N° 491616 – Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse c/ syndicat CGT Educ'action de Seine-Saint-Denis

4ème et 1ère chambres réunies

Séance du 31 mars 2025

Lecture du 6 mai 2025

CONCLUSIONS

M. Cyrille BEAUFILS, Rapporteur public

« Quand les dieux veulent nous punir, ils exaucent nos prières ». Cette maxime que l'on doit à Oscar Wilde,[1] s'appliquerait-elle aux rapports entre le législateur et le juge administratif, quand le premier octroie au second les réformes qu'il réclame ? La présente affaire, qui sera l'occasion pour vous de vous prononcer pour la première fois sur de délicates questions de mise en œuvre de l'action en reconnaissance de droits créée en 2016,[2] vous fournira matière à réflexion sur ce thème.

1. Vous devez cette voie de droit à la loi de modernisation de la justice du XXIe siècle en 2016.[3] Contrairement aux attentes de la doctrine,[4] qui appelait de ses vœux une action individuelle en reconnaissance de droits depuis les années 1980, il s'agit d'une action

[1] *An Ideal Husband* (1895) acte II

[2] Vous ne vous êtes, jusqu'ici, guère prononcés que sur une question de prescription : CE, Avis, 8/3 CHR, 15 novembre 2021, *Union fédérale des consommateurs Que Choisir Nancy et sa région*, n° 454125, A

[3] Loi n° 2016-1547

[4] V. notamment J.-M. Woehring, « Procédures et pouvoirs du juge » in *Colloque du trentenaire des tribunaux administratifs*, 1984, p. 73, cité par F. Melleray, « Déclaration de droits et recours pour excès de pouvoir », *RD publ.* 1998.1089 ; et H. Haenel & J. Arthuis, « Le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions, ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques », Rapport n° 400 (1991-1992), déposé à la présidence du Sénat le 11 juin 1992 (pp. 170-171)

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.

collective. Elle est, en outre, née sous une impulsion plus prosaïque : celle du rapport Belaval de 2009[5] pour remédier à l'envahissement de votre prétoire par des dizaines de milliers litiges identiques, notamment la série dite *G....*[6] Votre Assemblée générale avait souligné le résultat de ces travaux, dans son avis sur le projet de loi, comme pour regretter que le Gouvernement n'en ait pas repris l'idée au-delà d'une action de groupe limitée aux discriminations.[7] Le Parlement vous a, quant à lui, entendus puisqu'il a consacré deux voies d'action collective :

- la première, l'action de groupe, codifiée aux articles L. 77-10-1 et suivants du code de justice administrative et dont votre Assemblée du contentieux a eu à connaître dans l'affaire *Amnesty International* de 2023[8] ;
- la seconde, l'action en reconnaissance de droits, qui vous occupe aujourd'hui.

2. Cette voie de droit est régie par les articles L. 77-12-1 et suivants du CJA. Ce premier article la définit ainsi : « *L'action en reconnaissance de droits permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel régulièrement constitué de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels* <u>*résultant de l'application de la loi ou du règlement*</u> *en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que leur objet statutaire comporte la défense dudit intérêt. Elle peut tendre au bénéfice d'une somme d'argent légalement due ou à la décharge d'une somme d'argent illégalement réclamée. Elle ne peut tendre à la reconnaissance d'un préjudice. / Le groupe d'intérêt en faveur duquel l'action est présentée est caractérisé par l'identité de la situation juridique de ses membres. Il est nécessairement délimité par les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public mis en cause. (...)* ».

L'article L. 77-12-3 précise en outre que « *Le juge qui fait droit à l'action en reconnaissance de droits détermine les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée la reconnaissance des droits. (...) / Toute personne qui remplit ces conditions de droit et de fait peut, sous réserve que sa créance ne soit pas prescrite ou son action forclose, se prévaloir, devant toute autorité administrative ou juridictionnelle, des droits reconnus par la décision ainsi passée en force de chose jugée (...)* ».

3. Nous n'aurons pas le loisir de vous entretenir longuement de toutes les questions qui se posent pour la première fois à vous s'agissant d'une telle action.

---

[5] Ph. Belaval (président), « Rapport du groupe de travail sur l'action collective en droit administratif », 5 mai 2009

[6] CE, 6/4 SSR, 29 juillet 2002, *M. G...*, n° 141112, A

[7] CE, Assemblée générale (section de l'intérieur), 30 juillet 2015, Avis sur un projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXIème siècle, n° 390291 (§ 27)

[8] CE, Assemblée, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, n° 454836, A

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.

3.1. La première serait celle de la nature – d'excès de pouvoir ou de plein contentieux – d'un tel recours. Nous penchons, comme la doctrine[9] – y compris celle, autorisée, de la rapporteure du groupe de travail Belaval – pour le plein contentieux.[10] Mais cette qualification nous semble, à première vue, de peu d'importance[11] dès lors que l'action est, en tout état de cause, soumise par les textes au ministère d'avocat obligatoire[12] et qu'il nous semble naturel que le juge s'y détermine au regard des circonstances de fait et de droit à la date à laquelle il statue. Ou plutôt faudrait-il dire, plus exactement, qu'il statue au regard du droit applicable à la situation du groupe d'intérêt en cause. Il nous semble en effet que, comme en plein contentieux social, le juge pourra, selon l'objet du litige, être amené à se prononcer sur le bien-fondé d'une demande concernant une période passée ou à venir, voire les deux.[13]

3.2. La seconde question concernerait la recherche ou non d'une identité entre *i)* l'intérêt à agir de la personne morale introduisant l'action et *ii)* le cercle des personnes susceptibles de se prévaloir ensuite de l'autorité de la chose jugée auprès de l'administration. Vous n'aurez pas à la trancher si vous nous suivez et rejetez, *in fine*, la présente demande. Relevons tout de même que celle-ci émane d'un syndicat d'enseignants de Seine-Saint-Denis mais qu'elle aurait pu vous conduire à reconnaître des droits à l'échelle nationale eu égard à l'employeur concerné – l'Etat – et à la norme à appliquer – un décret de portée nationale. Pourrait jouer en ce sens la mention, à l'article L. 77-12-1, de la nécessaire délimitation du groupe d'intérêt par les personnes morales mises en cause. Toutefois il nous semble qu'au regard des règles de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative, et notamment de celles spécialement prévues par le CJA pour l'action en reconnaissance de droits,[14] le juge

---

[9] V. Manon Decaux, *L'action de groupe devant le juge administratif,* thèse, université Caen Normandie, 2025 (§ 95 ; p. 58 du manuscrit transmis par l'auteur, que nous remercions) ; et, G. Pellissier, *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 1122 : « Régime général des recours de plein contentieux », qui range de façon générique dans le plein contentieux les contentieux relatifs à la reconnaissance de droits pécuniaires ou de qualités en vertu des lois et règlements (§ 14)

[10] L. Helmlinger, « Action de groupe et action en reconnaissance de droits : quelles conséquences pour les collectivités territoriales ? », *AJCT*, 2017. 438

[11] V., qui concluent à la non-pertinence de la distinction REP/RPC pour une telle voie de droit, O. Mamoudy, « L'action en reconnaissance de droits », *AJDA* 2016 .2264 et V. Jeanne, « Le nouveau contentieux de l'action en reconnaissance de droits », *RD publ.* 2022 .739

[12] Art. R. 77-12-7 et -8 du CJA

[13] Vous l'avez ainsi affirmé dans votre décision *Mme Vainqueur* (CE, Section, 3 juin 2019, n° 423001, p. 194) : « *Dans le cas d'un contentieux portant sur les droits au revenu de remplacement des travailleurs privés d'emploi, c'est au regard des dispositions applicables et de la situation de fait existant au cours de la période en litige que le juge doit statuer* ».

[14] Notamment l'article R. 77-12-2 qui prévoit que « *Lorsque les requêtes individuelles qu'auraient pu introduire les membres du groupe d'intérêt en faveur duquel l'action en reconnaissance de droits est présentée auraient relevé, (...) de la compétence de plusieurs juridictions, l'action en reconnaissance de droits est adressée au Conseil d'Etat. (...) Le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat désigne la juridiction compétente pour connaître de cette action et assure l'information des autres juridictions.* »

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.

administratif ne devrait pouvoir « *détermine[r] les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée la reconnaissance des droits* » que pour les situations correspondant au périmètre de la demande dont il est valablement saisi. Ce périmètre serait donc limité au périmètre géographique sur lequel la personne morale demanderesse a intérêt à agir. Il en résultera nécessairement des disparités gênantes, par exemple avec des droits reconnus à des agents de l'Etat exerçant dans un département mais dont ceux du département voisin ne pourront se prévaloir. Nous gageons qu'à défaut d'autorité de chose jugée, ces derniers pourront compter sur l'autorité morale qui s'attache à vos décisions.

4. Nous en venons à la principale question soumise à votre formation de jugement. Celle-ci concerne les moyens que peut soulever un requérant à l'appui d'une action en reconnaissance de droits, et notamment l'opérance d'une exception d'illégalité dirigée contre un acte législatif ou réglementaire qui régit la situation dont le juge est saisi.

Le litige ici en cause – sur lequel nous reviendrons bientôt plus en détail – voit en effet des enseignants contractuels en CDD réclamer le bénéfice d'une indemnité réservée par décret à des enseignants titulaires ou en CDI.

4.1. Pour la ministre, la loi s'oppose à ce que le juge accueille une telle exception d'illégalité. Elle s'appuie principalement sur le texte même de l'article L. 77-12-1, qui dispose, nous vous l'avons dit, que cette action tend « *à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement* ». Il s'en déduirait que le juge ne peut qu'appliquer les textes tels qu'ils se présentent à lui, sans les écarter. Des arguments de droit et d'opportunité forts s'opposent néanmoins à cette interprétation.

4.1.1. Les arguments de droit, d'abord, sont résumés d'une efficace formule par l'arrêt attaqué : il faut prendre la loi ou le règlement « tels que l'administration doit en faire application, eu égard aux exigences inhérentes à la hiérarchie des normes ». Il n'est, en effet pas besoin de vous rappeler qu'il incombe à l'administration de ne pas appliquer un texte réglementaire illégal[15] ni une loi contraire aux engagements internationaux de la France.[16] Dès lors, nous voyons mal comment vous-mêmes, juges de son action, pourriez être contraints de renoncer à éclairer l'administration sur les règles qui s'imposent à elles à ce titre.

Les intentions du législateur jouent dans le même sens. La formule mise en exergue par la ministre provient en effet d'un amendement[17] ayant pour seul objectif « *d'éviter toute confusion et toute insécurité juridique quant aux champs respectifs de l'action de groupe et*

---

[15] CE, Section, 14 novembre 1958, *Sieur P...*, n° 35399, p. 554

[16] CE, 1/4 SSR, 24 février 1999, *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique et autres*, n° 195354, A ; CE, 10/9 SSR, 16 juillet 2008, *M. M...* , n° 300458, A - Rec. p. 286 CE, 6/4 SSR, 30 juillet 2003, *Association Avenir de la langue française*, n° 245076, A

[17] Amendement n° 369 présenté par MM. Clément et Le Bouillonnec sur l'article 46 *bis* à l'Assemblée nationale (12 mai 2016, *Justice du XXIème siècle*, n° 3726)

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.

de l'action en reconnaissance de droits ». Son auteur souhaiter ainsi simplement rappeler que « *l'action en reconnaissance de droits vise des contentieux de pure légalité et non des contentieux de responsabilité* ». Vous ne pourrez donc en tirer l'idée que le législateur a entendu vous enserrer dans le carcan des textes à appliquer.

Vous transposerez ainsi à l'action en reconnaissance de droits ce que vous indiquait à ce pupitre Esther de Moustier s'agissant de l'action de groupe : « *En permettant d'exercer à une échelle collective des droits déjà reconnus à une échelle individuelle, donc de saisir dans une même instance une multiplicité de cas individuels, elle facilite certes l'appréhension de situations collectives constitutives de manquements et l'administration de la preuve de tels manquements (...). Elle n'en demeure pas moins une action sérielle visant à faciliter le traitement procédural de litiges individuels, et n'a pas pour objet de modifier les règles de fond du droit* ». [18]

4.1.2. Cette formule fait également ressortir les arguments d'opportunité qui soutiennent cette position. Nous vous l'avons dit, l'action en reconnaissance de droits est née avant tout pour répondre à l'engorgement de votre prétoire par des litiges sériels.[19] Nous avons peine à imaginer des cas dans lesquels de tels litiges pourraient naître sans qu'ils aient en commun une norme de portée générale arguée d'illégalité. Certes, l'administration pourrait sans doute multiplier les erreurs d'appréciation dans des situations très similaires pour l'application d'un même texte – mais nous doutons alors qu'une action en reconnaissance de droits, qui ne pourrait statuer sur l'appréciation de chaque espèce, soit la bonne réponse.[20] L'administration pourrait aussi donner, à chaque fois, une interprétation erronée d'un même texte – mais vous disposez alors déjà du recours direct en interprétation d'un acte administratif pour corriger une telle erreur.[21]

Les contentieux sériels sont précisément ceux qui mettent en jeu une loi ou un règlement dont la conformité aux normes supérieures est contestée. Et c'est d'ailleurs à cette fin que l'action

---

[18] Conclusions sur CE, Assemblée, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, n° 454836, A, préc.

[19] V. sur ce point l'analyse *a posteriori* de Benjamin Pouchoux, préc. *L'action collective des groupements prives en droit public français*, thèse Paris 1, 2020 [disponible sur theses.fr] qui relève « *cette tendance à l'instrumentalisation de l'action collective par le jurislateur puisque leur organisation montre qu'elles sont avant tout conçues comme un moyen - d'ailleurs parfois inadéquat - de satisfaire aux impératifs managériaux pesant sur le fonctionnement des juridictions et que la pression exercée par montée des singularités dans les rapports de droit public vient mettre à l'épreuve* » (§ 151, p. 109)

[20] V. B. Pouchoux, préc., § 1167 p. 677

[21] Vous l'aviez, par exemple, utilisé de façon originale pour déclarer qu'un moulin avait la qualité d'ouvrage fondé en titre au regard du droit applicable par une décision de 2007, *M. et Mme S...* (CE, 6/1 SSR, 7 février 2007, n° 280373, B - Rec. T. p. 863). Plus généralement, sur les potentialités – peu exploitées – d'un tel recours, v. Sandrine Perera, « Le recours en interprétation, un recours délaissé », Le blog de droit administratif, 19 avr. 2022 [https://blogdroitadministratif.net/2022/04/19/le-recours-en-interpretation-un-recours-delaisse/ ; consulté le 6 mars 2025]

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 reconnaissance de droits est, dans les faits, utilisée aujourd'hui. Parmi les quelques 78 actions jugées ou en instance recensées au 2 janvier 2025, 11 portent, par exemple, sur des demandes de décharge de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui mettent en cause la légalité de la délibération qui en fixe le taux. En estimant qu'une exception d'illégalité de la règle générale ne peut être soulevée à l'occasion d'une action en reconnaissance de droits, vous priveriez cette voie de droit de l'essentiel de son attrait, et ce alors qu'elle n'a, jusqu'ici, guère trouvé son public au vu du petit nombre d'actions enregistrées depuis 2016. Et vous renverriez les requérants à des actions individuelles en série, où de telles exceptions d'illégalité sont bien entendu admises.

4.2. Au-delà de cette pétition de principe, la ministre s'en prend, plus précisément, à un type d'exception d'illégalité : celle tirée de la méconnaissance du principe d'égalité. Elle souligne qu'une telle méconnaissance peut être résolue par le haut ou par le bas, c'est-à-dire soit en étendant un régime à une catégorie qui en était injustement exclue, soit en faisant disparaître, pour tous, un tel régime. Il serait dès lors impossible d'en tirer des conséquences, et donc de l'invoquer utilement, dans une action en reconnaissance de droits.

Il est vrai que, lorsque vous annulez un acte réglementaire en tant qu'il n'étend pas un avantage à une catégorie de personnes, vous vous abstenez, au stade de l'injonction, d'indiquer à l'administration dans quel sens il convient d'y remédier. Voyez pour un exemple récent votre décision *Fédération Sud Education* du 12 avril 2022, au Recueil,[22] s'agissant de l'indemnité de sujétions allouée à certains agents affectés en réseau d'éducation prioritaire REP et REP+.[23]

Vous admettez même que le pouvoir réglementaire mette fin à la méconnaissance du principe d'égalité en retenant une solution intermédiaire, c'est-à-dire en n'appliquant pas le régime général à la catégorie en cause mais en l'adaptant à sa situation, par exemple en prévoyant une indemnité similaire mais dont le montant est proportionné au traitement moyen des intéressés – voyez, par exemple, *Fédération Sud Education*, 28 mai 2024, aux Tables,[24] s'agissant encore de l'attribution de l'indemnité de sujétions en REP et REP+.

Il est cependant des cas dans lesquels vous allez plus loin. Lorsque des principes supérieurs dictent la méthode de rétablissement de l'égalité, vous enjoignez au Gouvernement d'y procéder. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'il s'agit de remédier à une discrimination à rebours contre les ressortissants français et que le droit de l'Union vous empêche de

[22] CE, 4/1 CHR, 12 avril 2022, *Fédération Sud Education*, n° 452547, A

[23] Pour d'autres exemples : CE, 10/9 SSR, 6 octobre 2008, *Compagnie des architectes en chef des monuments historiques et autres*, n°s 310146, 311080, A - Rec. p. 341, s'agissant de l'accès d'architectes établis en France à la maîtrise d'œuvre pour la restauration de monuments historiques ; CE, Section, 5 octobre 2018, *Association Saint-Hubert*, n° 407715, A - Rec. p. 362, s'agissant du retrait d'une association communale de chasse agréée.

[24] CE, 4/1 CHR, 28 mai 2024, *Fédération Sud Education*, n°s 470485, 471268, 471270, 471233, B

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.

« rabaisser » les ressortissants européens. Il faut alors nécessairement sortir par le haut – voyez votre décision *M. L...* du 17 mars 2021, au Recueil[25], qui censure l'interdiction du référencement payant pour la vente en ligne de médicaments imposée aux seules officines françaises.[26]

Mais, même lorsque vous ménagez la marge d'appréciation qui est celle du pouvoir réglementaire au stade de l'injonction, vous n'en avez jamais déduit, à un stade antérieur, l'inopérance de la méconnaissance du principe d'égalité contre l'acte réglementaire lui-même.

Il en va, *a fortiori*, ainsi lorsque cette méconnaissance par un acte réglementaire est invoquée, cette fois, par la voie de l'exception contre une décision individuelle. Nous ne nous étendrons guère sur ce sujet, qui promet de vous revenir bientôt, toujours au sujet de l'indemnité de sujétions en REP et REP+. Nous vous rappellerons néanmoins que vous avez, certes, par le passé, regardé une telle exception d'illégalité comme inopérante, en raison de l'indécision qui porte sur la façon d'y remédier – voyez Section, 25 janvier 1980, *Mme B....*[27] Mais vous avez abandonné cette jurisprudence il y a maintenant un quart de siècle, justement par votre première décision *G...* du 28 juillet 1999[28] confirmée en Section l'année suivante par votre décision *X....*[29] La ministre nous semble donc vouloir rejouer, devant le juge de l'action en reconnaissance de droits, une querelle que nous croyons tranchée de longue date pour le juge des décisions individuelles, et pour laquelle nous nous bornerons pour l'heure à vous renvoyer à deux éclairantes chroniques de Claire Landais et Frédéric Lénica sur la « méconnaissance du principe d'égalité et [le] choix du mode d'alignement »[30] et sur « le juge, la gomme et le crayon ».[31]

Nous tirons de tout ceci l'idée que l'invocation d'une méconnaissance du principe d'égalité contre un décret n'est inopérante ni par voie d'action contre l'acte réglementaire lui-même ni par voie d'exception contre une décision individuelle prise sur son fondement, et qu'il n'y a

---

[25] CE, 1/4 CHR, 17 mars 2021, *M. L...*, n° 440208, A

[26] Il arrive, en outre, que la censure « en tant que ne pas » suffise à régler le problème, sans qu'une injonction soit nécessaire, et votre décision elle-même n'a donc aucune marge d'appréciation à préserver – voyez, par exemple CE, 9 février 2005, *Syndicat national unitaire et indépendant des officiers de police*, n° 229547, A, qui concerne aussi des avantages accordés par la loi à des fonctionnaires affectés dans des quartiers urbains difficiles et dont le pouvoir réglementaire ne pouvait priver certains.

[27] CE, Section, 25 janvier 1980*, Mme B...*, n° 98644, A ; repris par CE, 4/1 SSR, 13 mars 1991, *Commune de Woippy c/ Mme G...*, n° 56843, B

[28] CE, 6/2 SSR, 28 juillet 1999, *G...*, n°141112, A

[29] CE, Section, 4 février 2000, *X...*, n° 113321, A

[30] Claire Landais & Frédéric Lenica, « Méconnaissance du principe d'égalité et choix du mode d'alignement », *AJDA* 2004.1923

[31] Claire Landais & Frédéric Lenica, « Le juge, la gomme et le crayon », *AJDA* 2005.1002

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.

donc pas lieu de lui réserver un sort particulier dans le cadre de l'action en reconnaissance de droits, qui emprunte un peu aux deux.

4.3. La présente affaire n'exigera cependant pas que vous tranchiez cette question aussi largement, car est avant tout en cause une méconnaissance du principe de non-discrimination issu du droit de l'Union européenne. Or, dans un tel cas, la marge d'appréciation du pouvoir réglementaire pour remédier à l'illégalité s'efface, du moins temporairement. En effet, dans un tel cas, la Cour de justice affirme que « *dès lors qu'une discrimination, contraire au droit de l'Union, a été constatée et aussi longtemps que des mesures rétablissant l'égalité de traitement n'ont pas été adoptées, le respect du principe d'égalité ne saurait être assuré que par l'octroi aux personnes de la catégorie défavorisée des mêmes avantages que ceux dont bénéficient les personnes de la catégorie privilégiée, régime qui, à défaut de l'application correcte du droit de l'Union, reste le seul système de référence valable* » – voyez sa décision *Z...* du 22 juin 2011.[32] La CJUE a récemment rappelé en grande chambre que cette obligation incombait au juge national « *indépendamment de l'existence, dans le droit interne, de dispositions lui conférant la compétence pour le faire* » – voyez *Cresco Investigation*, 22 janvier 2019.[33] Fidèles aux exigences de la Cour, vous précisez, dans un tel cas, le régime supplétif à mettre en œuvre en attendant l'intervention du pouvoir réglementaire – voyez notamment votre décision d'Assemblée *V....*[34]

Vous en déduirez donc qu'à tout le moins le principe d'égalité issu du droit de l'Union peut être invoqué dans une action en reconnaissance de droits.

5. Il est temps d'en venir au cas d'espèce. Le syndicat CGT Educ'Action de Seine-Saint-Denis a demandé au recteur de l'académie de Créteil de reconnaître que les professeurs coordonnateurs de la mission de lutte contre le décrochage scolaire de ce département employés en CDD (contrat à durée déterminée) pouvaient, tout aussi bien que les titulaires et les CDI (contrat à durée indéterminée), bénéficier d'une indemnité temporaire spécifique.

Un décret du 23 décembre 2019[35] a, en effet, institué une indemnité de fonctions pour les personnels disposant du certificat de professionnalisation en matière de lutte contre le décrochage scolaire. Son article 1er en prévoit l'attribution aux enseignants titulaires de ce certificat qui assurent au moins un demi-service sur tout poste ou emploi requérant une telle qualification. Son taux a été fixé en 2019 à 844 € annuels.[36] L'article 2 du décret dispose,

---

[32] CJUE, 22 juin 2011, *Marie Landtova.*, aff. C-399/09 (§ 51)

[33] CJUE, gr. ch., 22 janvier 2019, *Cresco Investigation GmbH*, aff. C-193/17 (§ 80)

[34] CE, Assemblée, 29 juin 2001, *V...*, n° 213229, p. 303 ; v. aussi, plus récemment, CE, 6/5 CHR, 5 juillet 2019, *Fédération française du transport de personnes sur réservation*, n° 413040, A

[35] Décret n° 2019-1440 du 23 décembre 2019 portant attribution d'une indemnité de fonctions à certains personnels enseignants et d'éducation titulaires du certificat de professionnalisation en matière de lutte contre le décrochage scolaire

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.

quant à lui, qu' « *à titre transitoire, une indemnité de fonctions est versée, pendant une période de trois ans (...), aux personnels (...), titulaires ou en contrat à durée indéterminée, qui ne détiennent pas la certification prévue à l'article 1er du présent décret et qui assurent au moins un demi-service sur tout poste ou emploi requérant une telle qualification*. » Le taux annuel de cette indemnité transitoire est de 563 € par an.[37]

Le certificat de professionnalisation en question a été créé par un décret du 5 mai 2017[38] pour reconnaître la qualification des personnels appelés à participer aux missions de lutte contre le décrochage scolaire. L'article 2 de ce même décret réserve la possibilité de se présenter à l'examen aux personnels titulaires et en CDI.

5.1. Le syndicat CGT Educ'Action de Seine-Saint-Denis a saisi le recteur de l'académie de Créteil d'une réclamation préalable à l'action en reconnaissance de droits tendant à la reconnaissance du droit des professeurs en CDD de bénéficier de la seule indemnité transitoire instituée par l'article 2 du décret de 2019. Son argumentation, tant en première instance qu'en appel, est d'ailleurs cohérente avec cette demande. Elle ne dénonce que l'inégalité de traitement dans la perception de cette indemnité entre, d'une part, les personnels titulaires ou en CDI, et, d'autre part, les personnels en CDD qui exercent au sein de la mission de lutte contre le décrochage scolaire.

La cour est cependant allée bien au-delà de la demande délimitée par la réclamation préalable. Dans l'arrêt attaqué, elle a reconnu le droit, pour les agents en CDD, de se présenter à l'examen pour le certificat de professionnalisation ou d'en être réputés titulaires dans les mêmes conditions que les enseignants titulaires ou en CDI et le droit de bénéficier, en cas d'obtention de cette certification, de l'indemnité de fonctions pérenne instituée par l'article 1er du décret de 2019. Vous censurerez donc son arrêt pour avoir statué irrégulièrement[39] au-delà des conclusions dont elle était saisie.

5.2. Il nous semble que les actions en reconnaissance droits seront, au moins dans un premier temps, des litiges dans lesquels vous gagnerez à régler au fond, eu égard à tant à leur portée jurisprudentielle sur la définition de l'office du juge en la matière qu'à leur portée concrète pour les multiples situations individuelles concernées. Vous vous retrouverez donc saisi de l'appel du syndicat contre le jugement du tribunal administratif de Montreuil.

---

[36] Arrêté du 23 décembre 2019 fixant le taux de l'indemnité de fonctions à certains personnels enseignants et d'éducation titulaires du certificat de professionnalisation en matière de lutte contre le décrochage scolaire

[37] *Ibid.*

[38] Décret n° 2017-791 du 5 mai 2017 relatif au certificat de professionnalisation en matière de lutte contre le décrochage scolaire

[39] L'*ultra petita* est un moyen de régularité (notamment pour l'application de la jurisprudence *Intercopie*) : CE, 1/4 SSR, 2 mars 1990, *D*..., n° 79932, A - p. 54 ; CE, 10/9 SSR, 27 mai 2015, *MM*..., n° 382165, B - Rec. T. pp. 695-826-839-840

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.

5.2.1. Contre la différence de traitement instaurée par le décret de 2019, le syndicat invoque le principe de non-discrimination entre travailleurs à durée déterminée et travailleurs à durée indéterminée consacré par le premier paragraphe de la clause 4 de l'accord-cadre européen sur le travail à durée déterminée annexé à la directive 1999/70/CE. Ce paragraphe prévoit que : « *Pour ce qui concerne les conditions d'emploi, les travailleurs à durée déterminée ne sont pas traités d'une manière moins favorable que les travailleurs à durée indéterminée comparables au seul motif qu'ils travaillent à durée déterminée, à moins qu'un traitement différent soit justifié par des raisons objectives.* ». Vous avez résumé les exigences qui en découlent, dans l'interprétation qu'en retient la Cour de justice de l'Union européenne, en précisant que cette clause « *s'oppose aux inégalités de traitement dans les conditions d'emploi entre travailleurs à durée déterminée et travailleurs à durée indéterminée, sauf à ce que ces inégalités soient justifiées par des raisons objectives, qui requièrent que l'inégalité de traitement se fonde sur des éléments précis et concrets, pouvant résulter, notamment, de la nature particulière des tâches pour l'accomplissement desquelles des contrats à durée déterminée ont été conclus et des caractéristiques inhérentes à celles-ci ou, le cas échéant, de la poursuite d'un objectif légitime de politique sociale d'un État membre* » – voyez 27 avril 2022, *Fédération des syndicats Sud Education*, inédite.[40] Vous avez, par ailleurs, aligné votre jurisprudence sur celle de la Cour de justice pour juger que les « conditions d'emploi » incluent les conditions de rémunération des travailleurs – voyez votre décision *M. R…* du 5 mai 2014, aux Tables.[41]

A l'aune de ces critères, vous avez validé un arrêté instaurant, pour les enseignants, une prime d'activité presque deux fois plus élevée pour les fonctionnaires que pour les contractuels. Vous avez relevé que cette différence, justifiée par le choix d'attirer prioritairement des agents titulaires sur les emplois concernés dans un contexte marqué par d'importantes difficultés de recrutement de fonctionnaires dans certaines disciplines et certains corps d'enseignement, résultait des caractéristiques inhérentes à la carrière des fonctionnaires et au principe de leur recrutement pour occuper des emplois publics permanents, lequel poursuit un objectif légitime – c'est votre décision *Fédération des syndicats Sud Education* que nous venons de citer.

Vous avez, de même, admis qu'un décret réserve aux praticiens hospitaliers titulaires l'indemnité « d'engagement de service public exclusif » versée à ceux qui s'engagent, pendant trois ans, à ne pas exercer d'activité libérale. Vous avez alors pris appui sur le fait que les praticiens contractuels ne bénéficient pas de la possibilité d'exercer à temps partiel en libéral, et que l'indemnité n'aurait, dès lors, compensé aucun renoncement de leur part. Et

[40] CE, 4/1 CHR, 27 avril 2022, *Fédération des syndicats Sud Education*, n° 452511, C, qui reprend CJUE, 20 juin 2019, *Ustariz Aróstegui*, aff. C-72/18 (§ 40 et jurisprudence citée)

[41] CE, 5/4 SSR, 5 mai 2014, *M. R…*, n° 355580, B - Rec. T. pp. 558-566, qui reprend CJUE, gr. ch., 15 avril 2008, *Impact*, aff. C-268/06

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.

vous avez, au surplus, relevé que « *cette différence de traitement se justifie par l'objectif légitime consistant à rendre attractif l'exercice des fonctions de praticien hospitalier dans le cadre d'emplois publics permanents de praticiens titulaires pourvus par la voie d'un concours national qui assure la qualité du recrutement nécessaire aux soins*. » Voyez votre décision du 28 octobre 2022, *Syndicat Jeunes Médecins*, inédite.[42]

5.2.2. Il nous semble que vous pourrez appliquer un mode de raisonnement similaire pour parvenir au même résultat en l'espèce.

Certes, il fait peu de doute que les enseignants exerçant en CDI ou en CDD dans les missions de lutte contre le décrochage scolaire travaillent dans des situations comparables.[43] En outre, l'exclusion du bénéfice de l'indemnité temporaire repose, en apparence, sur la seule durée déterminée du contrat des intéressés.

Mais une telle exclusion résulte, en réalité, de l'objectif poursuivi par l'instauration de cette indemnité, objectif au regard duquel les agents en CDD sont bien dans une situation différente.

Cet objectif est double. Il s'agit, d'une part, de privilégier le recrutement, au sein des missions de lutte contre le décrochage scolaire, d'enseignants justifiant d'une ancienneté de service et d'acquis de l'expérience professionnelle dans ce domaine et dont la pérennité de l'engagement doit leur permettre de se consacrer de façon durable à cette activité. L'indemnité vise, d'autre part et surtout, à inciter les enseignants titulaires ou en CDI exerçant pour le compte de ces missions qui ne seraient pas encore détenteurs du certificat de professionnalisation à présenter l'examen conduisant à sa délivrance, le cas échéant après avoir suivi la formation y préparant. Or, nous vous l'avons dit, le décret de 2017 réserve aux seuls titulaires et contractuels en CDI l'accès à cet examen et la formation d'un an qui y prépare.[44]

Le décret de 2017 et celui de 2019 organisent donc un continuum destiné à rémunérer l'engagement des enseignants dans la professionnalisation en matière de lutte contre le décrochage scolaire. En régime de croisière, seuls ceux qui sont titulaires du certificat bénéficient de l'indemnité pérenne. Il faut néanmoins laisser le temps aux intéressés d'obtenir ce certificat. C'est pourquoi les décrets organisent un régime transitoire dans lequel, d'une part, ceux qui exerçaient à temps complet dans une mission depuis au moins 3 ans à la date

---

[42] CE, 5/6 CHR, 28 octobre 2022, *Syndicat Jeunes Médecins*, n° 453369, C

[43] Pour apprécier si les travailleurs exercent un travail identique ou similaire, au sens de l'accord-cadre, il y a lieu de rechercher si, compte tenu d'un ensemble de facteurs, tels que la nature du travail, les conditions de formation et les conditions de travail, ces travailleurs peuvent être considérés comme se trouvant dans une situation comparable ; CJUE, 5 juin 2018, *Grupo Norte Facility*, aff. C-574/16 (§ 48 et jurisprudence citée)

[44] Ainsi qu'aux maîtres contractuels et les maîtres délégués bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée des établissements d'enseignement privés sous contrat, qui peuvent également se présenter à l'examen.

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.

d'entrée en vigueur du décret de 2017 sont réputés titulaires de ce certificat et accèdent directement à l'indemnité pérenne.[45] D'autre part, pendant les trois années qui suivent l'entrée en vigueur du décret de 2019, les autres sont incités à préparer le certificat et bénéficient, à ce titre, de l'indemnité transitoire. Le tout constitue donc un dispositif centré sur l'obtention du certificat et il n'y a rien d'illogique ni de discriminatoire à l'égard des enseignants en CDD à ce que ces derniers, qui ne peuvent en l'état des textes[46] prétendre ni à l'obtention du certificat ni à la formation qui y prépare, ne bénéficient pas de la prime transitoire.

Vous pourrez donc écarter le moyen tiré de la méconnaissance, par l'article 2 du décret du 23 décembre 2019, du principe de non-discrimination prévu par l'accord-cadre européen. Vous confirmerez donc, au fond, la solution à laquelle était aussi arrivé le jugement attaqué, même si celui-ci affirmait, à tort, l'inopérance d'un tel moyen.

5.2.3. Enfin, vous pourrez vous appuyer sur les mêmes motifs pour écarter au fond la méconnaissance du principe d'égalité « national ». Si vous l'estimez prudent, vous pourrez ainsi réserver, par un « en tout état de cause », le point de savoir ce que l'invocation de ce principe vous conduirait à juger dans une action en reconnaissance de droits, eu égard à ce que nous vous avons indiqué tout à l'heure s'agissant de ses conséquences différentes en recours direct et en exception d'illégalité.

PCMNC à ce que vous annuliez l'arrêt du 8 décembre 2023 de la cour administrative d'appel de Paris, et, réglant l'affaire au fond, à ce que vous rejetiez la requête du syndicat CGT Educ'Action de Seine-Saint-Denis et ses conclusions au titre des frais d'instance.

[45] Art. 5 du décret n° 2017-791 du 5 mai 2017

[46] Nous renvoyons aux conclusions de B. Sibilli devant la cour sur les possibilités d'action dont dispose le syndicat contre la partie pérenne du dispositif.

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.