

Le Président

Avis n° 20244371 du 05 septembre 2024

Maître Alexis FITZJEAN O COBHETHAIGH, conseil de l'association Les Enfants d'Abord (LEDA), a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par un courriel du 24 juin 2024, à la suite du refus opposé par la ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse à sa demande de communication, de préférence et dans la mesure du possible, par courrier électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, des documents suivants :

1) les documents administratifs contenant les chiffres et statistiques, pour les années 2022-2023 et 2023-2024, concernant les demandes d'autorisation d'instruction en famille (IEF), les autorisations accordées et les refus opposés, en indiquant le motif exact de refus, et en précisant la répartition des demandes, autorisations et refus, selon les indications cumulatives suivantes :

a) premièrement, par département (et non pas uniquement au sein de chaque académie) et pour chacun des quatre motifs visés à l'article L131-5 du code de l'éducation, et en distinguant évidemment les demandes et autorisations de droit commun des situations dites « de plein droit » régies par le régime transitoire prévu au IV de l'article 49 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ;

b) deuxièmement, par âge, à tout le moins niveau scolaire (maternelle, primaire, collège, lycée), et sexe des enfants, ainsi que par catégorie socio-professionnelle de leurs responsables légaux ;

c) troisièmement, entre les autorisations implicitement délivrées et les autorisations expresses, et en indiquant précisément le nombre d'autorisations implicitement délivrées ayant fait l'objet d'un retrait ultérieur ;

d) quatrièmement, entre les demandes d'autorisation présentées par des familles indiquant être accompagnées par un établissement d'enseignement à distance et les autres ;

e) cinquièmement, en fonction des différents stades de la procédure (nombre et pourcentages d'autorisations délivrées dès la demande initiale, après recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) ou à la suite d'un recours juridictionnel, en référé et au fond, tant en première instance, qu'en appel et en cassation), en distinguant bien les autorisations provisoires, délivrées à la suite de l'injonction d'un juge des référés, des autorisations octroyées de manière définitive ;

2) les documents administratifs contenant les chiffres et statistiques, pour les années 2022-2023 et 2023-2024, concernant les mises en demeure d'instruire un enfant dans un établissement scolaire public ou privé adressées sur le fondement des articles L131-5, L131-5-1 et L131-10 du code de l'éducation (en distinguant précisément chacun de ces trois fondements), les signalements au parquet émanant des services de l'éducation nationale pour pratique non autorisée de l'IEF, les condamnations pénales prononcées à ce titre, et les informations préoccupantes émises à ce titre par les services de l'éducation nationale, en précisant la répartition par département (et non pas uniquement au sein de chaque académie) ;

3) les documents administratifs contenant les chiffres et statistiques, pour les années 2022-2023 et 2023-2024, concernant les demandes et autorisations d'inscription au Centre national d'enseignement à distance (CNED), des enfants ayant reçu une autorisation d'être instruits dans la famille pour les motifs prévus aux 1° à 3° de l'article L131-5 du code de l'éducation, autorisation valant avis favorable du directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) à l'inscription au CNED en application du 1er alinéa de l'article R426-2-1 du code de l'éducation, en précisant la répartition de ces demandes et autorisations d'inscription, par département de résidence de l'enfant (et non pas uniquement au sein de chaque académie) et pour chacun des trois motifs visés aux 1° à 3° de l'article L131-5 du code de l'éducation ;

4) les rapports d'enquête de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) relatives à l'IEF pour les années 2022-2023 et 2023-2024 ;

5) l'ensemble des documents administratifs ayant pour thème l'instruction en famille et, notamment, l'harmonisation du traitement des demandes d'autorisation sur l'ensemble du territoire national, adressés par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, notamment la DGESCO, aux services académiques, quelle

qu'en soit la dénomination et qu'il s'agisse notamment de notes, courriers, courriers électroniques, circulaires, directives, instructions, guides, supports de formation, sans que cette liste ne soit limitative. Sont ainsi en particulier visés les documents administratifs relatifs à l'harmonisation du traitement des demandes d'autorisation au niveau national, notamment ceux relatifs au séminaire national qui se serait déroulé le 5 mai 2023 ou qui ont été diffusés à l'occasion de ce séminaire ou à sa suite.

En l'absence de réponse de la ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse à la date de sa séance, la commission rappelle que le livre III du code des relations entre le public et l'administration ne fait pas obligation aux autorités administratives de répondre aux demandes de renseignements qui leur sont adressées, ni d'élaborer un document nouveau en vue de procurer les renseignements ou l'information souhaités (CE, 30 janvier 1995, Ministre d'État, Ministre de l'éducation nationale, n° 128797 ; CE, 22 mai 1995, Association de défense des animaux victimes d'ignominie ou de désaffection, n° 152393)

En revanche, la commission considère de manière constante que sont des documents administratifs existants au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, ceux qui sont susceptibles d'être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant. Il résulte en effet de la décision du Conseil d'État du 13 novembre 2020, n° 432832, publié aux Tables, que constituent des documents administratifs au sens de ces dispositions les documents qui peuvent être établis par extraction des bases de données dont l'administration dispose, si cela ne fait pas peser sur elle une charge de travail déraisonnable, laquelle doit être interprétée de façon objective.

La commission précise, à ce titre, que les informations demandées doivent pouvoir être obtenues par un traitement automatisé de données, sans retraitements successifs, en particulier par des interventions manuelles. Elle estime également que, lorsque les informations sollicitées doivent, pour être extraites d'un fichier informatique, faire l'objet de requêtes informatiques complexes ou d'une succession de requêtes particulières qui diffèrent de l'usage courant pour lequel le fichier informatique dans lequel elles sont contenues a été créé, l'ensemble des informations sollicitées ne peut alors être regardé comme constituant un document administratif existant (avis n° 20222817, 20222850 et 20222936 du 23 juin 2022). Une demande portant sur la communication d'un tel ensemble d'informations doit dès lors être regardée comme tendant à la constitution d'un nouveau document (Conseil n° 20133264 du 10 octobre 2013) et, par suite, être déclarée irrecevable.

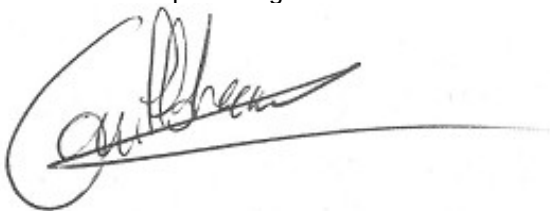
Elle émet donc un avis favorable à la communication des documents visés aux points 1) à 3), sous réserve qu'ils existent en l'état ou soient susceptibles d'être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant et qu'ils ne portent atteinte à aucun des secrets protégés par la loi en application des articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Elle estime ensuite que les documents visés au point 4) sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application des dispositions de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve qu'ils existent et ne revêtent pas un caractère préparatoire, et sous réserve de l'occultation préalable des mentions couvertes par les secrets protégés par les articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Enfin, s'agissant des documents visés au point 5), la commission estime que, en l'absence de précision sur la teneur des documents administratifs relatifs à l'instruction en famille, la demande est trop imprécise pour permettre à l'administration d'identifier les documents souhaités. Elle ne peut donc que déclarer cette demande irrecevable et inviter le demandeur, s'il le souhaite, à préciser la nature et l'objet de ces documents à l'administration qu'il avait saisie en lui adressant une nouvelle demande.

La commission rappelle que, lorsqu'une demande porte sur un nombre ou un volume important de documents, comme en l'espèce, l'administration est fondée à aménager les modalités de communication afin que l'exercice du droit d'accès reste compatible avec le bon fonctionnement de ses services.

Pour le Président
et par délégation

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Laëtitia Guilloteau', with a long horizontal flourish extending to the right.

Laëtitia GUILLOTEAU
Rapporteure générale