

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2000927

SYNDICAT SUD EDUCATION BOURGOGNE

Mme Laurent
Rapporteuse

Mme Ach
Rapporteuse publique

Audience du 2 septembre 2021
Décision du 16 septembre 2021

36-08-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Dijon

(1ère chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 30 mars 2020 et un mémoire enregistré le 3 juin 2021, le syndicat SUD Education Bourgogne, représenté par Me Grenier, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision de la rectrice de l'Académie de Dijon du 26 septembre 2019 rejetant sa réclamation préalable relative à la détermination de la quotité de travail des agents contractuels recrutés en qualité d'accompagnant d'élèves en situation de handicap ou, à défaut, de la déclarer illégale ;

2°) de reconnaître le droit pour les agents contractuels recrutés en qualité d'accompagnant d'élèves en situation de handicap de voir leur quotité de service calculée conformément à la circulaire ministérielle n° 2019-090 du 5 juin 2019 relative au cadre de gestion des personnels exerçant des missions d'accompagnement d'élèves en situation de handicap, soit sur 41 semaines, sur la base d'heures d'accompagnement, selon la formule : Nombre d'heures d'accompagnement x 41 semaines / 1607 heures, et de voir leur rémunération calculée en fonction de la quotité obtenue selon cette formule ;

3°) de mettre à la charge de la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les dispositions de la circulaire sont directement opposables sur le fondement de l'article L. 312-3 du code des relations entre le public et l'administration ;
- cette circulaire détermine le temps de travail annuel en multipliant le nombre d'heures d'accompagnement hebdomadaire par 41 semaines, et la quotité travaillée en divisent le résultat par 1 607 heures ;
- le temps de travail dans l'académie de Dijon n'est pas déterminé conformément à cette circulaire, mais en modulant le nombre d'heures de travail selon que l'on se trouve en période scolaire ou non scolaire ;
- les modes de calcul du temps de travail adoptés dans l'académie sont contraires au principe d'égalité.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 mai 2021, le ministre de l'éducation nationale conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- le syndicat requérant ne justifie pas de sa qualité pour agir ;
- les conclusions en annulation sont irrecevables dans le cadre d'une action en reconnaissance de droits ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code l'éducation ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le décret n°2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'Etat et dans la magistrature ;
- le décret n° 2014-724 du 27 juin 2014 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des accompagnants d'élèves en situation de handicap ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Laurent,
- les conclusions de Mme Ach, rapporteure publique ;
- les observations de Me Grenier, représentant le requérant et de M. Chatenet, représentant la rectrice de l'académie de Dijon.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative : « *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 résultant de l'application de la loi ou du règlement 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 (...) ». Selon le premier alinéa de l'article R. 77-12-4 du même code : « Pour l'application de l'article R. 421-1, la décision attaquée est la décision de rejet explicite ou implicite opposée par l'autorité compétente à la réclamation préalable formée par le demandeur à l'action / Le silence gardé pendant plus de quatre mois par l'autorité compétente sur la réclamation préalable vaut décision de rejet ».

2. Le syndicat SUD Education Bourgogne, dans le cadre de la défense des intérêts de ses adhérents, a saisi la rectrice de l'Académie de Dijon d'une demande relative à la quotité de temps de travail prise en compte pour le calcul de la rémunération des agents contractuels recrutés en qualité d'accompagnant d'élèves en situation de handicap. Cette demande a été rejetée par courrier du 26 septembre 2019. Le syndicat SUD Education Bourgogne conteste cette décision et saisit le tribunal d'une action en reconnaissance de droit sur le fondement des dispositions citées ci-dessus.

Sur les conclusions en annulation :

3. L'action en reconnaissance de droits ne peut comporter d'autres conclusions que celles tendant à la satisfaction de cette action. Par suite, les conclusions à fin d'annulation de la requête sont irrecevables.

Sur les conclusions en reconnaissance de droits :

4. En premier lieu, le syndicat requérant se prévaut, pour fonder le droit à la reconnaissance duquel il prétend, des termes de la circulaire du ministre de l'éducation nationale n° 2019-090 du 5 juin 2019 relative au cadre de gestion des personnels exerçant des missions d'accompagnement d'élèves en situation de handicap, adressée aux rectrices et aux recteurs d'académie, aux inspectrices et inspecteurs d'académie-directrices et directeurs académiques des services de l'éducation nationale et aux chefs d'établissements.

4. D'une part, aux termes de l'article L. 917-1 du code l'éducation : « *Des accompagnants des élèves en situation de handicap peuvent être recrutés pour exercer des fonctions d'aide à l'inclusion scolaire de ces élèves, y compris en dehors du temps scolaire. Ils sont recrutés par l'Etat, par les établissements d'enseignement mentionnés au chapitre II du titre Ier et au titre II du livre IV de la deuxième partie ou par les établissements mentionnés à l'article L. 442-1. Lorsqu'ils sont recrutés par ces établissements, leur recrutement intervient après accord du directeur académique des services de l'éducation nationale (...)* ». Aux termes de l'article 4 du décret du 27 juin 2014 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des accompagnants d'élèves en situation de handicap : « *Les accompagnants des élèves en situation de handicap peuvent être recrutés à temps complet ou incomplet* », et aux termes de l'article 7 du même décret : « *Le travail des accompagnants des élèves en situation de handicap se répartit, dans le respect de la durée*

annuelle de référence prévue à l'article 1er du décret du 25 août 2000 susvisé, sur une période d'une durée de trente-neuf à quarante-cinq semaines ».

5. Pour sa part, la circulaire n° 2019-090 du 5 juin 2019, publiée au BO n° 23 du 6 juin 2019, adressée par le ministre de l'éducation nationale aux recteurs, inspecteurs d'académie et chefs d'établissement, fixe le « *cadre de gestion* » des personnels exerçant des missions d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH). Elle indique que : « *3.4 Temps et quotité de service : Les missions des AESH s'exercent dans le cadre de la durée annuelle de travail fixée en référence à la durée légale, soit 1 607 heures pour un temps complet. Les AESH peuvent être engagés à temps complet ou à temps incomplet. / Le temps de service est calculé en multipliant la durée de service d'accompagnement hebdomadaire attendue de l'AESH par 41 semaines. Ce temps de service inclut l'ensemble des activités réalisées par l'AESH au titre du plein exercice de ses missions :- l'accompagnement du ou des élèves ;- les activités préparatoires connexes pendant ou hors la période scolaire ; - les réunions et formations suivies pendant et hors temps scolaire. / Dès lors que l'AESH est amené à suivre des formations longues en dehors de la période scolaire, il est préconisé que l'employeur prévoit dans le contrat, pour la période concernée, un nombre de semaines supérieur à 41, dans la limite de 45 semaines. Les semaines en sus des 36 semaines de temps scolaire permettent de tenir compte des missions que l'AESH effectue en lien avec l'exercice de ses fonctions en dehors du temps scolaire. Le temps d'accompagnement de ou des élèves ne peut être lissé sur la période de référence des 41 semaines. Dès lors, le temps de service hebdomadaire d'accompagnement du ou des élèves sert de référence pour la détermination du temps de service. : Comme précisé à la section 2.6.1 de la présente circulaire, la quotité travaillée de l'agent est calculée selon la formule suivante : Quotité travaillée = (temps de service hebdomadaire d'accompagnement x nombre de semaines compris en 41 et 45) / 1 607 heures. / Ainsi, pour exercer à temps plein (1 607 heures annuelles), un AESH dont le contrat prévoirait une période de 45 semaines, devra effectuer un temps de service hebdomadaire de 35 heures 40 minutes. Sur une période de 41 semaines, ce temps de service hebdomadaire devra être de 39 heures 10 minutes ».*

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Font l'objet d'une publication les instructions, les circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. Les instructions et circulaires sont réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret. Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission mentionnée au titre IV précise les autres modalités d'application du présent article ».*

7. Selon l'article L. 312-3 du même code : « *Toute personne peut se prévaloir des documents administratifs mentionnés au premier alinéa de l'article L. 312-2, émanant des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat et publiés sur des sites internet désignés par décret. (...)* ».

8. Aux termes de l'article R. 312-3-1 du même code : « *Les documents administratifs mentionnés au premier alinéa de l'article L. 312-2 émanant des administrations centrales de l'Etat sont, sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, publiés dans des bulletins ayant une périodicité au moins trimestrielle et comportant dans leur titre la mention " Bulletin officiel ". Des arrêtés ministériels déterminent, pour chaque administration, le titre exact du ou des bulletins la concernant, la matière couverte par ce ou ces bulletins ainsi que le lieu ou le site internet où le*

public peut les consulter ou s'en procurer copie. ». Toutefois, aux termes de l'article R. 312-8 de ce code fixant les règles particulières applicables aux circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'Etat : « *Par dérogation à l'article R. 312-3-1, les circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'Etat sont publiées sur un site relevant du Premier ministre. Elles sont classées et répertoriées de manière à faciliter leur consultation.* ».

9. Par ailleurs, l'article R 312-10 du code des relations entre le public et l'administration, fixant les règles particulières d'opposabilité des circulaires, instructions, notes et réponses ministérielles émanant des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat, dispose : « *Les sites internet sur lesquels sont publiés les documents dont toute personne peut se prévaloir dans les conditions prévues à l'article L. 312-3 précisent la date de dernière mise à jour de la page donnant accès à ces documents ainsi que la date à laquelle chaque document a été publié sur le site. Ces sites comportent, sur la page donnant accès aux documents publiés en application de l'article L. 312-3, la mention suivante : " Conformément à l'article L. 312-3 du code des relations entre le public et l'administration, toute personne peut se prévaloir de l'interprétation d'une règle, même erronée, opérée par les documents publiés sur cette page, pour son application à une situation qui n'affecte pas des tiers, tant que cette interprétation n'a pas été modifiée, sous réserve qu'elle ne fasse pas obstacle à l'application des dispositions législatives ou réglementaires préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement. / Les circulaires et instructions soumises aux dispositions de l'article R. 312-8 sont publiées sur les sites mentionnés au premier alinéa au moyen d'un lien vers le document mis en ligne sur le site mentionné à ce même article* ». A l'article D. 312-11 du même code, il est précisé : « *Les sites internet mentionnés au premier alinéa de l'article L. 312-3 sont les suivants : (...) - www.education.gouv.fr ; (...) / Lorsque la page à laquelle renvoient les adresses mentionnées ci-dessus ne donne pas directement accès à la liste des documents mentionnés à l'article L. 312-3, elle comporte un lien direct vers cette liste, identifié par la mention " Documents opposables "* ». Enfin, aux termes de l'article R. 312-7 du même code « *Les instructions ou circulaires qui n'ont pas été publiées sur l'un des supports prévus par les dispositions de la présente section ne sont pas applicables et leurs auteurs ne peuvent s'en prévaloir à l'égard des administrés. A défaut de publication sur l'un de ces supports dans un délai de quatre mois à compter de leur signature, elles sont réputées abrogées* ».

10. Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que, pour être opposable, une circulaire du ministre de l'éducation nationale adressée aux services académiques et aux chefs d'établissement doit faire l'objet d'une publication sur le site www.education.gouv.fr par le biais d'une insertion dans la liste définissant les documents opposables et comportant les mentions prescrites à l'article R. 312-10, et doit comporter un lien vers le document intégral publié sur le site « Légifrance.gouv.fr », site relevant du Premier ministre.

11. En l'espèce, si la circulaire n° 2019-090 du 5 juin 2019 a été publiée au bulletin officiel du ministère de l'éducation nationale n° 23 du 6 juin 2019, elle n'a en revanche pas été publiée dans les conditions rappelées au point 10. Par suite, à supposer que les dispositions de cette circulaire dont le syndicat Sud Education Bourgogne se prévaut puissent être regardées comme comportant une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, elles n'ont pas été publiées dans des conditions de nature à les rendre opposables.

12. D'autre part, eu égard aux termes en lesquels elles sont formulées, les dispositions invoquées imposent aux recteurs, inspecteurs d'académie et chefs d'établissements de retenir un minimum de 41 semaines pour le calcul de la durée de temps de travail figurant au contrat des AESH, sans prévoir de possibilité de modulation, et sont ainsi contraires aux dispositions de l'article 7 du décret du 27 juin 2014 qui fixent ce minimum à 39 semaines. Le ministre de l'éducation nationale ne tient d'aucun texte, ni du pouvoir général d'organisation de ses services, la possibilité d'édicter des règles contraires à celles fixées par décret. Dans ces conditions, les dispositions de cette circulaire n'ont pu conférer aux intéressés un droit au bénéfice des règles qu'elle édicte.

13. En deuxième lieu, le syndicat Sud Education Bourgogne soutient que les règles de calcul du temps du travail des AESH dans l'académie de Dijon sont contraires au principe d'égalité. Il n'apporte toutefois aucun élément permettant de considérer que les AESH recrutés dans l'académie et soumis aux mêmes obligations de service, qui sont variables en fonction du nombre d'élève, ainsi que du niveau et de la nature des enseignements suivis par ces derniers, seraient traités de manière différente s'agissant du calcul de leur quotité de travail et de leur rémunération. Il n'est pas davantage démontré que le nombre d'heures de travail figurant dans le contrat de chacun des agents concernés serait inférieur à celui résultant de ses obligations de service.

14. Il résulte de ce qui précède que les conclusions en reconnaissance de droits présentées par le syndicat Sud Education Bourgogne doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin de statuer sur leur recevabilité.

Sur les frais liés à l'instance :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement d'une quelconque somme au syndicat Sud Education Bourgogne au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de Sud Education Bourgogne est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au syndicat Sud Education Bourgogne et au ministre de l'éducation nationale.

Copie en sera adressée à la rectrice de l'académie de Dijon.

Délibéré après l'audience du 2 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Zupan, président,
Mme Laurent, première conseillère,
Mme Viotti, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 septembre 2021.

La rapporteure,

Le président,

M.-E. LAURENT

D. ZUPAN

La greffière,

B. KURA

La République mande et ordonne au ministre de l'éducation nationale, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition,
Le greffier