à l'exercice du pouvoir réglementaire mais peuvent relever de politiques publiques d'accompagnement au numérique, d'actes de droit souple ou des caractéristiques techniques de l'outil.

Par suite, l'acte réglementaire qui impose le recours à un téléservice n'est lui-même tenu de prendre des mesures destinées à préserver l'accès normal des usagers au service public que si cet accès n'est pas suffisamment assuré par ailleurs compte tenu des conclusions auxquelles conduit la grille d'analyse de vos décisions *CNB-La Cimade*. Il s'agit donc de déterminer, dans

---

<sup>5</sup> CE, Section, 3 juin 2022, *CNB et La CIMADE et autres* ; CNB, n°452798, 452806, 454716, A ; Section, Avis, 3 juin 2022, *La CIMADE et autres*, n°461694, 461695, 461922, A

<sup>6</sup> En l'espèce, le premier alinéa de l'article D. 612-36-2 du code de l'éducation.

ce cadre, si le Gouvernement était tenu de prévoir, dans le décret attaqué, des **dispositions spécifiques** destinées à préserver l'accès normal des usagers au service public et à garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits.

\* Ces précisions étant apportées, nous n'avons aucune hésitation à vous proposer d'écarter le moyen.

Les conséquences des décisions auxquelles conduit la mise en œuvre du téléservice sont certes importantes, puisqu'il s'agit de permettre la poursuite d'études après la licence mais cela n'est pas de nature à disqualifier l'obligation d'y recourir. L'objet du service (présenter des candidatures en première année de Master) et la complexité de la démarche (déposer un dossier de candidature) ne nous paraissent pas davantage dirimants. Sur ce point, il faut envisager une approche comparatiste entre l'avant et l'après l'instauration du téléservice *Monmaster* et, dans cette logique, nous sommes convaincus que sa mise en œuvre constitue un progrès dans l'accès aux filières de formation et donc un renforcement de l'égalité devant le service public. L'augmentation sensible du nombre des candidatures reçues par certaines facultés en témoigne. Nous ne voudrions pas paraître négliger les difficultés que certains enseignants ont pu rencontrer pour examiner les candidatures en ligne ou les réticences que certaines universités ont manifesté devant les contraintes résultant de l'obligation de recours à la plateforme mais il nous semble que vos décisions *La Cimade et autre* vous invitent à vous placer « du point de vue » de l'utilisateur et non de l'administration ou de ses agents.

Surtout, le téléservice en cause ne se borne pas à substituer un accès dématérialisé à un accès physique ou papier. A l'instar de *Parcoursup*, *Monmaster*, permet aussi de gérer les conditions dans lesquelles l'admission dans une filière implique la renonciation aux autres candidatures en attente. Il tend ainsi à réduire le nombre de places vacantes en Master à la rentrée du fait de candidats admis dans plusieurs filières qui ne font pas connaître celles auxquelles ils renoncent. Or, en pratique, un tel objectif ne peut réellement être atteint que par la création d'un téléservice généralisé, c'est-à-dire obligatoire.

Enfin, et surtout, la population concernée, titulaire d'une licence ou étudiante en fin de premier cycle de l'enseignement supérieur ne nous paraît guère exposée au phénomène d'illectronisme. Selon une étude de l'INSEE rendue publique le 22 juin dernier<sup>7</sup>, dans la tranche d'âge concernée, le taux d'illectronisme est cinq fois inférieur à la moyenne nationale et, chez les diplômés bac +3, 7 fois inférieure. La population concernée par le téléservice *Monmaster* a déjà surmonté l'épreuve de *Parcoursup* et la réussite à un premier cycle d'enseignement supérieur nous paraît en général incompatible avec l'incapacité à déposer une candidature sur une plateforme en ligne. Nous ne contestons pas qu'il puisse se trouver des personnes qui ont besoin d'être accompagnées pour réaliser cette démarche en ligne mais nous sommes convaincus que ces mêmes personnes auraient aussi eu besoin d'être accompagnées pour adresser leurs dossiers de candidatures aux universités.

Reste la question du fonctionnement effectif du téléservice. Des dysfonctionnements empêchant le dépôt des candidatures pourraient être de nature à démontrer que l'obligation de recourir à la plateforme est illégale ou, si ces dysfonctionnements sont constatés postérieurement à l'institution de cette obligation, à imposer que Gouvernement la suspendre le temps que le téléservice réponde à ses finalités. Toutefois, en l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que la plateforme ne fonctionne pas ou que les conditions pour s'y connecter

---

<sup>7</sup> « 15% de la population est en situation d'illectronisme en 2021 », Insee Première, n°1953, juin 2023.

et y déposer les candidatures soulèvent des difficultés telles que les candidats auraient dû y renoncer.

Dans ces conditions, le Gouvernement n'était pas tenu de prévoir, dans le décret attaqué, des dispositions spécifiques destinées à préserver l'accès normal des usagers au service public et à garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits.

Il ne nous paraît donc pas nécessaire, pour écarter le moyen, d'invoquer les circonstances extérieures au décret dont le ministre se prévaut en défense, à savoir la possibilité dont disposent les étudiants en dernière année de licence de bénéficier du soutien des services généraux de leur université et, pour ceux qui comme le requérant ne seraient plus inscrits à l'université, le recours à un point « France services ».

\* La requête critique aussi la fixation d'une limite au nombre des candidatures qu'un étudiant peut déposer sur le site *Monmaster*. Le décret attaqué fixe seulement<sup>8</sup> le principe d'une telle limitation. Son nombre figure à l'article 4 de l'arrêté du 20 février : quinze candidatures, dans des formations générales auxquelles peuvent s'ajouter autant dans les formations par alternance.

Vous n'avez à notre connaissance jamais eu à connaître de la limitation du nombre de candidatures qui peuvent être présentées simultanément (alors même que, par exemple, elle existe aussi pour *Parcoursup*). Vous connaissez en revanche les règles qui ont pour objet de limiter les candidatures successives à un même concours (6 novembre 1957, *Sieur Sultan*, p. 589 ou 6 octobre 1995, *D'Antin Tournier de Vaillac*, 146887, T) et vous avez jugé qu'une différence du nombre de candidature entre deux filières d'accès ne porte pas atteinte au principe d'égal accès aux emplois publics (24 juillet 1981, *M... et a*, 17554, A et T).

Pour justifier le principe d'une limitation du nombre des candidatures, le Gouvernement invoque le bon fonctionnement de la procédure de recrutement et la bonne gestion des dossiers par les universités. Cela relève du bon sens mais nous ne sommes même pas convaincus que l'invocation de cet argument soit nécessaire pour justifier la mesure critiquée car nous pensons plus simplement que le principe d'égal accès au service public de l'enseignement supérieur n'implique pas que les candidats soient autorisés à déposer un nombre illimité de candidatures.

La seule question qui pourrait faire naître des interrogations quant à sa légalité est celle du nombre maximal de candidatures qui, s'il était déraisonnablement bas, pourrait s'attirer une critique au titre de l'erreur manifeste d'appréciation. En l'espèce, cette question relève de l'appréciation de la légalité de l'arrêté du 20 février 2022. Précisons que le nombre de candidatures s'applique par mention de master et non par parcours (il y a 3 500 mentions et plus de 8000 parcours) de sorte que, comme le souligne le ministre en défense, certains candidats ont pu présenter un nombre très élevé de candidatures.

**PCMNC :**

Rejet de la requête

---

<sup>8</sup> A l'article D. 612-36-2-1 du code de l'éducation