

N° 466958

Mme T...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 11 octobre 2023

Décision du 13 novembre 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Le fils de Mme T... a été scolarisé à l'école Sainte-Marthe, école privée catholique sous contrat d'association avec l'État, à Grenade (31330) en Haute-Garonne. Après une évaluation par une psychologue de l'école en 2020, faisant état du comportement violent de cet élève, la directrice de l'établissement a transmis une information préoccupante à la cellule départementale de recueil de traitement et d'évaluation de Haute-Garonne. Après une enquête sociale, aucune mesure de protection n'a été décidée.

A l'issue de cette procédure, Mme T... a sollicité la psychologue de l'école en lui demandant de lui communiquer l'ensemble des documents qu'elle a établis se rapportant au comportement de son fils. La CADA, saisie en l'absence de réponse positive à cette demande, a rendu un avis globalement favorable à la communication des documents demandés, sous réserve qu'ils existent et dans la mesure des secrets protégés par la loi.

N'obtenant toujours pas satisfaction, Mme T... a saisi le TA de Toulouse. Par une ordonnance du 22 juin 2022, le président de la 4^{ème} chambre a rejeté la requête de Mme T... en raison de l'incompétence de la juridiction administrative.

Mme T... soutient que le tribunal a commis une erreur de droit en déclinant la compétence de la juridiction administrative. Elle a raison sur un point : l'ordonnance attaquée est fondée sur le motif que les documents sollicités relatifs à l'activité de la psychologue de l'établissement ne relèvent pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique. Mais ce n'est doublement pas le bon critère.

Pour déterminer si la juridiction administrative est compétente en matière de communication de documents, sur le fondement du CRPA, il convient en effet, et vous l'avez rappelé récemment (24 décembre 2021, M. S..., n°444711, B), de rechercher si les documents sont demandés à une personne publique (l'Etat, les collectivités territoriales ou les autres personnes de droit public) ou à une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public. Et c'est tout.

En cas de réponse positive à cette question, qui touche à la compétence juridictionnelle, il convient ensuite d'examiner si les documents demandés ont été produits ou reçus par cette

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.

personne publique ou cette personne privée et s'il existe un lien suffisamment direct avec la mission de service public, ie s'il s'agit d'un document administratif (v. 17 avril 2013, La Poste c/ M. B..., n° 342372, T. pp. 601-602 ; 24 avril 2013, Mme L... , n° 338649, T. p. 601 ; 7 juin 2019, Sa Hlm Antin Résidences, n°422569, B ; 21 avril 2017, RATP c\ V..., n° 395952, T. p. 613 ; 13 avril 2021, Fédération Française de Karaté et disciplines associées, n°435595, 440320, B), ce qui est une question de fond.

En déclinant la compétence de la juridiction administrative au regard de la qualification du document et, au demeurant en ayant eu recours au critère de la prérogative de puissance publique, le premier juge a entaché son ordonnance d'une erreur de droit.

Il n'en demeure pas moins qu'avant le cas échéant de casser cette ordonnance et de renvoyer l'affaire devant le tribunal, il y a lieu de régler cette question de compétence, qui demeure entière devant vous et qui n'est pas évidente.

Il faut commencer par identifier la personne sollicitée en vue de la communication des documents. Contrairement à ce qu'indiquait Mme T... dans sa demande comme dans sa requête de première instance, ce n'est pas la psychologue, qui n'a pas agi à titre indépendant, mais l'institution au nom et pour le compte duquel elle est intervenue, qui est la personne qui a produit ces documents au sens du CRPA.

Quelques précisions à cet égard sur l'organisation de l'enseignement catholique, telle qu'elle est définie par le Statut de l'enseignement catholique en France, adopté par l'Assemblée plénière de la Conférence des évêques de France le 18 avril 2013, et par le code de l'éducation pour ce qui est du contrat d'association.

L'établissement d'enseignement est l'école catholique (article 133 du Statut). Cet établissement n'a pas la personnalité juridique. Son support juridique est un organisme de gestion (article 115). L'organisme de gestion a la responsabilité de la gestion économique, financière et sociale d'un ou de plusieurs établissements (article 134). La forme recommandée de l'organisme de gestion est l'association (article 138). Il est l'employeur des personnels de droit privé (article 134), tandis que les enseignants, pour les écoles sous contrat, sont des maîtres de l'enseignement public ou des maîtres liés à l'Etat par contrat qui leur confère la qualité d'agent public (article L. 442-5 du code de l'éducation).

Les écoles catholiques, qui reçoivent leur mission de l'Eglise, relèvent aussi d'une autorité de tutelle, mandatée ou agréée par l'évêque (article 178 du Statut). L'autorité de tutelle est une personne physique : le plus souvent, il s'agit du directeur diocésain, par mandat de l'évêque, pour les établissements sous tutelle diocésaine ; il s'agira du supérieur majeur ou de la supérieure majeure, par agrément de l'évêque, pour les établissements sous tutelle congréganiste (article 179).

Le directeur diocésain de l'Enseignement catholique, à raison de sa qualité de collaborateur direct de l'évêque, est salarié d'une association placée sous la responsabilité de l'évêque (art. 209). Le directeur diocésain est le président de cette association (article 217), qui regroupe les services nécessaires à l'exercice de ses fonctions (article 216) et qui emploie les personnels des services diocésains (article 217).

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.

Où l'on constate que le personnel intervenant dans les écoles, en dehors des enseignants, peut être employé par l'OGEC ou par la direction diocésaine de l'enseignement catholique¹.

En l'espèce, la psychologue qui est intervenue à l'école Sainte-Marthe de Grenade relève de la direction diocésaine de l'enseignement catholique de Haute-Garonne. Et c'est bien cette direction qui a été identifiée par la CADA comme étant la personne à qui les documents ont été demandés.

Une direction diocésaine de l'enseignement catholique est-elle chargée d'une mission de service public ?

Le Tribunal des conflits (27 novembre 1995, L..., n° 02963, p. 501) et vous-même (4 juillet 1997, Epoux V..., n°162264, A)² avez déjà jugé que les établissements d'enseignement privés sous contrat d'association participent au service public de l'éducation.

On peut déduire de ces décisions que ce sont non seulement les établissements, même s'ils n'ont pas la personnalité juridique, mais aussi les OGEC, qui sont le support juridique des établissements d'enseignement dont ils assurent la gestion, qui participent à cette mission de service public³. Les contrats d'association sont conclus, comme en l'espèce (contrat du 24 novembre 1981), avec l'établissement et l'OGEC⁴.

Ces décisions précisent bien qu'il s'agit d'une participation au service public de l'enseignement, ce qui n'est pas tout à fait équivalent que d'être chargé de cette mission de service public. On conçoit en effet que l'enseignement privé sous contrat n'est pas chargé du service public de l'enseignement, mais participe, auprès de l'Etat, à l'accomplissement cette mission.

Il n'en demeure pas moins que, pour l'application du CRPA, il est possible de considérer que les établissements et avec eux les OGEC, parce qu'ils sont exécutants du service, sont chargés d'une mission de service public. La CADA l'a déjà admis à plusieurs reprises (v. par ex. avis n° 20081386 du 6 mai 2008 ; n° 20184808 du 18 avril 2019 ; n° 20190624 du 18 avril 2019 ; n° 20194364 du 30 juin 2020).

Les décisions Le Troadec et Vitry ne disent en revanche rien, parce que le sujet n'était pas en débat, des directeurs diocésains mandatés par l'évêque.

La CADA estime en général qu'ils ne sont pas, à la différence des OGEC, chargés d'une mission de service public : v. ses avis n° 20120607 du 23 février 2012, avis n° 20144173 du

¹ L'article 73 du Statut indique d'ailleurs qu'au-delà du périmètre de l'établissement, de nombreux acteurs participent à la mission de l'Enseignement catholique, au service des communautés éducatives (services diocésains, académiques ou nationaux, formateurs, psychologues de l'éducation...).

² Cette décision, qui portait sur l'orientation d'un élève, vise, en mentionnant « les institutions propres à l'enseignement privé au sein desquelles ces établissements sont représentés », la commission d'appel qui avait rendu une des décisions attaquées.

³ En ce sens, pour les lycées français à l'étranger sous contrat avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, v. 26 mai 2004, M. et Mme de Bazelaire, n° 259682, T.

⁴ Le code de l'éducation est ambigu sur ce point (v. les articles L. 442-5 et R. 442-33 ; v. l'article R. 442-59 ; v. aussi Réponse ministérielle publié au JO le 4 décembre 2018, Q n° 7224).

27 novembre 2014, avis n° 20144583 du 18 décembre 2014 et avis n° 20201376 du 30 juin 2020 ; en sens contraire cependant, l'avis n° 20210161 du 15 avril 2021 et l'avis rendu dans la présente affaire.

Il nous apparaît également qu'ils ne sont pas chargés d'une mission de service public.

Certes, si leurs missions, telles que définies par le Statut de l'enseignement catholique en France, sont essentiellement religieuses, ils ont aussi un rôle en ce qui concerne la fonction éducative de l'enseignement catholique.

Ainsi, la tutelle s'assure que les établissements s'inscrivent dans les orientations pastorales définies par l'évêque pour son diocèse (article 180). La tutelle se porte garante devant l'évêque du caractère catholique et évangélique des écoles sous sa responsabilité (article 186). Elle veille à ce que les projets éducatifs soient explicitement fondés sur l'Évangile et vécus selon son esprit (article 183) et elle veille particulièrement à ce que les responsables, en particulier le chef d'établissement et l'organisme de gestion, s'inscrivent dans cette mission reçue de l'Église, et à ce que toute leur activité trouve sa source dans l'Évangile reçu dans la Tradition de l'Église et dans la conception chrétienne de l'homme qui en est l'expression (article 181).

Mais aussi, la tutelle prête attention au climat relationnel de l'établissement, à ses capacités d'innovation pédagogique et à la participation de tous à la mise en œuvre du projet éducatif (article 182). Elle s'assure que la mission éducative de l'établissement d'enseignement soit conduite dans l'excellence pédagogique et scientifique (article 183). Elle veille à ce que les écoles catholiques répondent aux attentes éducatives de la société, sur un territoire social et culturel déterminé (article 184).

Il n'en demeure pas moins que tant la loi que l'autorité administrative demeurent indifférents à l'autorité de tutelle. Ils se préoccupent seulement des établissements et des organismes de gestion, en particulier à travers le contrat d'association.

Mais la loi n'a pas entendu reconnaître l'existence d'un service public assuré par les directeurs diocésains ; ils ne sont par ailleurs pas dotés de prérogatives de puissance publique ; l'autorité administrative n'intervient pas dans l'organisation et le fonctionnement des directions diocésaines, ni n'exerce de contrôle sur leurs services et leurs activités. Aucun des critères de la jurisprudence APREI n'est donc vérifié (Section, 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, n° 264541, Rec. p. 92).

Il en résulte que les documents dont Mme T... a souhaité obtenir communication ont été demandés à une personne privée qui n'est pas chargée d'une mission de service public. C'est ce motif qui justifie l'incompétence de la juridiction administrative (S..., préc.) et qui doit être substitué à celui retenu à tort par le premier juge.

Il est vrai que cette solution fait finalement dépendre l'application du CRPA s'agissant de la communication des documents, dans une configuration comme celle de l'espèce, de la question de savoir si la psychologue est salariée de l'OGEC ou de la direction diocésaine. Dans le premier cas, le CRPA trouverait à s'appliquer ; mais pas dans le second.

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.

Mais ce résultat ne diffère pas du cas où une activité est soit directement exercée par une personne publique (application du CRPA) soit est pourvue par un prestataire extérieur dans le cadre d'un marché (le CRPA ne s'appliquant pas à ce prestataire).

En tout état de cause, dès lors que les documents administratifs sont ceux produits mais également ceux reçus, il appartient au demandeur de s'adresser également à la personne publique ou la personne privée chargée d'une mission de service public qui est susceptible de détenir ces documents parce qu'elle les a reçus, possiblement ici la directrice de l'établissement qui a transmis l'information préoccupante, tout en précisant cependant qu'en la matière des règles de confidentialité, de secret et de respect de la vie privée s'appliquent (v. sur le sujet votre décision QPC du 8 novembre 2021, M. M..., n°455421).

PCM, et après substitution de motifs en cassation, NC rejet du pourvoi.