

N°s 449255, 449262
Mme A..., Mme B... et CGT

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies
Séance du 23 mars 2022
Lecture du 21 avril 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas Agnoux, rapporteur public

La justice du travail française fait figure d'exception en Europe puisqu'elle est rendue en première instance par des juges non professionnels, les conseillers prud'hommes.

Cette absence de qualification juridique préalable est régulièrement critiquée comme un facteur d'affaiblissement de la légitimité et de l'efficacité de la justice prud'homale. Un récent rapport d'information du Sénat soulignait ainsi que « *la motivation des jugements (...) est trop souvent lacunaire quand bien même le sens de la décision serait correct juridiquement. Le passage d'un délibéré oral et collégial à la rédaction d'un jugement motivé s'avère parfois un exercice difficile pour des conseillers qui exercent par ailleurs des métiers très éloignés du monde juridique* »¹.

La formation des conseillers prud'hommes présente donc un enjeu réel. Or, si depuis la loi « Boulin » de 1979, l'Etat est tenu d'organiser et de financer cette formation², qui ouvre droit à des autorisations d'absence pour les conseillers salariés³, elle est loin d'être systématique en pratique. Pour répondre à cette carence, le rapport du président Alain Lacabarats⁴ remis à la garde des sceaux en 2014 préconisait de rendre obligatoire une formation initiale de quinze jours, *préalable* à l'installation.

Sans aller aussi loin, la loi du 6 août 2015⁵ consacre néanmoins le caractère obligatoire de la formation initiale : « *Tout conseiller prud'homme qui n'a pas satisfait à l'obligation de formation initiale dans un délai fixé par décret est réputé démissionnaire* » (art. L. 1442-1 du code du travail). Le décret du 28 avril 2017 fixe ce délai à quinze mois à compter du premier jour du deuxième mois suivant la nomination (art. D. 1442-10-1) et confie son organisation à l'Ecole nationale de la magistrature (art. D. 1442-10-2). Une obligation similaire a depuis été introduite pour les juges consulaires par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle⁶.

¹ Rapport d'information n° 653 (2018-2019) de Mmes Canayer, Delattre, Féret et Gruny, fait au nom de la commission des affaires sociales et de la commission des lois, déposé le 10 juillet 2019, p. 44.

² Ancien article L. 514-3 du code du travail, issu de la loi n° 79-44 du 18 janvier 1979 portant modification des dispositions du titre 1er du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes

³ Article L. 1442-2 du code du travail.

⁴ « L'avenir des juridictions du travail : Vers un tribunal prud'homal du XXI^e siècle », juillet 2014.

⁵ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

⁶ Cf. art. L. 722-17 du code de commerce, l'article D. 722-29 fixant le délai à vingt mois à compter du premier jour du mois suivant l'élection du juge du tribunal de commerce.

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.

La première campagne de formation initiale, ouverte aux 8 100 nouveaux conseillers prud'hommes nommés le 14 décembre 2017 (selon le nouveau mode de désignation par les organisations représentatives, qui se substitue à l'ancien processus électoral), s'est ouverte en février 2018 et s'est donc achevée 15 mois plus tard, le 1^{er} mai 2019. A cette date, 98% des nouveaux conseillers avaient suivi les cinq jours de formation initiale obligatoire ; les 157 autres ont été déclarés démissionnaires d'office.

Parmi ces derniers figuraient Mmes A... et B..., déclarées démissionnaires du conseil des prud'hommes de Paris à compter du 1^{er} mai 2019, par ordonnance de la première présidente de la cour d'appel de Paris en date du 6 mai 2019.

Conjointement avec l'Union des syndicats CGT de Paris, les intéressées ont contesté cette décision devant le tribunal administratif de Paris, en faisant valoir qu'elles n'avaient pas été en mesure de participer aux dernières sessions de « rattrapage » : pour Mme A..., en raison de son congé maternité qui a eu lieu entre novembre 2018 et mai 2019 ; pour Mme B..., à la suite d'un accident du travail survenu en octobre 2018 et suivi de plusieurs arrêts de travail. La confédération nationale CGT est intervenue au soutien de leur requête.

Le tribunal a rejeté leur demande par deux jugements du 9 octobre, confirmés en appel par deux arrêts du 1^{er} décembre 2020 de la cour administrative d'appel de Paris dont chaque requérante, conjointement avec l'union locale et la confédération nationale, vous demandent l'annulation par deux pourvois rédigés en termes similaires.

Avant d'en venir aux moyens des pourvois, vous écarterez trois obstacles potentiels.

En premier lieu, vous êtes bien compétents pour connaître du litige qui, pour reprendre la dichotomie énoncée par le Tribunal des conflits dans sa décision du 27 novembre 1952 dite « *Préfet de la Guyane* » (n°01420, au recueil) met en cause l'organisation du service public de la justice et non l'exercice de la fonction juridictionnelle. Nous ne sommes pas ici en présence d'une décision de nature à influencer sur le déroulement d'une procédure judiciaire ou qui implique une appréciation sur la marche même des services judiciaires qui, comme telle, relèverait de la compétence judiciaire (TC 12 octobre 2015, C..., n° 4019, au recueil)⁷. La qualité de l'auteur de l'acte est sur ce point sans incidence, conformément à une jurisprudence constante. N'entre pas davantage en ligne de compte, dans cette appréciation, la circonstance que les conseillers prud'hommes relèvent, en matière disciplinaire, de la compétence de la Commission nationale de discipline dont les décisions doivent être contestées devant la Cour de cassation (art. R. 1442-22-16 CT), dès lors que la mesure en cause ne présente pas ce caractère.

⁷ L'ordonnance en litige ne se rattache pas aux mesures d'affectation interne au sein de la juridiction pour lesquelles vous déclinez habituellement votre compétence (cf. pour l'ordonnance du Premier président d'une cour d'appel fixant la répartition, dans les chambres et les services d'une cour, des présidents de chambre et des conseillers : CE 15 mars 1999, D..., n° 168552, aux Tables p. 714 et 865). En principe, comme le notait Jean Donnedieu de Vabres dans ses conclusions sous l'arrêt « *Falco et Vidaillac* », « *la nomination des magistrats et tout ce qui concerne l'organisation de leur carrière [...] ne sont point l'exercice même de la fonction judiciaire [...] mais] les éléments d'une organisation du service public de la justice dont les pouvoirs publics ont la responsabilité et dont le Conseil d'État a le contrôle juridictionnel* ».

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.

En deuxième lieu, l'ordonnance constatant la démission des conseillers prud'hommes apparaît bien susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel, compte tenu de ses effets : elle met fin aux fonctions du conseiller et, en application de l'article L. 1441-10 CT, fait obstacle à ce que l'intéressé puisse à nouveau candidater pendant un délai de quatre ans. Elle ne saurait donc être assimilée, contrairement à ce qu'affirme l'administration dans la fin de non-recevoir opposée devant les premiers juges, à une mesure d'administration judiciaire.

En troisième lieu, s'agissant cette fois de la légalité externe de l'acte attaqué, vous ne vous attarderez pas sur la circonstance que l'ordonnance soit également revêtue, à titre surabondant, de la signature de la procureure générale près la cour d'appel, cette circonstance étant sans incidence sur sa régularité (CE 18 octobre 2002, *Association pour l'égalité républicaine à l'école polytechnique*, n°232119 ; CE 12 décembre 2014, *Syndicat national des praticiens attachés hospitaliers*, n°367562).

1. Le premier moyen des pourvois soulève, en amont, la question du cadre du litige : **la première présidente de la cour d'appel de Paris était-elle en situation de compétence liée** pour déclarer les requérantes démissionnaires d'office ou devait-elle porter, ce qu'elle n'a pas fait, une appréciation sur leur situation particulière et la façon dont elles avaient satisfait, ou non, à leur obligation de formation ?

La cour administrative d'appel de Paris a retenu la première branche de l'alternative et par conséquent écarté comme inopérants les moyens d'appel tirés de ce que la décision prise à leur encontre serait entachée d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation faute d'avoir tenu compte de leur situation. Nous partageons cette analyse.

Selon votre jurisprudence *E...*, l'administration est en situation de compétence liée si elle est tenue de prendre une décision dans un sens déterminé après avoir opéré une simple constatation de fait objectifs, sans avoir à porter aucune appréciation sur eux (CE Sect. 3 février 1999, *E...*, au recueil).

Or, aux termes mêmes de l'article D. 1442-10-1 du code du travail, c'est bien un simple constat qui incombe au premier président de la cour d'appel : « *Le conseiller prud'homme qui n'a pas suivi la formation initiale dans un délai de quinze mois à compter du premier jour du deuxième mois suivant sa nomination est réputé démissionnaire. / L'inexécution de l'obligation de formation prévue à l'article L. 1442-1 et la date de cessation des fonctions sont constatées par le Premier président de la cour d'appel.* »

De fait, la condition qu'il s'agit de vérifier ne se prête à aucune appréciation car elle relève d'une approche binaire. Ainsi que l'illustrent ces dossiers, les services du ministère de la justice transmettent aux premiers présidents de cour d'appel la liste des conseillers qui n'ont pas élargé aux cinq journées de formation obligatoires. Il s'agit donc d'une liste de présence, attestant une condition d'assiduité, sans qu'aucune appréciation ne soit portée sur les compétences acquises par les intéressés. Du reste, aucune procédure contradictoire n'est prévue par les textes en amont de la décision, qui n'a pas le caractère d'une sanction mais vient tirer les conséquences de l'absence de réalisation d'une condition légale.

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.

La présente espèce se rapproche donc des cas de compétence liée que vous avez reconnus par exemple, s'agissant d'un délai, lorsque l'autorité administrative est tenue de refuser le bénéfice d'un prêt si la demande a été déposée postérieurement à l'expiration du délai institué par la loi (CE 25 novembre 1998, *M. F...*, n° 164824, aux tables).

Les requérantes ne disent finalement pas autre chose. Pour contester l'arrêt, elles font valoir la nécessité de ménager une marge de manœuvre, afin de traiter le cas d'une indisponibilité involontaire. Ce faisant, elles n'invoquent pas l'existence d'un espace d'appréciation dans l'application de l'obligation, mais la possibilité d'y déroger au cas par cas.

Or nous n'identifions pas de motif d'intérêt général suffisant qui justifierait de dégager prétoriquement une telle règle qui nous semble à la fois peu compatible avec l'intention du législateur et difficilement praticable.

Certes, au premier abord, vous pourriez être réticents à admettre ce que des conséquences définitives soient tirées de l'absence de réalisation d'une formation qui, bien qu'organisée désormais par l'ENM, est loin, compte tenu de sa brièveté, de constituer une formation réellement qualifiante. Vous pourriez être tentés d'en relativiser également l'importance en relevant qu'elle n'est pas définie comme un préalable à l'exercice des fonctions juridictionnelles, de sorte que des conseillers nouvellement désignés peuvent avoir siégé régulièrement jusqu'à quinze mois sans avoir achevé leur formation.

Mais il nous semble précisément que le législateur a recherché ici un point d'équilibre en conciliant l'objectif d'une meilleure formation des juges, et la nécessité de ne pas diminuer les moyens humains d'une juridiction très sollicitée, dont les délais de jugement moyens demeurent dégradés. Nous croyons qu'en assouplissant la rigueur de la règle de délai, vous vous éloigneriez de la volonté du législateur consistant, dans le prolongement du rapport Lacabarats, à donner toute sa portée à cette obligation destinée à conférer à des non-professionnels du droit une maîtrise des prérequis essentiels, notamment en termes de rédaction des jugements. En ce sens, et pour reprendre les termes du Conseil constitutionnel au sujet des juges de proximité exerçant des fonctions temporaires, cette formation participe des garanties apportées pour satisfaire aux exigences de capacité qui découlent de l'article 6 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003, cons. 4).

Enfin, en autorisant prétoriquement des dérogations au délai légal, il nous semble que vous introduiriez une complexité et une charge administratives disproportionnées :

- d'abord en soumettant les présidents de cour d'appel à un fastidieux exercice d'appréciation consistant à évaluer le bien-fondé des multiples motifs susceptibles de justifier une absence involontaire à l'ultime cession de rattrapage organisée par l'ENM (sans qu'il soit d'ailleurs bien clair de savoir si les intéressés devraient également justifier des motifs de leur absence à chacune des sessions antérieures) ;

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.

- ensuite en favorisant, compte tenu de ce flou, les recours contentieux contre les décisions défavorables aux intéressés, ces recours étant susceptibles de retarder la désignation des conseillers remplaçants et de perturber durablement le fonctionnement des juridictions ;
- enfin en imposant au ministre d'organiser, encore et encore, de nouvelles sessions de rattrapages pour les derniers retardataires dans les différents sites répartis sur le territoire, ce qui finirait par oblitérer largement le caractère obligatoire de la formation.

2. Le deuxième moyen de cassation se situe en aval, une fois admise la compétence liée et le caractère automatique de la décision déclarant les intéressés démissionnaires.

Les requérantes avaient excipé, dans l'hypothèse d'une telle interprétation de l'article D. 1442-10-1, de l'inconventionnalité et de l'illégalité de ces dispositions en tant qu'elles ne prévoient aucune adaptation du délai de quinze mois pour tenir compte d'une indisponibilité à raison de l'état de santé, de la grossesse ou de la maternité.

Selon elles, cette carence était constitutive d'une discrimination contraire aux dispositions de la loi du 27 mai 2008, comme aux stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales comme à la directive n°2000/78/CE et à l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La cour, après avoir relevé que l'obligation poursuivait un objet légitime, a estimé que le décret prévoyait une durée de quinze mois, suffisamment longue pour que les conseillers souscrivent à leur obligation de formation, compte tenu des sessions de rattrapage organisées pour tenir compte de circonstances exceptionnelles.

Nous pensons ici encore que ces motifs sont exempts d'erreur de droit.

Les dispositions réglementaires en litige ne faisant aucune mention de l'état de santé ou de la situation de grossesse ou de maternité, c'est donc bien sur le seul terrain de la discrimination indirecte qu'elles sont susceptibles d'être critiquées.

La notion de discrimination indirecte, qui trouve racine dans la jurisprudence de la CJUE et celle de la CEDH, est définie à l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008, comme « *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.* »

Sur ce terrain c'est une appréciation *in concreto* qui devrait prévaloir, et qui peut notamment se fonder sur des éléments statistiques, fiables et significatifs (CE 16 octobre 2017, *M. G...*, n°383459 et 395480, aux tables).

Or, ainsi qu'il ressort des pièces du dossier, la formation en litige comprenait cinq journées : l'équivalent de trois journées pour une formation « en ligne » est réalisée librement

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.

par les intéressés, de manière consécutive ou non, entre le 1^{er} février le 31 mai 2018, avec une session de rattrapage à l'automne ; les deux autres journées nécessitent en revanche la présence des intéressés dans l'un des sites régionaux – ce sont celles auxquelles les deux requérantes n'ont pas participé. Pour ces dernières, le ministère a organisé plusieurs sessions de rattrapage afin, de tenir compte des indisponibilités dues notamment, comme l'indique la circulaire du 4 avril 2018, à des congés maternité ou de maladie. Les conseillers nommés en décembre 2017 se sont vu proposer ainsi successivement une session de deux jours en septembre, puis en novembre 2018, et encore en février, puis en mars et enfin, à deux reprises, en avril 2019.

La démission d'office résultait donc de l'absence à chacune de ces sessions égrenées sur une période totale de huit mois, et ce malgré les autorisations d'absence octroyées par la loi aux conseillers salariés.

Alors que nous n'identifions qu'un seul précédent dans votre jurisprudence censurant une règle de droit comme constitutive d'une discrimination indirecte⁸, nous ne pensons pas que l'obligation faite aux conseillers prud'hommes de dégager deux jours sur une période de huit mois pour les besoins de leur mandat puisse sérieusement être regardée comme constitutive, en elle-même, d'une discrimination indirecte à raison de la maternité, ou de l'état de santé⁹. Ce terrain ne nous semble pas pouvoir être mobilisé pour faire échec aux exigences de disponibilité nécessaires à l'exercice de fonctions juridictionnelles accomplies à titre non professionnel.

A supposer même que la première étape du raisonnement soit franchie et l'existence d'un désavantage particulier pour ces catégories de personnes établie, nous pensons, pour les raisons déjà exposées et tirées de l'impératif d'un bon fonctionnement des juridictions du travail, que cette condition répond à une justification objective et raisonnable, c'est-à-dire qu'elle poursuit un « but légitime » et respecte « un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (voyez, par analogie : CE 28 novembre 2014, *Union syndicale solidaires*, n°362823, aux tables ; et, s'agissant d'une condition de ressources pour bénéficier du statut de résident de longue durée ne constituant pas une discrimination indirecte à raison du handicap : CE 20 juin 2016, *M. H...*, n°383333, aux tables).

3. Enfin, vous écarterez les deux derniers moyens du pourvoi qui se situent dans le prolongement des précédents.

D'abord, en estimant, pour juger qu'une dérogation à la règle n'était pas justifiée, que l'obligation de formation initiale était « *nécessaire à l'exercice des fonctions* », la cour n'a pas, contrairement à ce que soutiennent les pourvois, affirmé que la formation devait être réalisée préalablement à l'entrée en fonctions. Le moyen d'erreur de droit manque en fait.

Ensuite, c'est sans erreur de droit ni dénaturation que la cour a estimé, pour écarter l'exception d'illégalité et d'inconventionnalité dirigée contre les dispositions réglementaires

⁸ s'agissant d'une condition de ressources applicable pour une demande de regroupement familial dont vous avez estimé qu'elle ne pouvait exclure une allocation destinée à compenser le handicap (CE 15 février 2016, *I...*, n° 387977, aux tables).

⁹ Au demeurant, ce critère, à la différence du handicap, n'est pas mentionné dans la Charte des droits fondamentaux ni dans la directive du 27 novembre 2000 (CJUE 11 juillet 2006, aff. C-13/05).

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.

en litige que le délai de quinze mois à compter de l'entrée en fonctions constituait une « *durée suffisamment longue* », en tenant compte, comme on l'a rappelé, des différentes sessions de formation effectivement organisées durant cette période.

PCMNC au rejet des deux pourvois.

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.