

N°s 488227 488228

Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse c/. Société Benchmark

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 16 février 2024

Décision du 11 mars 2024

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

CCM Benchmark, filiale du groupe Le Figaro, est une société d'édition de sites internet, tels que Comment ça marche, l'Internaute, le Journal des femmes, le Journal du Net, etc. Pour alimenter ses sites, cette société utilise de nombreuses données tierces, en particulier des données publiques (plus de 2 milliards de données publiques revendique-t-elle !).

En matière d'éducation, elle s'intéresse notamment aux résultats des évaluations scolaires réalisées dans les établissements publics et privés sous contrat. En septembre 2020, elle a demandé au ministère de l'Education nationale de lui communiquer les résultats de ces évaluations en CP, CE1, sixième et seconde, agrégés au niveau des établissements, pour la France entière, au titre des années 2016, 2017, 2018 et 2019.

Après un refus implicite, elle a saisi la CADA, qui a rendu, le 10 décembre 2020, un avis favorable à la communication des chiffres par établissements (avis n° 20204268).

Ne voyant cependant toujours rien venir, la société, après vaines relances du ministère, a fini par saisir le tribunal administratif de Paris qui, par un jugement du 13 juillet 2023, a annulé la décision de refus de communication et fait injonction à l'Etat de lui communiquer les résultats des évaluations agrégés par établissements. Le ministre se pourvoit en cassation et a demandé le sursis à exécution de ce jugement.

Il soutient notamment, et il faut commencer par-là, que le tribunal a commis une erreur de droit sur le régime de communicabilité applicable. Selon le ministre, les évaluations scolaires ne relèvent pas du régime général du CRPA, mais d'un régime spécifique défini par l'article L. 241-12 du code de l'éducation nationale.

Cet article liste les missions du Conseil d'évaluation de l'école, créé par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, en remplacement du Conseil national d'évaluation du système scolaire. Ce conseil comprend quatorze membres, dont un président nommé par le Président de la République, deux députés et deux sénateurs.

Parmi ses différentes missions figure notamment la cohérence des évaluations conduites par le ministère de l'éducation nationale portant sur les acquis des élèves et les établissements d'enseignement scolaire. C'est le 1° de l'article L. 241-12.

Il existe en effet, aux côtés d'autres évaluations, une évaluation des acquis des élèves et une évaluation des établissements.

Les premières sont réalisées chaque année, auprès des élèves de CP, CE1, CM1, sixième, quatrième, seconde et première année de CAP. Ce sont des évaluations standardisées au niveau national. Elles permettent de mesurer la performance du système éducatif, tout en fournissant aux enseignants et à l'administration de l'éducation nationale des informations et indicateurs sur le niveau des élèves.

Les secondes portent sur les établissements. Un établissement est évalué en moyenne tous les 5 ans. Cette évaluation se décompose en deux parties : une autoévaluation, conduite par l'équipe de direction de l'établissement, dans quatre domaines¹ et à partir notamment d'une multitude d'indicateurs ; une évaluation extérieure, réalisée par une équipe composée de trois ou quatre évaluateurs externes. L'évaluation de l'établissement permet de nourrir la réflexion en vue de l'élaboration du projet d'établissement².

Les premières évaluations, celles des acquis des élèves, demandées par la société CCM Benchmark, servent aux secondes, celles des établissements. Ce sont une des nombreuses données utilisées dans le cadre de l'auto-évaluation de l'établissement.

En vertu du 2° de l'article L. 241-12 du code de l'éducation, le conseil d'évaluation de l'école définit le cadre méthodologique et les outils des autoévaluations et des évaluations des établissements conduites par le ministère chargé de l'éducation nationale et analyse les résultats de ces évaluations. Il s'assure de la fréquence régulière de ces évaluations d'établissements et définit les modalités de leur publicité. Ce même 2° précise que « l'accès aux données utilisées pour ces évaluations à des fins de statistiques et de recherche est garanti, sous réserve du respect de la réglementation applicable en matière de protection des données à caractère personnel et du livre III du code des relations entre le public et l'administration ».

Le ministre tire parti de cette disposition pour soutenir que les données utilisées pour les évaluations des établissements, dont font partie les évaluations des acquis des élèves, relèvent d'un régime spécifique de publicité déterminé par le conseil d'évaluation des écoles et échappe ainsi au CRPA. Nous ne parvenons pas à adhérer à l'interprétation qu'il propose.

Un régime spécifique de communication se déduit normalement de la lettre du texte ou de son économie générale lorsqu'il a prévu un système suffisamment complet d'accès aux documents qu'il régit. A défaut, il doit ressortir clairement de l'intention du législateur lorsque le texte

¹ Apprentissages et enseignements ; climat scolaire ; fonctionnement de l'établissement ; environnement de l'établissement.

² v. Cadre de l'évaluation des écoles du 1^{er} degré, janvier 2022 et cadre de l'évaluation des établissements du second degré, juin 2023.

n'est pas explicite. Mais en revanche, la seule circonstance qu'un texte prévoit qu'un document est communiqué à une commissions ou est publié par l'administration responsable ne suffit pas à extraire ce document du CRPA et des règles qu'il fixe en matière d'accès (communication ou publication) aux documents administratifs.

Ainsi, le code de l'environnement a prévu un régime spécifique de communication pour les informations environnementales (L. 124-1 et s. du code de l'environnement), doublé de sous-régimes particuliers, par ex. pour les activités nucléaires (sur ce régime, v. 15 mars 2023, Association Réseau Sortir du Nucléaire, n°456871, aux tables).

Ou encore, les articles L. 1460-1 et suivants du code de la santé publique ont prévu un régime complet et spécifique d'accès aux données du système national des données de santé, qui fait intervenir la CNIL après avis du comité éthique et scientifique pour les recherches, les études et les évaluations dans le domaine de la santé (CESREES), v. sur ces données 30 juin 2023, Société d'exploitation de l'hebdomadaire Le Point (SEBDO), n° 469964, aux Tables.

Inversement, les dispositions de l'article 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques qui se bornent à prévoir la tenue et la mise en ligne d'un annuaire national des avocats n'emportent pas dérogation aux dispositions du CPRA sur l'accès aux documents administratifs, v. 27 septembre 2022, Association Ouvre-Boite, n°450739, B.

Ou bien les dispositions de l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique qui régissent le registre de contention et d'isolement en établissement psychiatrique ne dérogent pas non plus au CRPA au seul motif que ce registre est transmis à des commissions et autorités diverses, v. 8 février 2023, Centre Hospitalier de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer, n°455887, B.

En l'espèce, les dispositions de l'article L. 241-12 du code de l'éducation nationale sont trop peu précises pour soustraire du CRPA les données d'évaluation. Tout au plus pourraient-elles tenir en échec le 4° de l'article L. 311-9 du CRPA qui prévoit que l'accès aux documents administratifs peut s'exercer par publication des informations en ligne, dès lors que les modalités de publication sont déterminées par le Conseil d'évaluation de l'école. Mais le Conseil d'évaluation de l'école ne dispose en revanche pas d'une compétence pour établir un régime complet de communication, lequel au demeurant, s'agissant d'une garantie fondamentale accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, est une matière réservée à la loi par l'article 34 de la Constitution (29 avril 2002, M. Gabriel U..., n° 228830, au Recueil). A ce titre, seule une interprétation restrictive de la compétence du Conseil d'évaluation de l'école, ne portant que sur les modes de publication, par l'administration, des évaluations des établissements est admissible.

Au surplus, les travaux parlementaires ne vont pas dans le sens défendu par le ministre. Il en résulte que le Parlement a été soucieux de ne pas faire de l'évaluation des établissements une évaluation individuelle du directeur ou des personnels et d'éviter que ces évaluations des établissements n'aboutissent, d'une manière ou d'une autre, à un classement des établissements. Mais il n'en ressort pas une volonté de créer un régime dérogatoire de communication.

Il résulte de ce qui précède que les évaluations des acquis des élèves demandées par la société sont des documents administratifs qui relèvent du régime général d'accès défini par le CRPA.

Dans ce cadre, le ministre soutient que le tribunal a commis une autre erreur de droit, en se méprenant sur la recevabilité de la requête. Ce moyen pose la question de l'application de la jurisprudence Czabaj (Ass., 13 juillet 2016, n°387763, Rec. p. 340) au contentieux de l'accès aux documents administratifs et, en cas de réponse positive, la question des conditions d'application de cette jurisprudence dans ce contentieux.

Avant de les trancher, il faut commencer par se prononcer sur le point de départ du délai de recours contentieux.

Le tribunal a jugé, en substance, que puisque l'avis de la CADA doit permettre d'éclairer la décision de l'administration prise après le recours administratif préalable obligatoire, il ne peut y avoir de décision de l'administration susceptible de faire l'objet d'un recours qu'après l'avis de la CADA ou du moins, peut-on comprendre du jugement, la décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours est nécessairement celle, le cas échéant implicite, qui intervient au plus tard deux mois après la saisine de la CADA mais après l'avis de la CADA si cet avis intervient avant l'expiration de ce délai de deux mois.

Cette solution nous apparaît contraire au texte du CRPA tel que vous l'avez déjà interprété. Elle part d'un postulat tout à fait pertinent : l'avis de la CADA d'abord ; la nouvelle décision de l'administration ensuite ; le tout dans un délai de deux mois. Mais, en droit et en pratique, si cette séquence peut se rencontrer, elle n'épuise pas les possibles et le législateur et le pouvoir réglementaire les ont d'ailleurs pensés différemment, autrement ils auraient tout simplement prévu que l'administration ne puisse prendre une nouvelle décision qu'après avis de la CADA.

En effet, si le CRPA prévoit que la CADA notifie son avis dans un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de sa saisine (article R. 343-3), ce qui est ambitieux³, il prévoit aussi, aux articles R. 343-4 et R. 343-5, que le silence gardé par l'administration dans un délai de deux mois à compter de l'enregistrement de la saisine de la CADA vaut décision implicite de rejet.

Idéalement, la CADA rend son avis en un mois et l'administration se prononce explicitement dans le mois qui lui reste avant l'intervention d'une décision implicite. A défaut d'atteindre cet idéal, on peut aussi imaginer que la CADA se prononce avant la fin d'un délai au plus de deux mois et que l'administration prenne ensuite position immédiatement, au mieux par une décision explicite, au pire par un refus implicite. C'est le pari fait par le tribunal administratif.

Mais le monde administratif n'est pas un monde idéal et, malgré les efforts déployés, la CADA ne rend pas (toujours) ses avis dans le délai d'un mois, ni dans celui de deux (voire ne rend pas d'avis).

³ Sur les délais d'examen des demandes, v. les Rapports d'activités de la CADA. L'optimisation des délais est le « talon d'Achille » de la commission (Rapport annuel 2021, p. 95).

Votre jurisprudence l'a bien considéré en décorrélant les deux séquences que constituent l'avis de la CADA et la nouvelle décision de l'administration. Il en ressort en effet que :

- Une fois le RAPO exercé devant la CADA, l'administration est à nouveau saisie de la demande de communication, elle dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer et peut, d'autant que le CRPA privilégie l'intervention d'une décision écrite et motivée (article L. 311-14), prendre explicitement un nouveau refus, sans même attendre l'avis de la CADA. C'est cette décision qui donne lieu à un recours contentieux, v. 27 septembre 2022, Département de l'Essonne, n°s 452614, 454377, B.

Nous excluons que, dans cette hypothèse, si la CADA rend un avis avant l'expiration du délai de deux mois, l'administration doive prendre, encore, une nouvelle décision, laquelle pourrait être une décision implicite intervenant à l'expiration du délai de deux mois. L'avis de la CADA peut certes être tout à fait utile dans l'appréciation d'une demande de communication, mais, et même si du reste rien ne lui interdit de changer d'opinion, l'administration a déjà fait son choix, il n'y a pas de raisons de lui demander de le réitérer. Et au demeurant nous ne concevons pas, par principe et eu égard aux termes de l'article L. 311-14, qu'un silence de l'administration se substitue à une décision explicite.

- En revanche, vous admettez que lorsqu'un refus de communication est implicitement né au terme du délai de deux mois, l'administration, qui avait attendu l'avis de la CADA pour se prononcer, prend une décision explicite qui se substituera à son refus implicite (trop) rapidement intervenu et c'est ce refus explicite qui constituera l'objet du recours (au besoin par substitution si la décision implicite avait été attaquée), v. 27 septembre 2022, Association Ouvre-Boîte, n°450739, B.

En l'espèce, en jugeant que la décision à attaquer n'était pas celle explicite du 9 novembre 2020, que le ministère a prise quelques jours après la saisine de la CADA, mais celle, implicite, survenue deux mois après cette saisine et après l'avis de la CADA du 10 décembre 2020, le tribunal a, comme le soutient le ministre, commis une erreur de droit sur le point de départ du délai de recours contentieux.

S'agissant maintenant du point d'arrivée de ce délai, le tribunal a fait application de la jurisprudence Czabaj, selon laquelle en l'absence de mention des voies et délais de recours ou de preuve de cette mention, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable en principe d'un an. Le ministre ne conteste évidemment pas ce choix, mais il faut vous y interroger d'office.

On pourrait penser qu'en matière d'accès aux documents administratifs, lequel n'est enfermé dans un aucun délai, car une demande de communication d'un document peut être adressé à tout moment à l'administration, l'application de la jurisprudence Czabaj présenterait un caractère artificiel car il suffirait au demandeur à qui le juge opposerait une tardiveté de son action contentieuse de réitérer sa demande de communication et d'attaquer le nouveau refus de communication.

Mais il n'en est rien et l'application de la jurisprudence Czabaj se justifie.

En premier lieu parce que l'argument de la nouvelle demande de communication du document n'empêche aucunement d'opposer au requérant le délai de recours contentieux de deux mois quand les voies et délais de recours lui ont été notifiés. Il n'y a pas de raison que cet argument s'oppose au délai de recours Czabaj d'un an lorsqu'il n'y a pas les voies et délais de recours.

En deuxième lieu, l'impératif de sécurité juridique qui a motivé la jurisprudence Czabaj n'est pas absent du contentieux de la communication des documents administratifs. Le caractère définitif de la décision de refus de communiquer est certes d'une moindre importance, car une nouvelle demande de communication peut être déposée, mais l'administration doit être en mesure de savoir si elle demeure exposée ou non à un recours contentieux, et la jurisprudence Czabaj lui fournit cette réponse.

En troisième lieu, le contentieux de la communication des documents administratifs n'est pas tant spécifique et le même genre de questionnement peut se poser pour nombre d'autres contentieux de « refus » individuels qui font suite à des demandes qui peuvent être réitérées. Considérer que le contentieux « CADA » constitue une exception au délai Czabaj, c'est, potentiellement, faire basculer de nombreux autres contentieux dans l'exception.

Enfin, dans ces contentieux de refus, le juge statue en principe en se plaçant à la date de sa décision, laquelle date peut être assez éloignée de celle de la décision de refus attaquée. Le délai de recours Czabaj, même d'un an, doit permettre que l'écart entre ces deux dates ne soit pas déraisonnable pour le correct exercice par le juge de son office. On imagine aisément les difficultés que pourrait rencontrer un juge s'il devait statuer, en se plaçant au jour de son jugement, sur un refus de communiquer un document administratif en étant saisi deux ou trois ans après ce refus. Il lui faudrait rechercher si les documents en cause sont toujours disponibles, s'ils ont été finalement, en tout ou partie, déjà communiqués, etc.

Passé un an, la période contentieuse a expiré et il nous paraît de bonne administration que le demandeur, s'il persiste, s'adresse à nouveau à l'administration et saisisse à nouveau la CADA en cas de refus pour que sa demande soit examinée par la voie administrative compte-tenu de toutes les circonstances pertinentes et non avec un juge pour intermédiaire.

Nous vous proposons donc de confirmer l'application de la jurisprudence Czabaj au contentieux de la communication des documents administratifs.

Le délai Czabaj est en principe d'un an, sauf circonstance particulière.

Le tribunal a justement estimé que dans l'hypothèse, qui est celle que nous vous proposons de retenir, où l'avis de la CADA est rendu après le refus explicite de l'administration et que c'est ce refus explicite qui doit être attaqué, l'avis de la CADA constitue une circonstance particulière justifiant de prolonger le délai indicatif d'un an. C'est ce codicille qui donne lieu à un moyen de cassation de la part du ministre.

La circonstance particulière qui a été réservée par la jurisprudence Czabaj vise, pour reprendre les termes des chroniqueurs avisés de l'AJDA⁴, les hypothèses où un aménagement du délai d'un an se justifie à raison de « l'enjeu du litige, de la complexité de la situation, de la vulnérabilité des parties... ».

C'est par exemple en raison de ses effets et des conditions particulières dans lesquels ils peuvent être contestés, notamment lorsqu'ils concernent des mineurs, que vous avez jugé que les décrets de libération des liens d'allégeance peuvent être contestés, dans le cadre Czabaj, dans un délai de trois ans à compter de la date de publication du décret ou, si elle est plus tardive, de la date de la majorité de l'intéressé (29 novembre 2019, M. B..., n°411145, A). Et vous avez même, dans ce contentieux, réservé l'hypothèse de circonstances exceptionnelles (2 février 2024, M. H..., n°484051, B) pouvant aller jusqu'à exclure tout délai de recours (29 novembre 2019, Mme M..., n°426372, A).

Rien de comparable dans le contentieux CADA, que ce soit l'enjeu ou la complexité du litige ou d'éventuels obstacles pour saisir le juge. Lorsque, après avoir saisi la CADA, le demandeur se voit opposer un refus explicite de l'administration, il dispose, en l'absence de mention des voies et délais de recours, d'un délai d'un an pour trouver, tout seul, son chemin jusqu'au tribunal administratif. L'intervention d'un avis de la CADA n'y change rien. Il ne constitue pas un évènement qui lèverait des obstacles qui ne se trouvaient pas devant le requérant.

Il y a donc lieu d'annuler le jugement, non pas pour une erreur de droit qui n'est pas formellement soulevée, mais pour dénaturation sur l'appréciation d'une circonstance particulière permettant d'aménager le délai d'un an, mais qui procède mécaniquement en amont d'une erreur de droit.

Compte-tenu de ce moyen de cassation, vous pourrez régler l'affaire.

Le ministre, après saisine de la CADA, a opposé à la société CCM Benchmark une nouvelle décision de refus, le 9 novembre 2019, sans mention des voies et délais de recours. La société, ayant reçu l'avis favorable de la CADA du 10 décembre 2020, a relancé le ministère une première fois en mars 2021, puis à nouveau au mois d'août 2021, avant de se décider de saisir le tribunal administratif de Paris le 1^{er} décembre 2021, soit plus d'un an après la décision de refus qui constitue l'objet du contentieux.

Cette requête est donc irrecevable car tardive et doit donc être rejetée. A charge pour la société CCM Benchmarck de saisir à nouveau, si elle le souhaite, le ministère de l'éducation nationale d'une demande de communication de documents administratifs.

PCMNC :

Annulation du jugement

Rejet de la demande de première instance

Rejet des conclusions présentées au titre des frais d'instance

⁴ L. Dutheillet de Lamothe, G. Odinet, « Délai de recours : point trop n'en faut », AJDA 2016 p. 1629.

NL sur la demande de sursis