

**N° 465510**  
**Syndicat des enseignants UNSA**

**4<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> chambres réunies**

**Séance du 20 mars 2023**  
**Lecture du 12 avril 2023**

**Conclusions**  
**M. Jean-François de Montgolfier, rapporteur public**

L'affaire qui vient d'être appelée a pour origine une difficulté rencontrée dans la mise en œuvre de la réforme, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2022, des conditions d'accès au statut de professeur des écoles par la voie du concours externe. Précisons que la session 2022 de ce concours a vu 6 582 candidats déclarés admis.

Commençons par ce que la réforme n'a pas modifié : l'article 10 du décret du 1<sup>er</sup> août 1990 sur le statut des professeurs des écoles prévoit que les lauréats du concours accomplissent, avant leur titularisation, un stage d'un an qui « alterne » des périodes de mise en situation professionnelle dans une école et des périodes de formation au sein d'un établissement d'enseignement supérieur (INSPE).

Ensuite, la réforme n'a pas non plus modifié les dispositions du même décret relatives à l'organisation territoriale du concours et à l'affectation des stagiaires : l'article 4 du décret prévoit que le concours est organisé par académie et l'article 10 précise, dans son dernier alinéa, que, pour la mise en situation professionnelle, les stagiaires sont affectés dans un département de l'académie où ils ont été recrutés - et que le choix du département au sein de l'académie s'effectue en fonction de leurs vœux et de leur classement à l'un des concours.

Avant la réforme, et ce depuis 2013<sup>1</sup>, l'articulation entre le niveau de formation académique des candidats et l'accès à ce corps enseignant était organisée en trois temps. Pour se présenter au concours externe, il fallait être au moins inscrit en première année de Master. Les lauréats du concours devaient, pour être nommé dans le corps des professeurs des écoles, justifier d'une inscription en deuxième année de Master et, enfin, la titularisation dans le corps était conditionnée à l'obtention du diplôme de Master. Par conséquent, l'arrêté du 27 août 2013 relatif aux formations dispensées au sein des masters « *Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation* » (Master MEEF) prévoyait l'organisation du concours en fin de première année du master et les lauréats du concours suivaient une formation en alternance en deuxième année. Enfin, un arrêté du 18 juin 2014 relatif à la formation initiale des enseignants<sup>2</sup> prévoyait que les professeurs des écoles stagiaires titulaires du diplôme de Master (qu'il s'agisse du Master MEEF ou d'une autre discipline) devaient suivre une formation en alternance dans une école supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE).

La réforme a repoussé d'un an, dans le cours des études, les conditions d'entrée dans le corps de professeur des écoles : le décret du 14 octobre 2021, qui a modifié le décret statutaire du 1<sup>er</sup> août 1990, a exigé, pour se présenter au concours, d'être inscrit en deuxième année de

---

<sup>1</sup> Décret 2013-768 du 23 août 2013.

<sup>2</sup> Arrêté du 18 juin 2014 relatif à la formation initiale de certains personnels enseignants et d'éducation de l'enseignement public stagiaires.

Master et, pour être nommé dans le corps, de justifier du diplôme de Master. L'arrêté du 27 août 2013 sur le Master MEEF a été modifié pour reporter en deuxième année l'organisation du concours. Enfin, un arrêté du 4 février 2022 sur lequel nous reviendrons a modifié l'arrêté du 18 juin 2014 pour organiser la formation initiale de tous les fonctionnaires stagiaires titulaires d'un Master.

Cet arrêté a en particulier opéré une distinction, dans le parcours de formation, entre deux catégories de stagiaires. D'une part, les lauréats qui justifient d'une expérience professionnelle dans l'enseignement ou qui sont titulaires d'un Master MEEF réalisent leur stage en classe à plein temps en bénéficiant d'un crédit de formation théorique de 10 à 20 jours. D'autre part, les lauréats du concours et qui sont titulaires d'un autre Master réalisent leur stage en alternance (en pratique, avec un mi-temps de service d'enseignement).

\* A la fin du printemps 2022, des organisations syndicales se sont émues de ce que, dans certaines académies, les lauréats du concours étaient affectés dans les départements de l'académie selon des critères qui ne respectaient pas strictement le rang de classement. Le ministère a répondu qu'en effet, compte tenu de la distinction désormais opérée par l'arrêté du 4 février 2022, entre les lauréats titulaires du Master MEEF (stage à plein temps), et les lauréats titulaires d'un autre master (stage mi-temps), des instructions avaient été données d'opérer l'affectation des stagiaires en tenant compte, d'abord, de leur quotité de service et des capacités d'accueil des établissements et en appliquant, dans ce cadre, les critères de vœux et de rang de classement.

Le syndicat des enseignants UNSA vous a saisis aux fins d'obtenir l'annulation de la décision d'adresser de telles instructions, décision révélée par cette réponse de l'administration. L'instruction de l'affaire a permis d'identifier la décision en cause qui est une note de service que la Sous-directrice de la gestion prévisionnelle, de la formation et des affaires statutaires de la Direction générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale a adressé par mail, le 20 mai 2022 au secrétaires généraux d'académie. C'est donc cette décision qu'il vous est demandé d'annuler.

\* La requête formule un premier moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

- Dans sa dimension formelle, le moyen n'est pas sérieux. Mme S..., la sous-directrice qui a adressé le « mail-note de service » a été régulièrement nommée dans ses fonctions, elle bénéficie de plein droit de la délégation de signature en application du décret du 27 juillet 2005<sup>3</sup> et la question traitée entre dans le champ des services placés sous son autorité qui sont compétents pour intervenir en matière de « *formation initiale des personnels enseignants* ».

- Dans sa dimension matérielle, le moyen pose la première des questions délicates qui ont justifié l'inscription de l'affaire au rôle de votre formation de jugement. La note de service empiète-elle sur le domaine de compétence du décret en Conseil d'Etat en adoptant des critères d'affectation des stagiaires qui ont un caractère statutaire ?

Vous jugez de manière constante que l'instauration de critères pour la nomination ou le traitement des demandes de mutation des fonctionnaires présente un caractère réglementaire

<sup>3</sup> Décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement

(CE, 28 septembre 1984, *Syndicat national des lycées et collèges*, n° 46335, C ; CE, 1<sup>er</sup> mars 1993, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, n° 66141, B et surtout 25 janvier 2006, *Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur et autres*, n° 275857, 275858, 276149, B - qui est la première des décisions de la série « M. C... » sur les notes de services pour le classement des demandes de mutation dans l'enseignement secondaire).

S'agissant des fonctionnaires, vous en déduisez que ces règles ont un caractère statutaire. Sous réserve des cas où de telles règles sont fixées par la loi elle-même (tel l'ancien article 60 de la loi du 11 janvier 1984 repris désormais à l'article L. 512-19 du CGFP) et de cas dans lesquels la loi a habilité une autorité administrative à établir certains critères<sup>4</sup>, de telles règles ne peuvent être fixées que par la voie du décret en Conseil d'Etat, ce qui exclut que le ministre puisse y procéder dans le cadre de son pouvoir de chef de service, son pouvoir réglementaire *Jamart* (CE, Section, 8 janvier 1982, *S.A.R.L. "Chocolat de régime Dardenne"*, n° 17270, A concl. B. Genevois).

Mais les règles d'affectation des fonctionnaires stagiaires doivent elles suivre le régime applicable à l'affectation des fonctionnaires ?

Votre jurisprudence témoigne de l'attention que vous prêtez au respect de la compétence du décret en Conseil d'Etat pour adopter des règles en matière d'affectation ou de nomination des fonctionnaires. Vous l'avez ainsi jugé pour l'adoption de règles portant sur l'affectation provisoire d'un enseignant (CE, 3 octobre 2003, *M. M...*, n° 215180, B) ; pour les règles relatives à la titularisation des enseignants stagiaires (CE, 6 juillet 1979, *J...*, n° 11850, B) et, enfin, pour la fixation de la durée du stage préalable à la titularisation (4<sup>ème</sup> SSJS, 9 septembre 1994, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, n° 103042, C).

En revanche, vous avez jugé, par deux décisions inédites que la définition du lieu du stage ne présente « aucun caractère statutaire » (8/3 SSR, 13 octobre 1999, *SNES*, n°202016, aux conclusions de Gilles Bachelier qui soutiennent notamment que les conditions d'organisation du stage relèvent du pouvoir d'organisation de son service par le ministre et 4<sup>ème</sup> SSJS, 24 mai 2000, *Mme G...*, n° 199548, aux conclusions du Psdt Arrighi).

Vous devez toutefois vous interroger sur la question de savoir si la solution retenue par ces décisions serait applicable aussi dans l'hypothèse (qui n'est pas celle dans laquelle elle ont été rendues) où le stagiaire a vocation à être titularisé dans le poste où il a réalisé son stage. La notion de fonctionnaire stagiaire n'est en effet pas uniforme. Le stage peut constituer un simple période probatoire pour un fonctionnaire nommé dans son poste et qui a vocation, à l'issue du stage, à être y titularisé. Le stage peut au contraire s'inscrire dans une période de formation sans que son lieu de réalisation ne détermine le lieu de titularisation (tel est le cas des stages exercés au cours des formations dispensées dans les écoles de la fonction publique).

Sur ce point, il est éclairant de se référer à votre jurisprudence relative aux conditions de versement des primes et indemnités liées à la prise de fonction des agents publics, laquelle

---

<sup>4</sup> Voir par exemple, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

prend en compte la différence entre ces deux catégories de stages. Pour l'affectation du stagiaire dans le poste qui a vocation à demeurer son poste après titularisation, vous jugez que la nomination en qualité de fonctionnaire stagiaire doit être traitée comme une affectation permanente et ouvre droit à l'indemnité de résidence (20 janvier 1984, *Ministre de l'éducation c/ Mme X...*, n° 30931, B). Au contraire, vous retenir une solution différente pour les stages réalisés au cours d'une formation et qui ne déterminent pas le premier poste d'affectation (CE, 7 octobre 2015, *M. R...*, 369388, T et concl Psdte Vialette).

Il nous semble que la cohérence incite à reprendre la même distinction pour apprécier si les règles d'affectation des fonctionnaires stagiaires revêtent ou non un caractère statutaire. Lorsqu'il s'agit de nommer un fonctionnaire stagiaire dans le poste où il a vocation à être titularisé à l'issue de son stage, les conditions d'affectation doivent être regardées comme étroitement liées à la carrière et, à ce titre, relèvent du statut. Il en va différemment de l'affectation dans un stage au cours d'une formation, sans conséquence sur la suite de la carrière. Des arguments d'opportunité administrative militent en outre pour cette distinction qui préserve une certaine souplesse pour l'affectation des stagiaires dans les écoles de formation.

En l'espèce, la situation des professeurs de écoles stagiaires se situe entre les deux catégories de stage que nous venons de dessiner. Ils n'ont certes aucun droit à être titularisé dans leur poste à l'issue du stage mais ils ont un droit à être titularisé, sous réserve qu'il y ait des postes vacants, dans le département de réalisation du stage. C'est en effet, ce que prévoit l'article 12 du décret du 1<sup>er</sup> août 2010. Cette règle incite à rattacher aux règles statutaires les conditions de désignation du département de stage des professeurs des écoles stagiaires. C'est d'ailleurs ce qui explique que les règles d'affectation des stagiaires dans les départements soient fixées par le décret du 1<sup>er</sup> août 1990.

Il nous semble donc que le ministre, n'aurait pas été compétent pour édicter des règles pour l'affectation dans les départements, des professeurs des écoles stagiaires règles qui auraient complété celles, prévues par l'article 10 du décret du 1<sup>er</sup> août 1990, selon lesquelles choix du département d'affectation de stage résulte des vœux et du classement. Soulignons que c'est le moyen que votre juge des référés a, dans son ordonnance du 17 juillet 2022, estimé de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la note de service attaquée.

Il a en effet jugé qu'« *une fois déterminés par les rectorats le nombre de postes ouverts aux professeurs des écoles stagiaires dans chaque département, il résulte de l'article 10 du décret du 1<sup>er</sup> août 1990 que le choix du département d'affectation est réalisé en fonction des vœux et rangs de classement des lauréats, sans égard pour la quotité de service de chaque professeur des écoles stagiaire permise par l'aménagement des modalités de sa formation* »<sup>5</sup> (précisons que la requête en référé suspension a été rejeté sur le fondement du défaut d'urgence).

Tout en reconnaissant qu'il y a matière à hésitation, nous ne parvenons pas, à l'issue de l'instruction, à la conclusion que la décision attaquée a, pour le choix du département du stage, instauré des critères dérogatoires ni même complémentaires à ceux, fixés par le décret, que nous venons d'exposer.

---

<sup>5</sup> CE, 13 juillet 2022, SE-UNSA , n°465513, C.

Il nous semble en effet nécessaire de prendre en considération la rigidité inhérente à la nature du stage de professeur des écoles. Il s'agit de confier une classe à un professeur stagiaire, soit à mi-temps, soit à temps complet. La souplesse qu'on connaît dans d'autres domaines de la vie administrative, et qui permet d'aménager, voire de constituer le contenu du stage « sur mesure » en confiant au stagiaire de nouvelles missions ou en déchargeant d'autres agents d'une partie de leurs attributions, est ici exclue. Pour affecter un professeur des écoles stagiaires à plein temps, il faut disposer d'un poste de professeur des écoles à plein temps. Il ne saurait être question de nommer des stagiaires à plein temps sur des postes à mi-temps et l'intérêt du service commande de ne pas affecter un mi-temps d'enseignant dans une classe qui n'est pas déjà pourvue à mi-temps. Avant d'affecter les stagiaires, il est nécessaire de recenser les postes destinés à accueillir des stagiaires, postes que, dans le jargon de l'éducation nationale, on désigne sous l'appellation évocatrice de « berceaux ».

Compte tenu de la réforme, il faut donc recenser les « berceaux » à mi-temps pour les stagiaires à mi-temps et les « berceaux » à plein temps pour les stagiaires à temps complet. En prenant en compte, avant d'appliquer les critères prévus par l'article 10 du décret, d'une part, les capacités d'accueil et, d'autre part, les quotités de service des stagiaires, l'administration ne crée ni des critères ni des « priorités supplémentaires » au sens de l'ancien article 60 de la loi du 11 janvier 1984, devenu L. 512-20 du CGFP que vous connaissez bien dans le cadre de vos décisions « *M. C...* »<sup>6</sup>. L'administration ne fait ici que tirer les conséquences des contraintes de l'organisation du service et de l'organisation de la formation qui s'imposent pour l'affectation des stages.

En définitive, la question n'est pas de savoir si la note de service attaquée pouvait donner instruction de prendre en compte, pour répartir les stages, les quotités de service des stagiaires et les postes disponibles (à cette question, une réponse positive nous paraît s'imposer car nous ne voyons pas quelle autre instruction elle aurait pu donner). En revanche, la question la plus délicate consiste à juger si l'arrêté du 4 février 2022 pouvait, comme il l'a fait, créer deux catégories de stage : les stages à mi-temps et les stages à plein temps.

\* Cette question vous est également posée par la requête qui soulève par voie d'exception, un moyen tiré de l'illégalité de l'arrêté du 4 février 2022.

Les conditions de recevabilité de l'exception d'illégalité paraissent recevables au regard des critères fixés par votre jurisprudence *SODEMEL/O...*<sup>7</sup>. Les instructions données par la note de service attaquée résultent directement et peuvent être regardées comme fondée sur les dispositions de l'arrêté qui institue la différence de quotité de service entre les stagiaires.

Le moyen d'illégalité dirigé contre l'arrêté du 4 février 2022 dénonce la méconnaissance des dispositions de l'article 10 du décret du 1<sup>er</sup> août 1990 qui dispose, comme nous l'avons vu, que la formation de stagiaires « *alterne des périodes de mise en situation professionnelle dans une école et des périodes de formation au sein de l'établissement d'enseignement supérieur* ». Selon le syndicat requérant, l'arrêté ne pouvait légalement instituer, pour certains stagiaires, un régime de stage en classe à temps complet.

<sup>6</sup> CE, 4 octobre 2019, *M. C...*, 416648, B ; 22 mars 2021, *M. C...*, n° 426811, 437585, B.

<sup>7</sup> CE, Section, 11 juillet 2011, *SODEMEL*, n°320735, 320854, A et CE, Section, 30 décembre 2013, *Mme O...*, n° 367615, A.

Il y a, sur ce point, de quoi hésiter. D'abord la langue française invite à considérer que l'alternance est le substantif du verbe « alterner », ce que heurte quelque peu l'arrêté qui prévoit expressément et de façon maladroite, que les stagiaires qui réalisent leur stage à temps complet « *ne sont pas en alternance* » (dernier alinéa de l'article 2 de l'arrêté). Ensuite, l'idée d'une « alternance à plein temps » ne tombe pas sous le sens. Le ministre fait certes observer que les stagiaires dont la formation « théorique » est constituée d'un crédit de jours de formation bénéficient d'un allègement de service mais l'arrêté ne prévoit pas que cet allègement est égal au nombre de jours de formation et le syndicat requérant souligne d'ailleurs qu'en pratique, les journées ou demi-journées de formation sont fréquemment organisées les jours où il n'y a pas école.

Si on se tourne un instant vers les définitions de l'alternance prévues par le code du travail, on constate que les différents contrats qu'il prévoit imposent un seuil minimum de formation théorique : 25 % pour le contrat d'apprentissage (L. 6211-2) et entre 15 et 25 % dans le contrat de professionnalisation (L. 6325-13). En l'espèce, en rapprochant les 10 jours de formation prévus par l'arrêté pour les stagiaires à plein temps à la seule durée de service en classe (qui ne correspond pas à toute la durée de service des professeurs des écoles), le pourcentage de temps consacré à la formation en INSPE se rapproche de 6 %, ce qui est peu.

Est-ce suffisamment peu pour en déduire que la formation des stagiaires à plein temps ne peut être regardée comme « alternant » des périodes en classe et des périodes de formation académique ? Nous hésitons à l'affirmer. Les définitions du code du travail peuvent certes être éclairantes mais elles n'ont aucune autorité juridique sur la définition de cette « alternance » particulière des professeurs des écoles stagiaires. En outre, avant sa modification par l'arrêté du 4 février 2022, l'arrêté du 18 juin 2014 prévoyait déjà que certains stagiaires (ceux qui avaient enseigné au moins 18 mois à plein temps au cours des trois années passées<sup>8</sup>), avaient accès à une formation théorique sous forme de crédits de formation. Les stagiaires issus du concours externe qui répondaient à cette condition étaient peu nombreux de sorte que l'impact sur la procédure d'affectation des stagiaires était faible. Il en va tout autrement dès lors que les lauréats titulaires du Master MEEF (qui sont largement majoritaires) réalisent un stage à temps complet. Si illégalité il y a, elle ne réside pas dans l'arrêté du 4 février 2022 mais dans l'arrêté du 18 juin 2014, depuis son origine.

Toutefois, surtout, nous ne pensons pas que cette arrêté a méconnu les dispositions de l'article 10 du décret du 1<sup>er</sup> août 1990 qui disposent que la formation qui « alterne » des périodes d'exercice en classe et des périodes de formation en INSPE. En effet, cet article 10 précise que cette formation « *peut être adaptée pour tenir compte du parcours antérieur des professeurs stagiaires* » et il renvoie à un arrêté ministériel le soin de fixer les modalités du stage. Certes, avant la réforme, l'arrêté du 18 juin 2014 ne tenait compte que du parcours « professionnel » antérieur. La réforme a permis de prendre aussi compte le parcours « académique » en distinguant entre Master MEEF et autre master. La voie de cette différenciation était toutefois ouverte par le décret du 1<sup>er</sup> août 1990 lui-même de sorte qu'il nous semble que l'arrêté soit entaché d'illégalité pour l'avoir empruntée.

Ceci nous conduit à ne pas vous proposer de retenir l'exception d'illégalité soulevée par les requérants.

---

<sup>8</sup> Voir 4<sup>o</sup> de l'article 1 et annexe.

\* La requête soulève enfin un moyen d'atteinte au principe de sécurité juridique au motif que les règles auraient été modifiées en cours d'affectation. Si vous nous avez suivi pour juger que les instructions données par la note de service attaquée résultaient nécessairement de l'arrêté de février 2022, vous ne pourrez accueillir ce moyen.

Ces motifs nous conduisent donc à vous inviter à rejeter la requête.

En revanche, si vous ne nous suiviez pas dans cette voie, il conviendrait de procéder à une mesure d'instruction afin d'inviter les parties à formuler des observations sur l'incidence de l'annulation et sur l'intérêt d'une éventuelle application de votre jurisprudence d'Assemblée du 11 mai 2004, *Association AC !*, 255886, A. En effet, les épreuves d'admissibilité du concours externe pour la session 2023 de recrutement de professeur des écoles ont lieu la première semaine d'avril.

**Tel est le sens de nos conclusions.**