

Contenu et analyse de l'arrêt du Conseil d'État du 27 août 2024¹ ayant refusé (notamment) aux PRAG et aux PRCE le bénéfice du RIPEC (A), et ultime recours qui va en découler (B)

A) Contenu et analyse « grand public » de l'arrêt du Conseil d'État

Par [cet arrêt du 27 août 2024](#)², le Conseil d'État a décidé de ne pas faire droit aux demandes du SAGES de faire bénéficier les PRAG et les PRCE des indemnités et primes instituées par le décret RIPEC. Les requêtes du SAGES portaient sur le principe du droit à bénéficier de ces primes, préalable nécessaire à d'éventuelles demandes ultérieures portant sur le montant de ces indemnités et primes (qui auraient le cas échéant fait l'objet d'autres recours adressés au Conseil d'État). En droit, il aurait été possible qu'un PRAG ou un PRCE attaque la décision individuelle de refus de lui accorder le bénéfice des primes et indemnités instituées par le RIPEC de même montants que ceux versés aux enseignants-chercheurs ; donc d'ajouter un aspect quantitatif relatif aux montants en jeu dans un recours. Mais ce recours aurait relevé du tribunal administratif³, se serait prolongé par un appel devant la cour administrative d'appel puis par un recours en cassation devant le Conseil d'État. L'arrêt définitif :

- ne serait donc intervenu qu'au bout de 4 ans dans le meilleur des cas
- aurait nécessité des frais d'avocats très importants, alors que le recours du SAGES était dispensé du ministère d'avocat⁴
- n'aurait pas le cas échéant bénéficié qu'au PRAG ou au PRCE auteur du recours pour la période précédant l'arrêt définitif du Conseil d'État, pas aux autres
- n'aurait pas donné satisfaction de toute façon au PRAG ou au PRCE en question puisqu'*in fine* le Conseil d'État lui aurait opposé ce qu'il vient de nous opposer (voir ci-dessous).

Le Conseil d'État résume de façon très concise mais plutôt fidèle les arguments du SAGES concernant la qualité de « personnels de l'enseignement supérieur » des PRAG et PRCE, et la nature de leurs missions et fonctions.

¹ Nous ne commentons pas ici le passage de l'arrêt du Conseil d'État qui concerne spécifiquement les enseignants et les enseignants-chercheurs contractuels de droit public des établissements universitaires. L'association et le syndicat ayant intenté le recours les concernant s'en chargeront probablement.

² https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000050144642?init=true&page=1&query=&searchField=ALL&tab_selection=cetat

³ Car concernant à titre principal une décision individuelle, non un décret ministériel à portée nationale (dont le contentieux relève du Conseil d'État en premier et dernier ressort). Dans l'attaque de la décision individuelle de refus, le décret n'est attaqué qu'au moyen d'une « exception d'illégalité », qui formellement a pour objet de paralyser le refus d'octroi du RIPEC au bénéfice du seul requérant, même si ensuite ce qu'a dit pour droit le Conseil d'État peut bénéficier à d'autres, le cas échéant.

⁴ Ce qui n'est le cas d'un recours en cassation adressé au Conseil d'État.

Le Conseil d'État est encore bien plus concis concernant les arguments du SAGES relatifs à l'objet du RIPEC, sa raison d'être, et son « contenu ». Raison d'être (ou objet) et « contenu » qui étaient absolument essentiels, puisque le SAGES a invoqué le principe d'égalité « élargi » que le Conseil d'État avait énoncé dans un arrêt du 12 avril 2022 concernant le refus d'octroi d'une indemnité à certains personnels de l'éducation nationale, alors que cette indemnité visait « à prendre en compte les sujétions particulières [affectation dans un établissement classé REP ou REP+] attachées aux conditions d'exercice par ces personnels de leurs fonctions », qui étaient communes à tous les personnels et non à certains seulement :

« Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en **rapport direct avec l'objet de la norme** qui l'établit et ne soit **pas manifestement disproportionnée** au regard des motifs susceptibles de la justifier. Ces modalités de mise en œuvre du principe d'égalité sont applicables à l'édition de **normes régissant la situation d'agents publics qui, en raison de leur contenu, ne sont pas limitées à un même corps ou à un même cadre d'emplois de fonctionnaires** ». (Considérant n°6 de cet arrêt du 10 avril 2022)

Ce considérant invoqué par le SAGES, qui a été présenté en 2022 dans les chroniques juridiques à raison comme un élargissement du principe d'égalité de traitement entre agents publics, a fait l'objet d'un rétrécissement au considérant n°3 de l'arrêt du Conseil d'État du 27 août 2024 :

« S'agissant des règles régissant les fonctionnaires, le principe d'égalité n'est en principe susceptible de s'appliquer qu'entre les agents appartenant à un même corps, sauf à ce que la norme en cause ne soit, en raison de son contenu, pas limitée à un même corps ou à un même cadre d'emplois de fonctionnaires ».

Le Conseil d'État n'y reprend pas tout le passage qui concerne l'objet de la norme (la raison d'être du RIPEC) et le caractère disproportionné de la différence de traitement. Le Conseil d'État n'évoque pas non plus ce que le SAGES a invoqué à ce sujet. C'est donc une marche arrière jurisprudentielle, un rétrécissement du champ d'application du principe d'égalité, et sans aucune explication, sans aucune justification.

Le Conseil d'État ne reprend pas non plus le passage de l'argumentation du SAGES relatif à la « situation » des agents publics concernés.

Cet arrêt du 27 août 2024 est donc, au-delà de ce qui concerne l'octroi du RIPEC, une marche arrière jurisprudentielle, un rétrécissement du champ d'application du principe d'égalité, s'il devait concerner d'autres affaires dans l'avenir. Et c'est sinon une inégalité de traitement dont sont victimes spécifiquement les autres enseignants du supérieur, ceux qui ne sont pas enseignants-chercheurs. Juridiquement, c'est aussi une méconnaissance de la sécurité juridique et du principe de confiance légitime (le Conseil d'État n'a pas voulu mettre en œuvre ce qu'il a dit pour droit précédemment concernant l'appréciation de l'atteinte à l'égalité de traitement, les autres enseignants du supérieur ne peuvent jouir d'un avantage objet d'une espérance légitime compte tenu de ce qu'avait dit pour droit le Conseil d'État en avril 2022).

Au considérant n°4 de son arrêt du 27 août 2024, le Conseil d'État affirme qu'avec le décret RIPEC, « le pouvoir réglementaire a fait le choix [...] de créer un régime indemnitaire unifié applicable aux seuls fonctionnaires appartenant aux corps des enseignants-chercheurs, enseignants-chercheurs et personnels assimilés, directeurs de recherche et chargés de recherche ». Ce qui est faux, puisque le décret RIPEC l'accorde aussi à certains contractuels, et le SAGES l'a invoqué et démontré dans ses recours.

Le SAGES a démontré aussi dans ses écritures adressées au Conseil d'État :

- que les conditions d'exercice des fonctions d'enseignement et d'administration dans le supérieur sont les mêmes pour les enseignants-chercheurs et pour les autres enseignants du supérieur ;
- que les conditions d'exercice des fonctions d'enseignement diffèrent en revanche pour les professeurs agrégés selon qu'ils sont affectés dans le supérieur ou dans le second degré, ce qui explique que les PRAG et PRCE ne bénéficient pas des primes et indemnités que touchent leurs collègues affectés dans le second degré.

Mais au considérant n°4 de son arrêt du 27 août 2024 le Conseil d'État affirme que les « nouvelles modalités » du « régime indemnitaire unifié » résultant de la « refonte des régimes indemnitaires existant » sont « dépourvues de lien avec les conditions d'exercice des personnels visés ». C'est en outre un argument que l'administration n'a pas invoqué. **Le Conseil d'État aurait donc dû inviter le SAGES à répliquer à cet argument**, selon les règles et principes de procédure en vigueur. Par ailleurs, ce qui était en jeu dans l'arrêt du Conseil d'État d'avril 2022, c'étaient non seulement les conditions d'exercice dans les établissements concernés (REP et REP+) et les sujétions (contraintes et difficultés) qui s'y attachent mais aussi la « **valorisation de l'engagement professionnel collectif** » des équipes exerçant dans ces établissements ; et cet engagement professionnel était aussi en jeu avec l'octroi du RIPEC, qui a notamment pour objet de valoriser l'engagement dans des fonctions

d'enseignement supérieur (composante C3 du RIPEC) et administratives (composantes C2 du RIPEC). Les conditions d'exercice et la valorisation de l'engagement professionnel sont bien évidemment prises en considération pour l'octroi du RIPEC, à la fois de manière abstraite et générale par le décret RIPEC et concrètement pour l'octroi aux individus concernés d'un établissement donné pour des fonctions données. Enfin, pourquoi le Conseil d'État a-t-il omis d'évoquer l'argumentation du SAGES relative à la prise en considération par le RIPEC, explicitées par les LDG⁵ qui y sont relatives, des conditions d'exercice des fonctions d'enseignement supérieur et d'administration des enseignants-chercheurs et de la valorisation de l'engagement professionnel ?

Toujours au considérant n°4 de son arrêt du 27 août 2024, le Conseil d'État considère :

- que « s'agissant d'agents publics relevant de corps [ou] de statuts différents, leur rémunération ne peut être appréciée que globalement »
- que « les régimes indemnitaires [des] fonctionnaires [...] peuvent nécessairement différer selon les corps ou cadres d'emplois, ne pouvant être pris en considération isolément »

Or si le Conseil d'État avait mis en œuvre ces principes, il n'aurait pas donné gain de cause aux assistants d'éducation dans son arrêt du 10 avril 2022. Il s'agit donc là encore d'une marche arrière jurisprudentielle, d'un rétrécissement du champ d'application du principe d'égalité.

Le SAGES a invoqué le rapport qui « *précise les objectifs de l'Etat pour revaloriser les métiers et les carrières de la recherche et de l'enseignement supérieur* » annexé à la loi dont découle le RIPEC et approuvé dans l'article 1. Ce rapport précisait notamment que « *l'ensemble des métiers [de l'enseignement supérieur et de la recherche] ont vocation à être revalorisés* ». Mais selon le Conseil d'État, au considérant n°5 de son arrêt du 27 août 2024, « ces dispositions étant dénuées de portée normative », « les requérants ne peuvent en tout état de cause utilement soutenir que les articles 1er et 2 du décret [RIPEC] méconnaîtraient le rapport annexé à la loi du 24 décembre 2020 et, par suite, cette loi ». Les PRAG et PRCE seront probablement très surpris d'apprendre qu'après avoir fait l'objet de débats et avoir été approuvé par l'article 1 de la loi, laquelle a fait l'objet d'un vote de la part du parlement pour être adoptée, le rapport annexé est dépourvu de portée normative ; que ce n'est donc, en droit, que du blabla, de la décoration. Toutefois c'est le sort le plus souvent réservé par le Conseil d'État à ce type de rapport, surtout s'il s'agit de débouter un requérant. Il va tout de même assez loin ici, car le SAGES invoquait non seulement, sans guère d'espoir (nos lectures d'arrêts de

5 Lignes Directrices de Gestion

conseil d'État, de décisions du conseil constitutionnel et d'articles spécialisés faisaient apparaître beaucoup d'arbitraire en la matière), ce rapport annexé comme ayant valeur législative autonome, mais aussi comme élément d'interprétation pour préciser la raison d'être du RIPEC, en arguant que sinon cela reviendrait à réduire ce rapport à rien du tout au plan juridique.

Enfin, il aura fallu presque deux mois au Conseil d'État pour rendre cet arrêt. Notre interprétation de ce délai assez long, c'est :

- qu'il a d'abord été décidé de nous débouter, sans analyse approfondie de nos arguments,
- qu'il a fallu ensuite trouver une motivation à ce rejet,
- que la rédaction de cette motivation a pris du temps car ce rejet nécessitait de faire marche arrière par rapport à l'avancée jurisprudentielle précitée d'avril 2022 en matière d'égalité de traitement, en s'employant à ce que cela n'apparaisse pas trop crûment dans la forme ; pour que les futurs commentateurs ne discernent pas la dite marche arrière, notamment au regard des arguments invoqués par le SAGES, qui ne se résument pas à ce que le Conseil d'État en a reproduit (ou pas).

B) Ultime recours qui va découler de cet arrêt du Conseil d'État

Nous avons déjà évoqué l'éventuelle nécessité d'une réclamation internationale pour que PRAG et PRCE finissent par bénéficier du RIPEC, notamment dans notre profession de foi relative à l'élection au CNESER de 2023. Il y était alors question plutôt d'une saisine de l'OIT (Organisation Internationale du Travail).

C'est toutefois un autre organe international de règlement des différends qui va être saisi, à savoir le [Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, composé de 18 experts indépendants chargés de surveiller l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels \(PIDESC en abrégé\) par ses États parties](#)⁶. Par un recours dénommé « communication » dans ce cadre.

Les raisons de ce choix sont notamment les suivantes :

- [l'article 7 a i du PIDESC](#)⁷ est plus immédiatement applicable à l'inégalité de traitement relative au RIPEC que la [Convention n°111⁸ de l'OIT](#) relative aux discriminations en matière de conditions d'emploi en général ; car cet [article 7 a i](#) dispose que « [Les États parties au \[...\] Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de](#)

6 <https://www.ohchr.org/fr/treaty-bodies/cescr/monitoring-economic-social-and-cultural-rights#:~:text=Le%20Comit%C3%A9%20des%20droits%20%C3%A9conomiques,culturels%20par%20ses%20%C3%89tats%20parties.>

7 <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

8 https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111

travail justes et favorables, qui assurent notamment [...] une **rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune** »

- **l'article 2 du PIDESC** interdit également la discrimination en ce qui concerne les droits qui y sont reconnus, d'une manière plus facilement invocable que le **§ 1b de l'article 1 de Convention n°111 de l'OIT concernant la discrimination en matière d'emploi**⁹

Cette action va en outre permettre d'associer des PRAG et des PRCE à la communication du SAGES, s'ils souhaitent pouvoir espérer bénéficier du RIPEC le plus rapidement possible, et pour donner à ce Comité la mesure du préjudice financier et moral que constitue l'absence d'octroi du RIPEC aux PRAG et aux PRCE. Si un grand nombre (plusieurs milliers) de PRAG et de PRCE demandaient à ce que le SAGES s'adresse en leur nom au Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, cela ajouterait aux chances de succès.

Nous avons jusqu'au 27 août 2025 pour adresser notre communication à ce comité. Mais **tous les PRAG et les PRCE ont intérêt à ce que ce comité soit saisi le plus tôt possible avec, derrière le SAGES, le maximum de PRAG et de PRCE possible. Il va donc falloir que les PRAG et PRCE qui sont intéressés convainquent le maximum de leurs collègues, pour l'action collective la plus utile qui aura jamais existé pour les droits et intérêts des PRAG et PRCE.** Ce ne sera pas facile, car de nombreux collègues sont déçus et désillusionnés par les actions stériles voire contre-productives s'apparentant davantage à du chahut étudiant qu'à une action proprement syndicale qui ont été menées en leur nom. **Mais s'il y a bien une action à laquelle les PRAG et les PRCE doivent s'associer et associer le maximum de leurs collègues, c'est bien à cette future réclamation (« communication ») du SAGES. Avec l'assurance que tous les arguments de fait et de droit pertinents seront invoqués, le SAGES ne se contentant pas de simples lamentations fondées sur une absence d'équité proclamée mais non étayée.**

Précisons que la saisine de ce comité exige d'avoir épuisé les voies de recours internes, ce qui implique ce qui suit :

- avoir été au plus haut niveau possible au niveau national ; condition remplie, puisque c'est le Conseil d'État qui a rendu l'arrêt présenté et commenté dans cet article
- avoir permis à l'État défendeur de remédier à la méconnaissance du PIDESC, en invoquant devant le Conseil d'État les arguments de fait et de droit lui permettant de remédier à cette méconnaissance ; il ne faut pas attendre de saisir le Comité pour invoquer des arguments qui n'ont

⁹ https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111

pas été invoqués au niveau national ; cette condition est également remplie¹⁰, mais tout autre que le SAGES, y compris un autre syndicat, ne peut pas remplir cette condition s'il ne dispose pas lui aussi de la requête et des répliques adressées par le SAGES au Conseil d'État ; et comme nous l'avons expliqué ci-dessus au **A**, le Conseil d'État n'a pas fait mention de ces arguments ou pas de manière suffisante dans son arrêt.

Nous donnerons dans les semaines qui suivent davantage de détails sur :

- **la procédure à suivre pour que PRAG et PRCE s'associent à la saisine du Comité par le SAGES**
- **les raisons pour lesquelles, bien que les recommandations du Comité n'aient pas la force obligatoire d'un arrêt de Cour Européenne des Droits de l'Homme, elles devraient néanmoins conduire le gouvernement à mettre fin à la discrimination concernant l'octroi du RIPEC.**



<https://le-sages.org>

¹⁰ Le Conseil d'État appose son marquage sur les pièces de procédure.