

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 23LY02907

SYNDICAT UNSA SERVICES JUDICIAIRES

Mme Agathe Duguit-Larcher
Rapporteuse

M. Christophe Rivière
Rapporteur public

Audience du 6 juin 2024
Décision du 20 juin 2024

54-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon
7^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

Le syndicat UNSA services judiciaires a saisi le Conseil d'État, qui a transmis sa demande au tribunal administratif de Lyon, d'une action de groupe tendant :

1°) à titre principal, à ce que soient constatés les manquements résultant d'une rupture d'égalité induite par la note de gestion du garde des sceaux, ministre de la justice, du 2 août 2021 entre greffiers principaux et entre directeurs des services de greffe principaux, selon qu'ils ont été promus dans leur grade avant ou après le 1^{er} janvier 2021, que soit enjoint au garde des sceaux, ministre de la justice de faire cesser cette discrimination, de réviser le montant des socles indemnitaires et de régulariser pour le passé la situation indemnitaire des greffiers principaux et des directeurs principaux affectés par le manquement discriminatoire constaté ;

2°) à titre subsidiaire, pour le cas où il ne serait pas fait droit à la demande de régularisation pour le passé, de réparer les préjudices subis nés à compter du 4 octobre 2021, date de notification de la mise en demeure préalable à l'introduction de l'action de groupe.

Par un jugement n° 2300189 du 7 juillet 2023, le tribunal a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour

Par une requête et un mémoire enregistrés les 11 septembre 2023 et 24 avril 2024, le syndicat UNSA services judiciaires, représenté par la société Boré, Salve de Bruneton et Mégret, avocats au Conseil, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de reconnaître l'existence d'un manquement et d'enjoindre au garde des sceaux, ministre de la justice, de faire cesser ce manquement discriminatoire à compter de l'arrêt de la cour, sous astreinte de 50 000 euros par mois de retard, en procédant à la révision du montant des socles indemnitaires applicables au 1^{er} janvier 2021 et à la régularisation corrélative pour le passé de la situation indemnitaire des greffiers principaux et directeurs principaux affectés par ce manquement discriminatoire constaté dans les conditions suivantes en fixant le montant des socles :

– des greffiers principaux hors administration centrale à 6 800 euros pour le troisième groupe de fonctions, à 7 100 euros pour le deuxième groupe de fonctions et à 7 500 euros pour le premier groupe de fonctions ;

– des greffiers principaux en administration centrale à 7 500 euros pour le troisième groupe de fonctions, à 8 000 euros pour le deuxième groupe de fonctions et à 8 500 euros pour le premier groupe de fonctions ;

– des directeurs principaux hors administration centrale à 11 500 euros pour le quatrième groupe de fonctions, à 12 000 euros pour le troisième groupe de fonctions, à 12 500 euros pour le deuxième groupe de fonctions et à 13 500 euros pour le premier groupe de fonctions ;

– des directeurs principaux en administration centrale à 13 000 euros pour le quatrième groupe de fonctions, à 13 500 euros pour le troisième groupe de fonctions, à 14 000 euros pour le deuxième groupe de fonctions et à 15 000 euros pour le premier groupe de fonctions ;

3°) à titre subsidiaire, dans le cas où il ne serait pas fait droit à la demande de régularisation pour le passé de la situation indemnitaire des greffiers principaux et directeurs principaux affectés par le manquement discriminatoire constaté, de réparer les préjudices subis par ces derniers nés à compter du 4 octobre 2021, date de notification de la mise en demeure préalable à l'introduction de l'action de groupe ;

4°) de mettre à la charge de l'État une somme de 10 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

– le jugement, dont la minute n'est pas signée en méconnaissance de l'article R. 741-7 du code de justice administrative et qui n'est pas suffisamment motivé en violation de l'article L. 9 de ce code, est irrégulier ;

– contrairement à ce qu'a jugé le tribunal sa demande était recevable dans la mesure où l'action de groupe visée au 2° de l'article L. 77-10-1 du code de justice administrative est relative à une discrimination imputable à un employeur sur le fondement du chapitre XI du titre VII du livre VII du code de justice administrative, et non, comme l'action de groupe visée au 1° de cet article, à une discrimination fondée sur un motif énuméré par la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 ; les travaux préparatoires de la loi ne permettent pas de juger le contraire ;

– son action remplit toutes les autres conditions de recevabilité prévues par l'article R. 77-10-5 du code de justice administrative ; conformément à l'article L. 77-11-4 du code de justice administrative une mise en demeure de faire cesser le manquement a été adressée préalablement au ministre ;

– aucune exception de chose jugée ne saurait lui être opposée ;

– la note de gestion introduit une discrimination entre les fonctionnaires d'un même grade et d'un même groupe de fonctions ; la différence de traitement ne repose ni sur des critères objectifs, ni sur un motif d'intérêt général.

Par ordonnance du 16 avril 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 17 mai 2024 à 16 h 30.

Un mémoire a été présenté par le garde des sceaux, ministre de la justice, le 17 mai 2024 à 16 h 32.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 ;
- la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 ;
- le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 ;
- l'arrêté du 17 décembre 2018 pris pour l'application au corps des greffiers des services judiciaires des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP ;
- l'arrêté du 19 décembre 2018 pris pour l'application au corps des directeurs des services de greffe judiciaires des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Duguit-Larcher, présidente assesseuse ;
- et les conclusions de M. Rivière, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. A la suite de la publication de la note du 2 août 2021 du garde des sceaux, ministre de la justice, relative aux modalités de gestion du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnels (RIFSEEP) pour le corps des directeurs des services de greffe judiciaires et le corps des greffiers des services judiciaires, le syndicat UNSA services judiciaires a, sur le fondement de l'article L. 77-10-5 du code de justice administrative, saisi par courrier du 30 septembre 2021, le garde des sceaux, ministre de la justice, d'une mise en demeure de faire cesser le manquement résultant de la rupture d'égalité que cette note de gestion générerait entre greffiers principaux et directeurs des services de greffe principaux, selon qu'ils ont été promus dans ce grade avant ou après le 1^{er} janvier 2021 et de procéder, en conséquence, à la révision du montant des socles indemnitaires applicables au 1^{er} janvier 2021 à l'ensemble des greffiers principaux et des directeurs principaux, pour chacun des groupes de fonctions de rattachement. Le garde des sceaux, ministre de la justice a, le 16 mars 2022, indiqué au syndicat qu'il envisageait que la situation des greffiers principaux et directeurs des services de greffe principaux promus avant le 1^{er} janvier 2021 puisse être prise en compte, dans les meilleurs délais, sous réserve de disponibilité budgétaire du programme. A la suite de cette réponse, le syndicat UNSA services judiciaires a saisi le Conseil d'État, qui a transmis sa demande au tribunal administratif de Lyon, d'une action de groupe, sur le fondement des articles L. 77-10-1, 2° et L. 77-11-1 et suivants du code de justice administrative, afin que soient constatés les manquements résultant de la rupture d'égalité induite par cette note de gestion entre greffiers principaux et

entre directeurs des services de greffe principaux, selon qu'ils ont été promus dans leur grade avant ou après le 1^{er} janvier 2021, que soit enjoint au garde des sceaux, ministre de la justice de faire cesser cette discrimination, de réviser le montant des socles indemnitaires et de régulariser pour le passé la situation indemnitaire des greffiers principaux et des directeurs principaux affectés par le manquement discriminatoire constaté, ou, à titre subsidiaire, dans le cas où il ne serait pas fait droit à la demande de régularisation pour le passé, de réparer les préjudices subis nés à compter du 4 octobre 2021, date de notification de la mise en demeure préalable à l'introduction de l'action de groupe. Par un jugement du 7 juillet 2023 dont le syndicat relève appel, le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande au motif qu'elle n'était pas recevable.

Sur la régularité du jugement :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 741-7 du code de justice administrative : « *Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, la minute de la décision est signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience.* ».

3. Il ressort du dossier de première instance que la minute du jugement attaqué comporte la signature du président de la formation de jugement, du rapporteur et du greffier d'audience. Les dispositions précitées de l'article R. 741-7 du code de justice administrative n'exigent pas que la copie du jugement notifiée aux parties comporte ces signatures. Par suite, le syndicat UNSA services judiciaires n'est pas fondé à soutenir que le jugement attaqué serait pour ce motif irrégulier.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : « *Les jugements sont motivés* ». Le juge doit ainsi se prononcer, par une motivation suffisante au regard de la teneur de l'argumentation qui lui est soumise, sur tous les moyens expressément soulevés par les parties, à l'exception de ceux qui, quel que soit leur bien-fondé, seraient insusceptibles de conduire à l'adoption d'une solution différente de celle qu'il retient.

5. Le tribunal administratif, qui a précisé les raisons pour lesquelles, selon lui, seuls les motifs de discrimination prévus par la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations sont invocables dans le cadre de l'action de groupe prévue au 2° de l'article L. 77-10-1 et dont le régime est précisé par les articles L. 77-11-1 et suivants du code de justice administrative, a exposé précisément les motifs de fait et de droit pour lesquels la requête du syndicat UNSA services judiciaires était irrecevable. Sa motivation est suffisante au regard de l'argumentation qui lui était soumise. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisante motivation du jugement doit être écarté.

Sur la recevabilité de la demande :

6. D'une part, aux termes de l'article L. 77-10-1 du code de justice administrative, introduit dans ce code par l'article 85 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle visée ci-dessus, et qui constitue le premier article du chapitre X relatif à l'action de groupe : « *Sous réserve des dispositions particulières prévues pour chacune de ces actions, le présent chapitre est applicable aux actions suivantes engagées devant le juge*

administratif : / 1° L'action ouverte sur le fondement de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ; / 2° L'action ouverte sur le fondement du chapitre XI du présent titre (...) ». Le chapitre XI de ce titre est spécifiquement consacré à l'action de groupe relative à une discrimination imputable à un employeur. Selon l'article L. 77-11-2 de ce chapitre : « Une organisation syndicale de fonctionnaires représentative au sens du III de l'article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ou un syndicat représentatif de magistrats de l'ordre judiciaire peut agir devant le juge administratif afin d'établir que (...) plusieurs agents publics font l'objet d'une discrimination, directe ou indirecte, fondée sur un même motif et imputable à un même employeur. ». Aux termes de l'article L. 77-11-3 du même code : « L'action peut tendre à la cessation du manquement et, le cas échéant, en cas de manquement, à la réparation des préjudices subis. / Sauf en ce qui concerne les candidats à un emploi, à un stage ou à une période de formation, sont seuls indemnisables dans le cadre de l'action de groupe les préjudices nés après la réception de la demande mentionnée à l'article L. 77-11-5. ». Aux termes de l'article L. 77-11-4 de ce code : « L'action de groupe engagée en faveur de (...) plusieurs agents publics peut être introduite à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la réception par l'autorité compétente d'une demande tendant à faire cesser la situation de discrimination ou à compter de la notification par l'employeur du rejet de la demande. (...) ».

7. D'autre part, l'article 10 de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, introduit dans cette loi par l'article 86 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, prévoit : « I- Sous réserve du présent article, le chapitre I^{er} du titre V de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle ainsi que le chapitre X du titre VII du livre VII du code de justice administrative s'appliquent à l'action ouverte sur le fondement du présent article. / Une association régulièrement déclarée depuis cinq ans au moins intervenant dans la lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap peut agir devant une juridiction civile ou administrative afin d'établir que plusieurs personnes physiques font l'objet d'une discrimination directe ou indirecte, au sens de la présente loi ou des dispositions législatives en vigueur, fondée sur un même motif et imputable à une même personne. Peuvent agir aux mêmes fins les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins dont l'objet statutaire comporte la défense d'un intérêt lésé par la discrimination en cause. / L'action peut tendre à la cessation du manquement et, le cas échéant, en cas de manquement, à la réparation des préjudices subis. / II.- Le présent article n'est toutefois pas applicable à l'action de groupe engagée contre un employeur qui relève, selon le cas, du chapitre IV du titre III du livre I^{er} de la première partie du code du travail ou du chapitre XI du titre VII du livre VII du code de justice administrative. ».

8. Enfin, aux termes de l'article 1^{er} de cette loi : « Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son origine, de son sexe, de sa situation de famille, de sa grossesse, de son apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, de son patronyme, de son lieu de résidence ou de sa domiciliation bancaire, de son état de santé, de sa perte d'autonomie, de son handicap, de ses caractéristiques génétiques, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de son âge, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales, de sa capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable. / Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence,

mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés. / La discrimination inclut : / 1° Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ; / 2° Le fait d'enjoindre à quiconque d'adopter un comportement prohibé par l'article 2. ».

9. Il résulte de la combinaison de ces différentes dispositions que l'action de groupe, prévue par le chapitre XI du titre VII du livre VII du code de justice administrative introduit par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, qui a pour objet de permettre à une organisation syndicale représentative de saisir le juge administratif afin d'établir que plusieurs agents publics font l'objet d'une discrimination, directe ou indirecte, fondée sur un même motif et imputable à un même employeur et de lui demander de faire cesser ce manquement, constitue, tout comme l'action de groupe en matière de discrimination dans les relations relevant du code du travail, une déclinaison spécifique pour les fonctionnaires, dans le champ des relations du travail, de l'action ouverte sur le fondement de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Ces actions ne se distinguent que par les conditions dans lesquelles elles peuvent être mises en œuvre, le législateur ayant entendu, dans les relations du travail, prévoir des conditions spécifiques favorisant notamment le dialogue social. Ainsi, comme l'action de groupe en matière de discrimination, visée au I de l'article 10 de la loi du 27 mai 2008 et au 1° de l'article L. 77-10-1 du code de justice administrative, l'action de groupe relative à une discrimination imputable à un employeur, visée au II de l'article 10 de la loi du 27 mai 2008 et au 2° de l'article L. 77-10-1 du code de justice administrative, ne peut avoir pour objet que de faire constater une discrimination directe ou indirecte, au sens de la loi du 27 mai 2008 ou des dispositions législatives en vigueur. Par suite, l'action de groupe prévue au 2° de l'article L. 77-10-1 du code de justice administrative n'est recevable que si elle vise à établir que plusieurs agents publics font l'objet d'une telle discrimination.

10. En l'espèce, la différence de traitement fondée sur la date d'accès de certains agents à leur grade d'avancement et la rupture d'égalité qui résulterait du traitement différencié appliqué en matière de régime indemnitaire selon cette date d'avancement ne constitue pas une discrimination fondée sur l'un des motifs limitativement énumérés par la loi du 27 mai 2008. Il n'apparaît pas non plus que cette différence de traitement constituerait une discrimination au sens d'autres dispositions législatives en vigueur, et notamment des articles L. 131-1 à L. 131-13 du code de la fonction publique. Par suite, et ainsi que l'a estimé à juste titre le tribunal, la requête présentée par le syndicat requérant ne relève pas du champ d'application des dispositions des articles L. 77-11-2 et suivants du code de justice administrative de sorte que le syndicat UNSA services judiciaires n'est pas fondé à soutenir que la fin de non-recevoir opposée par le garde des sceaux, ministre de la justice en défense devant le tribunal ne pouvait être accueillie.

11. Il résulte de ce qui précède que le syndicat UNSA services judiciaires n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal a rejeté sa demande. Sa requête doit être rejetée en toutes ses conclusions.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête du syndicat UNSA services judiciaires est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat UNSA services judiciaires et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Délibéré après l'audience du 6 juin 2024 à laquelle siégeaient :

M. Picard, président de chambre ;
Mme Duguit-Larcher, présidente assesseure ;
M. Chassagne, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 juin 2024.

La rapporteure,

Le président,

A. Duguit-Larcher

V-M. Picard

La greffière,

A. Le Colleter

La République mande et ordonne garde des sceaux, ministre de la justice en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
La greffière,