

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUETE ET MEMOIRE

Pour : L'Union nationale des syndicats autonomes - Education, ayant son siège 87 bis avenue Georges Gosnat, 94853 Ivry-sur-Seine, représentée par son secrétaire général en exercice, domicilié en cette qualité audit siège,

Demanderesse

Contre : La décision par laquelle le Premier ministre a implicitement rejeté la demande de l'Union nationale des syndicats autonomes-Education tendant à l'abrogation partielle et à la modification du décret n°2015-1087 du 28 août 2015 portant régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels exerçant dans les écoles ou établissements relevant des programmes « Réseau d'éducation prioritaire renforcé » et « Réseau d'éducation prioritaire »

FAITS ET PROCEDURE

1. L'Union nationale des syndicats autonomes – Education (ci-après UNSA-Education, anciennement Fédération de l'Education Nationale) est une fédération de syndicats qui a notamment pour objet l'étude et la défense des intérêts matériels et moraux des personnels qu'elle regroupe, à savoir les différentes catégories de personnels de l'éducation nationale (*production n°6*).

Le 28 août 2015, le Premier ministre a édicté un décret n°2015-1087 portant régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels exerçant dans les écoles ou établissements relevant des programmes « Réseau d'éducation prioritaire renforcé » et « Réseau d'éducation prioritaire » (*production n°2*).

Ce décret, qui a été pris sur le fondement de l'article L. 111-1 du code de l'éducation, crée une indemnité de sujétions pour les personnels exerçant dans des écoles ou établissements relevant des programmes « Réseau d'éducation prioritaire renforcé » (ci-après REP +) et « réseau d'éducation prioritaire » (ci-après REP), lesquels regroupent les établissements dont les élèves rencontrent des difficultés scolaires ou sociales significatives.

Selon le dispositif d'origine, cette indemnité spécifique, qui est notamment versée aux personnels enseignants, mais aussi, sous certaines conditions, aux personnels sociaux et de santé, avait un caractère forfaitaire.

Par la suite, le décret a notamment été modifié par un décret du 4 janvier 2019¹ (*production n°3*).

A l'occasion de la mise en œuvre de la troisième tranche de revalorisation de l'indemnité en 2021, les services du ministère de l'éducation nationale ont présenté en comité technique ministériel un projet de décret venant de nouveau modifier le décret du 28 août 2015. Le 15 juin 2021, l'UNSA-Education a présenté des amendements tendant notamment à élargir les catégories de bénéficiaires de l'indemnité de sujétions (*production n°4*).

Cependant, le décret du 28 août 2015 n'a pas été modifié sur ce point par le décret ultérieurement édicté le 28 juin 2021² dont l'objet est principalement d'introduire une part modulable dans la détermination de l'indemnité de sujétions versée aux personnels exerçant dans des écoles ou des établissements relevant du programme REP+. L'UNSA-Education a formé un recours en annulation à l'encontre de ce

¹ Décret n°2019-8 du 4 janvier 2019 (JORF du 6 janvier 2019)

² Décret n°2021-825 du 28 juin 2021 (JORF du 29 juin 2021)

décret du 28 juin 2021 qui est actuellement en cours d'instruction (req. n° 456069). Par des requêtes distinctes, elle a également attaqué les mesures ayant ce décret pour base légale, à savoir un arrêté interministériel du 28 juin 2021 (req. n°456068) et une circulaire du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports en date du 30 juin 2021 (req. n°456072).

Par un courrier en date du 29 octobre 2021 (*production n°1*), l'UNSA-Education a demandé au Premier ministre de remédier, par voie d'abrogation partielle et de modification, aux illégalités qui entachent le décret n°2015-1087 du 28 août 2015 modifié portant régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels exerçant dans les écoles ou établissements relevant des programmes « Réseau d'éducation prioritaire renforcé » et « Réseau d'éducation prioritaire », afin notamment d'étendre le bénéfice de ce texte à des catégories supplémentaires de personnels.

La demande a été réceptionnée le 5 novembre 2021.

Le silence gardé sur cette demande pendant deux mois s'analyse en un refus implicite de faire droit à la demande d'abrogation partielle et de modification du décret du 28 août 2015.

C'est la décision attaquée.

DISCUSSION

3. Après un rappel liminaire du cadre juridique, il sera établi que le refus d'abrogation opposé est illégal à plusieurs titres, ce qui conduira le Conseil d'Etat à faire usage de son pouvoir d'injonction.

SUR LE CADRE JURIDIQUE DU LITIGE

4. Plusieurs principes ainsi que le cadre général de l'éducation prioritaire seront ici rappelés.

5. Tout d'abord, l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, qui vient codifier une jurisprudence ancienne et constante (CE, Ass. 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, req. n°74052, p.44), dispose : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal (...), que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé (...)* ».

L'objet du recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger un acte réglementaire au motif de son illégalité, vise à obtenir de l'autorité compétente qu'elle soit obligée de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique (CE, 17 mars 2021, req. n°440208, publié au Recueil Lebon).

6. Un acte réglementaire peut être illégal en tant qu'il ne comporte pas certaines dispositions. Dans ce cas, l'annulation partielle de l'acte, en tant qu'il ne prévoit pas les dispositions nécessaires à sa légalité, emporte l'obligation pour l'administration d'apporter les modifications appropriées dans le délai fixé par le juge (cf. CE, Ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, req. n° 213229, p. 303 ; 28 avril. 2003, *Féd. française des courtiers d'assurance et réassurance*, req. n° 233343, T. p. 704). Indépendamment d'une annulation contentieuse, l'obligation faite à l'administration d'abroger expressément un acte réglementaire illégal, rappelée ci-dessus, se traduit concrètement, pour ce type d'illégalité « en tant que ne pas », par l'obligation de modifier l'acte réglementaire afin de le rendre légal (cf. dans une configuration assez particulière : CE, 5 mars 2003, *Titran*, req. n° 241325, p. 113).

De plus, alors même qu'un règlement ne serait illégal qu'en tant qu'il ne comporte pas certaines dispositions, tous les vices affectant à ce titre la légalité interne de l'acte peuvent être invoqués à l'appui d'une contestation dirigée contre la décision de refus d'abrogation (CE, Ass., 15 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, p. 187).

7. Ensuite, le principe général d'égalité fait obstacle à ce que l'administration traite de façon distincte des personnes se trouvant dans la même situation. Plus précisément, le principe général d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire traite de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, mais, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte doit être en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne pas être manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier (CE, Sect., 18 janvier 2013, *Association SOS Racisme*, req. n° 328230, p.1).

Il découle de ce principe que, lorsqu'elle détermine les bénéficiaires de l'avantage qu'elle institue, l'autorité investie du pouvoir réglementaire doit veiller à traiter de la même façon les personnes se trouvant dans une situation identique.

L'institution d'une indemnité de sujétions au profit d'une seule catégorie de personnels n'est compatible avec le principe d'égalité de traitement entre agents publics qu'à la condition que les personnels qui bénéficient de cette indemnité exercent des fonctions comportant des sujétions spécifiques (CE, 16 juin 2000, *M. X*, req. n° 215623).

Par suite, un règlement peut être illégal en tant qu'il exclut du bénéfice d'une indemnité certaines catégories de personnes, en méconnaissance du principe général d'égalité. De sorte que le refus d'abroger expressément cet acte est également entaché d'illégalité.

8. Enfin, l'article L. 111-1 du code de l'éducation dispose :

« L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative. Il reconnaît que tous les enfants partagent la capacité d'apprendre et de progresser. Il veille à la scolarisation inclusive de tous

les enfants, sans aucune distinction. Il veille également à la mixité sociale des publics scolarisés au sein des établissements d'enseignement. Pour garantir la réussite de tous, l'école se construit avec la participation des parents, quelle que soit leur origine sociale. Elle s'enrichit et se conforte par le dialogue et la coopération entre tous les acteurs de la communauté éducative.

Outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République. Le service public de l'éducation fait acquérir à tous les élèves le respect de l'égalité des êtres humains, de la liberté de conscience et de la laïcité. Par son organisation et ses méthodes, comme par la formation des maîtres qui y enseignent, il favorise la coopération entre les élèves.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnels mettent en œuvre ces valeurs.

Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté.

Pour garantir ce droit dans le respect de l'égalité des chances, des aides sont attribuées aux élèves et aux étudiants selon leurs ressources et leurs mérites. La répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique, territoriale et sociale.

Elle a pour but de renforcer l'encadrement des élèves dans les écoles et établissements d'enseignement situés dans des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé, et de permettre de façon générale aux élèves en difficulté, quelle qu'en soit l'origine, en particulier de santé, de bénéficier d'actions de soutien individualisé (...) ».

Première priorité nationale, l'éducation comporte un volet relatif à l'éducation prioritaire dont l'organisation a été remaniée à de multiples reprises. Des zones d'éducation prioritaire ont notamment été instituées. Des réseaux dits ECLAIR (écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) avaient également été créés dans le cadre du programme éponyme initié en 2010.

Depuis 2015, la carte des anciennes zones d'éducation prioritaire a été révisée, et l'on distingue désormais deux réseaux différenciés qui représentent 20% des élèves en France :

- Les Réseaux d'éducation prioritaire renforcée, ou REP+, sont les réseaux qui connaissent les plus grandes concentrations de difficultés sociales ayant des incidences fortes sur la réussite scolaire. La liste des collèges et écoles REP+ est arrêtée au niveau national. Ces réseaux se sont substitués aux anciens réseaux ECLAIR.

- Les Réseaux d'éducation prioritaire, ou REP, plus mixtes socialement que les REP+, regroupent les réseaux des collèges et écoles rencontrant des difficultés sociales plus significatives que celles des collèges et écoles situés hors éducation prioritaire. La liste des collèges REP est arrêtée au niveau national en concertation avec les académies. La liste des écoles en REP fait l'objet d'arrêtés académiques.

9. C'est en considération des difficultés d'exercice des fonctions inhérentes à ce type d'établissements que le décret du 28 août 2015 a institué un régime indemnitaire spécifique en faveur de certains personnels exerçant dans des écoles ou des établissements classés REP+ ou REP. Mais d'autres catégories de personnels ont été omises.

SUR LES ILLEGALITE ENTACHANT LE DECRET MODIFIÉ DU 28 AOÛT 2015

10. Le décret du 28 août 2015 comporte un titre I^{er} relatif aux dispositions générales et un titre II, relatif aux dispositions transitoires et finales.

Sous le titre I^{er}, le chapitre 1^{er} (articles 1 à 5 du décret) est relatif au régime indemnitaire des personnels exerçant dans les écoles et établissements relevant du programme « Réseau d'éducation prioritaire renforcé ». Le chapitre 2 (articles 6 à 10 du décret) concerne le régime indemnitaire des personnels exerçant dans les écoles et les établissements relevant du programme « Réseau d'éducation prioritaire ». Le chapitre 3 (articles 11 et 12) concerne le régime indemnitaire applicable aux conseillers d'orientation-psychologues et les personnels sociaux et de santé ne faisant pas l'objet d'une affectation dans les écoles ou établissements relevant d'un réseau REP+ ou REP et exerçant dans ces écoles et établissements. Enfin, le chapitre 4 (articles 14 à 16) concerne le personnel d'inspection.

Plusieurs de ces dispositions sont illégales depuis l'origine.

En ce qui concerne le premier alinéa des articles 1^{er} et 6 du décret

11. Le premier alinéa de l'article 1^{er} du décret modifié du 28 août 2015, dans la rédaction issue du décret du 4 janvier 2019, dispose :

« Une indemnité de sujétions est allouée aux personnels enseignants, aux conseillers principaux d'éducation, aux personnels de direction, aux personnels administratifs et techniques, aux psychologues de l'éducation nationale de la spécialité "éducation, développement et apprentissage" exerçant dans les écoles ou établissements relevant du programme "Réseau d'éducation prioritaire renforcé", dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de l'éducation nationale (...) » (soulignement ajouté).

Par rapport à la rédaction initiale du décret, les auteurs du décret du 4 janvier 2019 ont ajouté à la liste des bénéficiaires de l'indemnité de sujétions en REP+ les psychologues de l'éducation nationale de la spécialité « *éducation, développement, apprentissage* » (EDA).

Le premier alinéa de l'article 6 du décret est rédigé dans les mêmes termes s'agissant de l'indemnité de sujétions en REP.

12. Cependant d'autres catégories de personnels n'ont pas été incluses dans la liste des bénéficiaires. Il s'agit :

- des psychologues de l'éducation nationale de la spécialité « *Éducation Développement et Conseil en Orientation Scolaire et professionnelle* » (EDO) ;
- des assistants d'éducation ;
- des accompagnants d'élèves en situation de handicap ;
- des accompagnants de personnel en situation de handicap.

Pourtant, lorsqu'ils exercent dans des écoles ou des établissements relevant des programmes REP + ou REP, ces personnels se trouvent dans la même situation que les catégories d'agents bénéficiaires au regard de l'objet de l'indemnité de sujétions.

De plus, aucune considération d'intérêt général ne justifie d'exclure ces catégories de personnels du bénéfice de l'indemnité de sujétions instituée à l'article 1^{er} du décret.

Ainsi, on ne voit pas quelle considération d'intérêt général pourrait justifier d'exclure les psychologues « EDO » du dispositif, alors que leurs collègues psychologues « EDA » bénéficient de l'indemnité.

De même, le domaine du handicap ne justifie certainement pas d'exclure les accompagnants d'élèves en situation de handicap ou les accompagnants de personnel en situation de handicap lorsque les fonctions sont exercées dans une école ou un établissement, relevant du programme REP + ou REP.

Enfin, dès l'origine, les auteurs du décret du 28 août 2015 ont entendu valoriser le travail des personnels exerçant dans des écoles ou des établissements qui connaissent les plus grandes concentrations de difficultés sociales ayant des incidences fortes sur la réussite scolaire. Il s'agit d'établissements dans lesquels l'exercice des missions confiées au personnel éducatif est réputé particulièrement difficile. Par suite, au regard de l'objectif poursuivi par le pouvoir réglementaire, rien ne justifie que certaines catégories d'agents soient exclues du dispositif. La différence de traitement est dès lors sans rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit.

Par ailleurs, il serait vainement objecté que, depuis le décret n° 2019-8 du janvier 2019, le décret modifié du 28 août 2015 prévoit en son article 11 l'allocation d'une indemnité de sujétions aux psychologues de l'éducation nationale de la spécialité « éducation, développement et conseil en orientation scolaire et professionnelle » qui ne font pas l'objet d'une affectation dans les écoles ou établissements mentionnés aux articles 1^{er} et 6 du décret mais qui exercent dans au moins une de ces écoles ou établissements. Il résulte en effet des termes de l'article 12 du décret que le taux annuel de cette indemnité est fixé, par arrêté ministériel, distinctement de celui des indemnités prévues aux articles 1^{er} et 6. En pratique, ce taux est nettement inférieur à celui des personnels exerçant en REP+ (article 1^{er}) ou en REP (article 6). Ce sont ces indemnités de sujétions qui devraient être versées aux psychologues EDO et non une indemnité minorée qui leur est propre.

13. Les articles 1^{er} et 6 du décret dont la modification était demandée au Premier ministre méconnaissent donc le principe général d'égalité en tant qu'ils n'incluent pas dans la liste des bénéficiaires de l'indemnité de sujétions en REP+ ou en REP : les psychologues de l'éducation nationale de la spécialité EDO, les assistants d'éducation, les accompagnants d'élèves en situation de handicap et les accompagnants de personnel en situation de handicap.

En ce qui concerne le deuxième alinéa des articles 1^{er} et 6 du décret

14. Le deuxième alinéa de l'article 1^{er} du décret du 28 août 2015 dispose :

« Les personnels sociaux et de santé affectés dans les écoles ou établissements mentionnés à l'alinéa précédent bénéficient de l'indemnité dans les conditions et selon les modalités prévues au présent chapitre ».

Le deuxième alinéa de l'article 6 est quasiment identique.

Ces dispositions réservent le bénéfice des indemnités de sujétions concernées aux personnels sociaux et de santé « affectés » dans les écoles ou établissements relevant respectivement du programme REP + et du programme REP.

Elles sont entachées d'illégalité tant au regard du principe d'égalité qu'au regard de l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme.

Quant à la rupture d'égalité

15. Ces dispositions sont tout d'abord illégales ce qu'elles introduisent une nouvelle différence de traitement qui est contraire au principe général d'égalité.

En effet, pour les personnels visés au premier alinéa des articles 1^{er} et 6, la rédaction est distincte : l'indemnité de sujétions est allouée aux personnels « *exerçant dans les écoles ou établissements* » du programme REP + ou REP. Cette rédaction est conforme à l'intitulé du décret qui vise un « *régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels exerçant dans les écoles ou établissements relevant des programmes « Réseau d'éducation prioritaire renforcé » et « Réseau d'éducation prioritaire »* » (soulignement ajouté). Elle est également conforme à l'objet du texte, puisque le régime indemnitaire institué tend à valoriser le travail, particulièrement difficile, des personnels qui exercent de manière effective au sein d'écoles ou d'établissements relevant des programmes REP + ou REP.

Or, les personnels sociaux et de santé (mentionnés au deuxième alinéa) peuvent exercer de manière effective au sein d'écoles ou d'établissements relevant des programmes REP + ou REP sans y être affectés pour autant. Telle est en particulier la situation de certains personnels sociaux et de santé qui sont affectés dans les directions des services départementaux de l'éducation nationale et qui exercent néanmoins effectivement leurs fonctions dans des établissements scolaires relevant des programmes REP + ou REP. A ce titre, ils subissent de manière

effective les sujétions d'exercice qui devraient les faire bénéficier de l'indemnité en cause.

Dès lors, la différence de traitement entre les personnels énumérés au premier alinéa de l'article 1^{er} et les personnels sociaux et de santé apparaît sans rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit. Elle méconnaît donc le principe général d'égalité.

Là-encore (voir §12 *supra* à propos des psychologues EDO), il serait vainement objecté que les articles 11 à 13 du décret modifié du 28 août 2015 prévoient, dans la rédaction issue du décret n° 2019-8 du 4 janvier 2019, une indemnité de sujétions particulière pour les personnels sociaux et de santé qui ne font pas l'objet d'une affectation dans les écoles ou établissements relevant des programmes REP+ ou REP, mais qui exercent dans au moins une de ces écoles ou établissements. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, le taux annuel de cette indemnité est établi distinctement de celui des indemnités de sujétions prévues par les articles 1^{er} et 6 et il est en pratique nettement inférieur. La méconnaissance du principe d'égalité demeure donc certaine.

Quant à la méconnaissance de l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme

16. A supposer que le terme affecté ne doive pas être compris de manière aussi stricte dans l'esprit des auteurs du décret, et qu'il n'ait pas vocation à priver du bénéfice de l'indemnité de sujétions les personnels sociaux et de santé affectés dans les directions des services départementaux de l'éducation nationale et exerçant leurs fonctions dans des établissements scolaires relevant des programmes REP + ou REP, le décret méconnaît en tout état de cause l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme.

Par sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 relative à la loi portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, le Conseil constitutionnel a consacré l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi au rang d'objectif de valeur constitutionnelle. Cet objectif découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Selon le Conseil constitutionnel, en effet, l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration et la garantie des droits requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables. Une telle connaissance est également nécessaire à l'exercice des droits

et libertés garantis tant par l'article 4, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas (décision n° 99-421 DC, considérant n° 13).

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat a déjà censuré une disposition d'un décret méconnaissant l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme (CE, 29 octobre 2013, *Association les amis de la rade et des calanques*, req. n° 360085, T p. 413).

En l'espèce, pour les raisons exposées au point précédent, afin d'éviter toute ambiguïté quant aux conditions d'applicabilité de l'indemnité de sujétions aux personnels sociaux et de santé, il aurait été plus adéquat d'utiliser le terme « *exerçant* », au lieu d'« *affectés* », à propos de ces agents, comme cela est le cas à propos des personnels mentionnés aux premiers alinéas des articles 1^{er} et 6.

A défaut d'une rédaction claire et précise quant aux conditions de son application aux personnels sociaux et de santé, le décret du 28 août 2015, au deuxième alinéa des articles 1^{er} et 6, méconnaît donc l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme.

En ce qui concerne les articles 14 à 16 du décret

17. Le décret comporte, sous son chapitre 4 (articles 14 à 16), des dispositions concernant le personnel d'inspection.

Plus précisément, le chapitre 4 est intitulé : « *Régime indemnitaire des inspecteurs de l'éducation nationale chargés du pilotage d'au moins un réseau d'éducation prioritaire renforcé ou un réseau d'éducation prioritaire* ».

L'article 14 dispose :

« *Une indemnité de fonctions est allouée aux inspecteurs de l'éducation nationale désignés par le recteur d'académie pour prendre en charge le pilotage d'au moins un réseau d'éducation prioritaire renforcé ou un réseau d'éducation prioritaire* ».

Les articles 14-1, 14-2 et 15 sont relatifs à la part fixe et à la part modulable de l'indemnité, qui a été introduite par le décret du 28 juin 2021.

L'article 16 est relatif au remplacement ou à l'intérim.

L'article 14, qui fixe les catégories de bénéficiaires, méconnaît également le principe général d'égalité.

18. En effet, telle qu'elle est instituée à l'article 14, l'indemnité de sujétions s'applique uniquement aux inspecteurs de l'éducation nationale chargés du pilotage d'au moins un réseau.

A l'inverse sont exclus :

- les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR), alors qu'ils contribuent au pilotage du système éducatif dans les académies ;
- les inspecteurs de l'éducation nationale du deuxième degré référents, alors qu'ils contribuent à l'élaboration de la formation, à l'accompagnement des équipes, à l'élaboration et à l'animation des réseaux ;
- les conseillers pédagogiques de circonscription placés après des inspecteurs de l'éducation nationale, qui contribuent à l'effectivité de l'accompagnement des équipes et à la mise en œuvre de la formation dans les territoires.

Une inégalité de traitement a ainsi été introduite alors que ces trois catégories de personnels contribuent au pilotage et à l'animation des réseaux.

En particulier, les IA-IPR référents sont membres des comités de pilotage de réseau. La circulaire 2014-077 du 4 juin 2014 relative à la refondation de l'éducation prioritaire (*production n°5*) le prévoit expressément en son paragraphe III-3 : « *Le comité de pilotage du réseau (...) porte le projet de réseau dans toutes ses dimensions. Il est composé des pilotes du réseau (principal, IEN, IA-IPR référent) assistés du coordonnateur, des directeurs d'école, du conseiller principal d'éducation et d'enseignants* » (alinéa 5). L'alinéa 7 souligne en outre : « *Les IA-IPR référents des réseaux ont montré tout l'intérêt de leur mission qui seront confortées. (...) Ils contribuent activement au soutien des personnels et à l'accompagnement des équipes* ».

Au regard de l'objectif poursuivi par les auteurs du décret – valoriser l'action de pilotage des réseaux REP+ et REP – rien ne justifie donc d'exclure ces personnels.

De plus, aucune considération d'intérêt général ne peut davantage fonder l'inégalité de traitement.

19. Le décret du 28 août 2015, à l'article 14, introduit donc une nouvelle différence de traitement qui, de nouveau, est contraire au principe général d'égalité et qui l'entache d'illégalité en tant que le chapitre 4 ne s'applique pas aux inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux, aux inspecteurs de l'éducation nationale du deuxième degré référents et aux conseillers pédagogiques de circonscription placés après des inspecteurs de l'éducation nationale.

Et cette illégalité affecte nécessairement les articles suivants figurant sous le même chapitre 4 (articles 14-1, 14-2, 15 et 16) avec lesquels l'article 14 forme un ensemble indivisible.

20. En définitive, il résulte de ce qui précède que certaines des dispositions du décret du 28 août 2015 (l'article 1, alinéas 1 et 2, l'article 6, alinéas 1 et 2, les articles 14 à 16) qui sont divisibles des autres dispositions de ce décret, sont entachées d'illégalité. Ces illégalités, qui n'ont pas cessé à la suite de l'édition du décret du 28 juin 2021, ne pouvaient être maintenues dans l'ordonnancement juridique.

En conséquence, le Premier ministre aurait dû faire droit à la demande d'abrogation partielle et de modification de l'exposante. Par suite, la décision de refus implicitement opposée à cette demande est illégale et ne pourra donc qu'être annulée.

SUR LA DEMANDE D'INJONCTION

21. En droit, le premier alinéa de l'article L. 911-1 du code de justice administrative dispose :

« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ».

L'article L. 911-3 du code de justice administrative ajoute que *« la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet ».*

Lorsqu'il procède à l'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire illégal, le juge administratif peut enjoindre à l'administration de procéder à cette abrogation (CE, 21 février. 1997, *Calbo*, p. 1018 ; CE 20 mars 2000, *GISTI*, req. n° 205266, p. 122, AJDA 2001. 188, note S. Hennette-Vauchez ; CE 28 déc. 2005, *Union syndicale des magistrats administratifs*, req. n° 274527, p. 591). De plus, en pratique, l'injonction est assortie d'une astreinte (mêmes arrêts)

22. En l'espèce, il résulte des développements qui précèdent que les articles 1 et 6, ainsi que les articles 14 à 16 du décret du 28 août 2015 sont illégaux en tant qu'ils excluent certaines catégories de personnels du régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels exerçant dans les écoles ou les établissements relevant des programmes REP ou REP +.

Par suite, le Premier ministre sera dans l'obligation de modifier la rédaction du décret afin que ne soient plus maintenues dans l'ordonnancement juridique les inégalités de traitement qui affectent sa légalité (CE, 5 mars 2003, *Titran*, préc.) Autrement dit, l'annulation du refus d'abrogation impliquera nécessairement que le Premier ministre fasse droit dans un sens déterminé aux demandes de modification dont il était saisi. La demande d'abrogation précisait d'ailleurs, in fine, le détail de ces modifications.

En conséquence, l'exposante demande au Conseil d'Etat d'enjoindre au Premier ministre, dans un délai de deux mois à compter de l'annulation à intervenir, de procéder aux modifications suivantes du décret du 28 août 2015 :

- au premier alinéa de l'article 1^{er} et au premier alinéa de l'article 6, après «*aux personnels enseignants, aux conseillers principaux d'éducation, aux personnels de direction, aux personnels administratifs et techniques, aux psychologues de l'éducation nationale de la spécialité " éducation, développement et apprentissage* », ajouter «*aux psychologues de l'éducation nationale de la spécialité EDO, aux assistants d'éducation, aux accompagnants d'élèves en situation de handicap et aux accompagnants de personnel en situation de handicap* » ;

- à l'article 14, après «*aux inspecteurs de l'éducation nationale désignés par le recteur d'académie pour prendre en charge le pilotage d'au moins un réseau d'éducation prioritaire renforcé ou un réseau d'éducation prioritaire* », ajouter «*aux inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux, aux inspecteurs de l'éducation nationale du deuxième degré référents et aux*

conseillers pédagogiques de circonscription placés après des inspecteurs de l'éducation nationale » ;

- au deuxième alinéa de l'article 1^{er}, ainsi qu'au deuxième alinéa de l'article 6, remplacer le terme « *affectés* » par celui de « *exerçant* » ;

- supprimer en conséquence les articles 11 à 13 qui deviendront sans objet.

23. Cette injonction pourra être assortie d'une astreinte de 10.000 euros par jour de retard si l'Etat ne justifie pas avoir pris les mesures nécessaires dans le délai prescrit.

Par ces motifs, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, même d'office, l'exposante conclut à ce qu'il plaise au Conseil d'État,

- **Annuler** la décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé d'abroger partiellement et de modifier le décret du 28 août 2015 ;

- **Enjoindre** au Premier ministre, dans un délai de deux mois à compter de l'annulation à intervenir, de procéder aux modifications suivantes du décret du 28 août 2015 :

- au premier alinéa de l'article 1 et au premier alinéa de l'article 6, après «*aux personnels enseignants, aux conseillers principaux d'éducation, aux personnels de direction, aux personnels administratifs et techniques, aux psychologues de l'éducation nationale de la spécialité " éducation, développement et apprentissage* » ajouter « *aux psychologues de l'éducation nationale de la spécialité EDO, aux assistants d'éducation, aux accompagnants d'élèves en situation de handicap et aux accompagnants de personnel en situation de handicap* » ;

- à l'article 14, après « *aux inspecteurs de l'éducation nationale désignés par le recteur d'académie pour prendre en charge le pilotage d'au moins un réseau d'éducation prioritaire renforcé ou un réseau*

d'éducation prioritaire », ajouter « aux inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux, aux inspecteurs de l'éducation nationale du deuxième degré référents et aux conseillers pédagogiques de circonscription placés après des inspecteurs de l'éducation nationale »,

- au deuxième alinéa de l'article 1^{er}, ainsi qu'au deuxième alinéa de l'article 6, remplacer le terme « *affectés* » par celui de « *exerçant* » ;
 - supprimer en conséquence les articles 11 à 13 qui deviendront sans objet ;
- **Prononcer** à l'encontre de l'Etat une astreinte de 10.000 euros par jour de retard s'il ne justifie pas avoir procédé aux modifications nécessaires dans le délai prescrit ;
 - **Mettre à la charge** de l'Etat la somme de 5.000 euros.

Productions :

1. Demande d'abrogation adressée par LRAR le 29 octobre 2021 ;
2. Décret n° 2015-1087 du 21 août 2015 (rédaction initiale) ;
3. Décret n°2015-1087 du 21 août 2015 (version consolidée) ;
4. Amendements proposés par l'UNSA-Education le 15 juin 2021 ;
5. Circulaire n°2014-077 du juin 2014 relative à refondation de l'éducation prioritaire ;
6. Statuts de l'UNSA-Education.

MATUCHANSKY, POUPOT & VALDELIÈVRE
Société d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation