CE 24 juillet 2026 n 508644

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054534136

Conseil d'État, 4ème - 1ère chambres réunies, 24 juillet 2026, n°s 508644, 508769, 508785 (inédit au recueil Lebon) - CETATEXT000054534136

Vu les procédures suivantes : 1° Sous le n° 508644, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 29 septembre et 10 octobre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Collectif 384 demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-742 du 31 juillet 2025 relatif aux personnels enseignants du premier et du second degré affectés dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur ; 2°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 28 août 2025 approuvant le référentiel national d'équivalences horaires établi en application de l'article 4 de ce décret ; 3°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-807 du 13 août 2025 modifiant le décret n° 89-776 du 23 octobre 1989 relatif à la prime d'enseignement supérieur attribuée à certains personnels enseignants en fonctions dans l'enseignement supérieur ; 4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que : - les actes attaqués ont été pris irrégulièrement faute d'avoir été soumis pour avis au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, en méconnaissance de l'article L. 232-1 du code de l'éducation ; - le décret du 13 août 2025 est entaché d'irrégularité faute d'avoir été soumis pour avis au comité social d'administration ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche, en méconnaissance de l'article 48 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 ; - les décrets attaqués méconnaissent le principe d'égalité en ce qu'ils créent une disparité de tâches et d'indemnités entre personnels enseignants en fonction dans l'enseignement supérieur ; - l'article 4 du décret du 31 juillet 2025 porte atteinte au principe d'égalité en ce qu'il ouvre la faculté aux universités de définir des équivalences horaires relatives au service d'enseignement ainsi que leur modalité pratique de décompte et donc permet une différence de traitement selon l'établissement d'exercice ; - cet article est illégal en ce qu'en confiant au conseil d'administration siégeant en formation restreinte la définition des équivalences horaires pour la mise en œuvre des obligations de service, il restreint la possibilité des représentants des personnels issus du primaire et du secondaire d'intervenir dans la prise de ces décisions ; - l'arrêté du 28 août 2025 méconnaît le principe d'égalité devant les charges publiques et le principe d'égalité de traitement des agents publics en ce qu'au regard des missions prises en compte, il crée une différence de traitement entre personnels enseignants en fonction dans l'enseignement supérieur. Par un mémoire en défense, enregistré le 12 janvier 2026, le ministre de de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par le syndicat requérant ne sont pas fondés. 2° Sous le n° 508769, par une requête et trois nouveaux mémoires, enregistrés le 2 octobre 2025 et le 3 janvier et les 11 et 22 mai 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES) demande au Conseil d'Etat : 1°) à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir le même décret n° 2025-742 du 31 Juillet 2025 ; 2°) à titre subsidiaire, d'annuler pour excès de pouvoir l'article 2 de ce décret en tant qu'il soumet l'activité des personnels qu'il régit aux modalités pédagogiques définies pour la mise en œuvre des formations concernées ; 3°) d'enjoindre au ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace de produire la liste de tous les participants au groupe de travail du 10 avril 2025 consacré aux enseignants du scolaire affectés dans l'enseignement supérieur, en mentionnant leurs noms, leurs qualités, leur affectation, l'organisation syndicale au titre de laquelle ils ont pris part à ce groupe de travail, le titre auquel ils ont été désignés, ainsi que tous les documents relatifs à ce groupe de travail et à la réunion qu'il a tenu ; 4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que le décret qu'il attaque est entaché : - d'illégalité en ce qu'il a été pris au terme d'une procédure irrégulière faute qu'il ait été invité à participer au groupe de travail constitué pour discuter du projet de décret alors que des personnels du secondaire détachés dans l'enseignement supérieur y ont été associés et en ce que, ce faisant, ont été méconnus les 6ème et 8ème alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, l'article 10 de la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail sur la liberté syndicale et la

protection du droit syndical, les articles 11 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et le principe d'égalité ; - d'illégalité en ce que les articles 2 et 4 du décret, qui ajoutent de nouvelles obligations réglementaires de service et ouvrent la faculté aux universités de définir des équivalences horaires relatives au service d'enseignement ainsi que leur modalité pratique de décompte, permettent une différence de traitement selon l'établissement d'exercice en méconnaissance du principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires d'un même corps, renvoient à un arrêté la réglementation des équivalences horaires et ne garantissent pas l'effectivité du droit au recours consacré par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; - d'illégalité en ce que l'article 2 du décret attaqué, qui soumet l'activité des personnels qu'il régit aux modalités pédagogiques définies pour la mise en œuvre des formations concernées, méconnaît les principes d'indépendance garantis par les articles L. 123-9 et L. 952-2 du code de l'éducation. Par un mémoire en défense, enregistré le 8 avril 2026, le ministre de de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par le syndicat requérant ne sont pas fondés. 3° Sous le n° 508785, par une requête et trois nouveaux mémoires, enregistrés le 3 octobre 2025 et le 3 janvier et les 11 et 22 mai 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A... conclut aux mêmes fins que le syndicat SAGES sous le n° 508769 et par les mêmes moyens. Par un mémoire en défense, enregistré le 8 avril 2026, le ministre de de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par M. A... ne sont pas fondés. Les requêtes ont été communiquées au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire. Vu les autres pièces du dossier ; Vu : - la Constitution, notamment son Préambule ; - la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; - la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail (OIT) du 9 juillet 1948 ; - le code général de la fonction publique ; - le code de l'éducation ; - le décret n° 89-776 du 23 octobre 1989 ; - le décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 ; - le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique : - le rapport de M. Hugo Bevort, conseiller d'Etat, - les conclusions de M. Cyrille Beaufils, rapporteur public ; Vu la note en délibéré, enregistrée le 10 juillet 2026, présentée par le SAGES ; Considérant ce qui suit : 1. Par trois requêtes qu'il y a lieu de joindre, le syndicat Collectif 384, le syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES) et M. A... demandent l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 31 juillet 2025 relatif aux personnels enseignants du premier et du second degré affectés dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur, qui fixe les obligations de service que ces personnels enseignants sont tenus d'accomplir et permet aux conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur de déterminer les équivalences horaires applicables aux services d'enseignement de ces personnels au vu d'un référentiel national approuvé par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Le syndicat Collectif 384 demande, en outre, l'annulation de l'arrêté du 28 août 2025 approuvant le référentiel national d'équivalence établi dans ce cadre, ainsi que du décret du 13 août 2025 modifiant le décret du 23 octobre 1989 relatif à la prime d'enseignement supérieur attribuée à certains personnels enseignants en fonctions dans l'enseignement supérieur, pour prévoir notamment que cette prime est attribuée aux personnels accomplissant l'intégralité de leurs attributions individuelles de services telles qu'arrêtées par le président ou le directeur de l'établissement. Sur la régularité des consultations : 2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 232-1 du code de l'éducation, le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche " est obligatoirement consulté sur : / 1° La stratégie nationale de l'enseignement supérieur et la stratégie nationale de recherche ; / 2° Les orientations générales des contrats d'établissements pluriannuels prévus à l'article L. 711-1 du présent code et à l'article L. 311-2 du code de la recherche ; / 3° La répartition des moyens entre les différents établissements ; / 4° Les projets de réformes relatives à l'emploi scientifique ". Contrairement à ce que soutient le syndicat Collectif 384, ni le décret du 31 juillet 2025 qui porte sur des dispositions statutaires, ni l'arrêté du 28 août 2025 pris pour son application, ni le décret du 13 août 2025 relatif à un régime indemnitaire n'entrent dans le champ de ces dispositions. Par suite, le moyen tiré du défaut de consultation du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ne peut qu'être écarté. 3. En deuxième lieu, aux termes de l'article 48 du décret du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'Etat, dans sa rédaction alors en vigueur : " Le comité social d'administration est consulté sur : / 1° Les projets de texte

réglementaire relatifs au fonctionnement et à l'organisation des services ; / (...) 3° Les projets de texte relatifs aux règles statutaires et aux règles relatives à l'échelonnement indiciaire (...) ". 4. D'une part, s'agissant du décret statutaire du 31 juillet 2025, il ressort des pièces du dossier que, ainsi qu'il est loisible à l'administration, la direction générale des ressources humaines du ministère chargé de l'enseignement supérieur a réuni, le 10 avril 2025, préalablement à l'examen du projet de décret par le comité social d'administration ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche (CSAMESR), un groupe de travail auquel ont été conviées les organisations syndicales comportant des représentants élus à cette instance. La circonstance qu'ont également participé à cette réunion de travail des enseignants du premier et du second degré affectés dans des établissements d'enseignement supérieur, sans que ni le SAGES, syndicat qui se donne pour objet la représentation de ces personnels, ni M. A... qui avait été son candidat tête de liste lors des élections, n'y aient été invités, n'est pas de nature à entacher d'irrégularité la procédure de consultation du CSAMESR. En particulier, contrairement à ce qui est soutenu, ni le SAGES ni M. A... ne tirent ni des 6ème et 8ème alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, ou des articles 11 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou de l'article 10 de la convention n° 87 de l'organisation internationale du travail, ou encore du principe d'égalité, un droit, auquel il aurait été porté atteinte, de participer à ce type de réunion informelle. 5. D'autre part, ainsi qu'il a été dit au point 2, les dispositions du décret du 13 août 2025 revêtent un caractère indemnitaire. Par suite, contrairement à ce que soutient le syndicat Collectif 384, elles n'avaient pas à être soumises à l'avis du CSAMESR. Le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure suivie au motif que le projet de décret n'aurait été présenté devant cette instance que " pour information " ne peut dès lors qu'être écarté. Sur la légalité de l'ensemble des actes attaqués : 6. Dès lors que les enseignants du premier et du second degré affectés dans les établissements d'enseignement supérieur appartiennent à des corps distincts des corps d'enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur et que les actes attaqués ont pour objet de définir des conditions d'exercice et un régime indemnitaire qui leur sont propres, les requérants ne peuvent utilement invoquer le principe d'égalité pour contester les différences de traitement avec les enseignants-chercheurs qui résultent des dispositions de chacun de ces textes. Sur la légalité de l'article 2 du décret du 31 juillet 2025 : 7. Aux termes de l'article L. 952-2 du code de l'éducation : " Les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions du présent code, les principes de tolérance et d'objectivité (...) ". 8. Si l'article 2 du décret du 31 juillet 2025 prévoit que les personnels enseignants du premier degré et du second degré affectés dans un établissement d'enseignement supérieur participent à la transmission des connaissances au titre de la formation initiale et continue en assurant un service d'enseignement " selon les modalités pédagogiques définies pour la mise en œuvre des formations concernées ", l'avant-dernier alinéa de ce même article dispose que " dans l'accomplissement de leur mission d'enseignement, les dispositions de l'article L. 952-2 du code de l'éducation leur sont applicables ". Par suite, le moyen tiré de l'atteinte portée à l'indépendance des personnels concernés ne peut qu'être écarté. Sur la légalité de l'article 4 du décret du 31 juillet 2025 et de l'arrêté du 28 août 2025 pris sur son fondement : 9. Aux termes de l'article 4 du décret du 31 juillet 2025 : " Dans l'ensemble des établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur, compte tenu des priorités pédagogiques, le conseil d'administration siégeant dans une formation restreinte aux enseignants-chercheurs, personnels assimilés et enseignants, ou l'organe en tenant lieu, définit les équivalences horaires relatives au service d'enseignement (...) ainsi que leurs modalités pratiques de décompte. Ces équivalences horaires sont applicables à chacune des activités relevant des domaines mentionnés aux trois premiers alinéas de l'article 2. / Ces équivalences horaires font l'objet d'un référentiel national approuvé par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur ". 10. En premier lieu, si les requérants font valoir que les personnels concernés sont susceptibles d'être soumis, par l'effet des équivalences et de leurs modalités pratiques de décompte définies par les conseils d'administration, à des obligations de service différentes selon leur établissement d'affectation, la faculté ainsi reconnue aux conseils d'administration, dans le cadre de l'autonomie reconnue aux établissements d'enseignement supérieur et pour tenir compte de la diversité de leurs

situations et de leurs organisations, s'exerce sous le contrôle du juge, auquel leurs délibérations peuvent être déférées, dans le respect des dispositions statutaires applicables pour l'ensemble des établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur et au vu d'un référentiel national approuvé par le ministre, comme pouvait légalement le prévoir le décret. Ainsi, les dispositions attaquées ne portent pas atteinte, en elles-mêmes, au principe d'égalité entre les fonctionnaires d'un même corps, pas plus qu'au droit à un recours effectif. 11. En second lieu, le moyen tiré de ce qu'en confiant au conseil d'administration siégeant en formation restreinte la définition des équivalences horaires pour la mise en œuvre des obligations de service, l'article 4 du décret attaqué restreindrait la possibilité des représentants des personnels issus du primaire et du secondaire d'intervenir dans la prise de ces décisions n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. 12. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il y ait lieu d'ordonner les mesures d'instruction sollicitées, que les requêtes du syndicat Collectif 384, du SAGES et de M. A... doivent être rejetées, y compris leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. D E C I D E : ---------- Article 1er : Les requête du syndicat Collectif 384, du SAGES et de M. A... sont rejetées. Article 2 : La présente décision sera notifiée au syndicat Collectif 384, au syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES), à M. B... A..., au Premier ministre et au ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace. Délibéré à l'issue de la séance du 8 juillet 2026 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Gaëlle Dumortier, Mme Anne Courrèges, présidentes de chambre ; M. Julien Boucher, M. Jean-Luc Nevache, Mme Aurélie Bretonneau, M. Raphaël Chambon, conseillers d'Etat, M. Sylvain Monteillet, maître des requêtes et M. Hugo Bevort, conseiller d'Etat-rapporteur. Rendu le 24 juillet 2026. Le président : Signé : M. Denis Piveteau Le rapporteur : Signé : M. Hugo Bevort La secrétaire : Signé : Mme Anna Bahnini La République mande et ordonne au ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision. Pour expédition conforme, Pour la secrétaire du contentieux, par délégation : Nos 508644, 508769, 508785- 2 - ECLI:FR:CECHR:2026:508644.20260724