

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE VERSAILLES**

N°2208588

---

SYNDICAT NATIONAL FORCE OUVRIÈRE  
JUSTICE

---

Mme Christine Grenier  
Présidente rapporteure

---

Mme Emmanuelle Marc  
Rapporteure publique

---

Audience du 7 juin 2023  
Décision du 22 juin 2023

---

01-04  
01-04-03-03-02  
54-02  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Versailles

(8ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n° 465588 du 15 novembre 2022, enregistrée le même jour au greffe du tribunal, le Président de la section du contentieux du Conseil d'État a transmis au tribunal administratif de Versailles la requête présentée par le syndicat national force ouvrière justice.

Par une requête, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'État le 6 juillet 2022, et un mémoire, enregistré le 25 janvier 2023, le syndicat national Force Ouvrière Justice, représenté par la SCP Ohl – Vexliard, demande au tribunal, sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative :

1°) de reconnaître le droit à la prise en compte de l'année de stage dans le calcul de l'ancienneté de tous les agents du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire, avec toutes conséquences de droit ;

2°) de publier le jugement à intervenir sur le site internet du Conseil d'Etat ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- son action en reconnaissance de droits est recevable ;
- en supprimant l'année de stage dans le calcul de l'ancienneté des surveillants pénitentiaires titularisés, le décret du 10 mai 2017 méconnaît le principe d'égalité, dès lors qu'il instaure une différence de traitement en fonction de la date à laquelle les surveillants pénitentiaires sont titularisés, 1 303 agents issus des 194<sup>ème</sup>, 195<sup>ème</sup> et 196<sup>ème</sup> promotions ayant été promu au 2<sup>ème</sup> échelon de leur grade en 2021 seulement, après trois années de service, alors que les agents titularisés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 ou après le 12 octobre 2019 l'ont été au bout de deux ans, sans que cette différence de traitement ne repose sur une différence de situation objective ou une considération d'intérêt général en rapport direct avec l'objet même du décret du 10 mai 2017 ;
- seuls les agents titularisés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 12 octobre 2019 sont placés dans une telle situation ;
- ces agents perdent 5 158 euros chacun dans le grade de surveillant et surveillant principal et subissent également un retard dans la possibilité de se présenter à des concours internes ainsi qu'un retard de carrière ;
- les dispositions de l'article 68 du décret du 10 mai 2017, qui sont entachées d'illégalité, ne peuvent pas servir de base légale pour le calcul de l'ancienneté du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance en vue de leur avancement d'échelon, les dispositions de l'article 11 du décret du 14 avril 2006, dans sa rédaction antérieure à ce décret, devant être appliquées ou subsidiairement, celles de l'article 5 du décret du 7 octobre 1994 ;
- une exception d'illégalité d'un décret peut être utilement soulevée à l'appui d'une action en reconnaissance de droits ;
- il est également recevable à soulever un tel moyen par voie d'exception.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 25 octobre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État et le 26 janvier 2023 au greffe du tribunal, le garde des sceaux, ministre de la justice conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les conclusions tendant à la publication du jugement à intervenir sont irrecevables ;
- le syndicat requérant ne saurait utilement se prévaloir de l'exception d'illégalité d'un décret dans le cadre d'une action en reconnaissance de droits, sans détourner la voie de droit que constitue le recours pour excès de pouvoir ;
- le principe d'égalité n'est pas méconnu, dès lors que les agents recrutés avant la date à laquelle intervient une modification statutaire ne sont pas placés dans la même situation que ceux recrutés après la même date ;
- il n'existe aucun principe général obligeant l'administration à prendre en compte la durée du stage avant titularisation pour le calcul de l'ancienneté ;
- à la supposer avérée, la différence de traitement est en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et n'emporte pas de conséquences manifestement disproportionnées pour les agents concernés ;
- les dispositions de l'article 11 du décret du 14 avril 2006 ont été abrogées par celles de l'article 68 du décret du 10 mai 2017, contrairement à ce que soutient le syndicat requérant.

Les parties ont été informées, par un courrier du 6 mars 2023, qu'en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, l'instruction était susceptible d'être close à compter du 6 avril 2023.

Par une ordonnance du 20 avril 2023, la clôture d'instruction a été fixée ce même jour.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le décret n° 2006-441 du 14 avril 2006 ;
- le décret n° 2017-1009 du 10 mai 2017 ;
- le décret n° 2017-1736 du 21 décembre 2017 ;
- le décret n° 2019-1038 du 9 octobre 2019 ;
- 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 Grenier,
- les conclusions de Mme Marc, rapporteure publique,
- et les observations de Me Vexliard et de Me Janura, représentant le syndicat national Force Ouvrière Justice.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat national Force Ouvrière Justice demande au tribunal, sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative de reconnaître le droit à la prise en compte de l'année de stage dans le calcul de l'ancienneté de tous les agents du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire titularisés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 12 octobre 2019, pour lesquels l'année de stage n'a pas été prise en compte dans le calcul de l'ancienneté.

Sur l'action en reconnaissance de droits :

2. 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. / L'action collective est présentée, instruite et jugée selon les dispositions du présent code, sous réserve du présent chapitre. ».*

3. Aux termes de l'article 11 du décret du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire, dans sa rédaction issue de ce décret : *« La durée du temps passé dans chacun des échelons des grades mentionnés à l'article 2 pour accéder à l'échelon supérieur est fixée à deux ans, à l'exception du 1er échelon du grade de premier surveillant pénitentiaire dont la durée est fixée à trois ans. / Lors de la titularisation dans le grade de surveillant, la durée du stage, à l'exclusion de sa prolongation éventuelle, est prise en compte pour l'ancienneté acquise au 1er échelon. ».* L'article 68 du décret du 10 mai 2017 modifiant les statuts particuliers de divers corps de l'administration pénitentiaire, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 en vertu de l'article 39 du décret du 21 décembre 2017 portant report de la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions statutaires relatives à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations et applicables aux fonctionnaires de l'Etat, aux fonctionnaires territoriaux et aux fonctionnaires hospitaliers, modifie ces dispositions en supprimant notamment le second alinéa de l'article 11 du décret du 14 avril 2006 prévoyant que la durée du stage, à l'exclusion de sa prolongation éventuelle, est prise en compte pour l'ancienneté acquise au 1<sup>er</sup> échelon du grade de premier surveillant pénitentiaire. Ces dispositions ont de nouveau été modifiées à compter du 12 octobre 2019, par l'article 5 du décret du 9 octobre 2019 modifiant le décret n° 2006-441 du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire. Aux termes de ces dernières dispositions, applicables du 12 octobre 2019 au 28 février 2022 : *« (...) Lors de la titularisation dans le grade de surveillant, la durée du stage est prise en compte pour l'avancement dans la limite d'une année. ».*

4. 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.

5. Il résulte de ce qui est dit au point 3 du présent jugement que la durée du stage est prise en compte dans la limite d'un an, à l'exclusion de sa prolongation éventuelle, lors de la titularisation des agents du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire dans le grade de surveillant, lorsque celle-ci est intervenue antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2019 ou postérieurement au 12 octobre 2019. Tel n'est pas le cas pour les agents du même corps titularisés dans le grade de surveillant entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 12 octobre 2019 en application de l'article 68 du décret du 10 mai 2017. L'absence de prise en compte de la durée du stage pour l'avancement des surveillants du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire titularisés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 12 octobre 2019 a une incidence sur l'avancement, le déroulement de carrière et le salaire de ces agents, la perte de salaire étant évaluée, sans que cela ne soit contesté, à 5 158 euros jusqu'au 12<sup>ème</sup> échelon du grade de surveillant et de surveillant principal. Alors même que les agents du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire n'ont

aucun droit acquis au maintien des dispositions de leur statut et que les agents qui sont recrutés dans le corps avant une modification statutaire ne se trouvent pas dans la même situation que ceux qui sont recrutés après cette date, la différence de traitement qui résulte, en l'espèce, de l'absence de prise en compte de la durée du stage pour l'avancement des agents du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire titularisés dans le grade de surveillant entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 12 octobre 2019 par rapport à ceux qui l'ont été avant ou après cette date est, au regard de la nature des missions et des conditions d'exercice des fonctions de ces agents qui sont similaires à celles des agents titularisés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 ou après le 12 octobre 2019, manifestement disproportionnée en l'absence de motif d'intérêt général susceptible de la justifier.

6. Par suite, le syndicat national Force Ouvrière Justice est fondé à demander, sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, la reconnaissance du droit des agents du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire titularisés dans le grade de surveillant entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 12 octobre 2019 à bénéficier de la prise en compte pour l'avancement de la durée de leur stage, dans la limite d'une année, à l'exclusion de sa prolongation éventuelle.

Sur l'exercice du droit :

7. Aux termes de l'article L. 77-12-3 du code de justice administrative : « *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. S'il lui apparaît que la reconnaissance de ces droits emporte des conséquences manifestement excessives pour les divers intérêts publics ou privés en présence, il peut déterminer les effets dans le temps de cette reconnaissance. / 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. (...)* ». Il revient au juge statuant sur une action en reconnaissance de droits de déterminer les conditions auxquelles est subordonnée la reconnaissance de ces droits.

8. Il résulte de ce qui précède que le syndicat requérant est fondé à demander la reconnaissance du droit des agents du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire titularisés dans le grade de surveillant entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 12 octobre 2019 à bénéficier, sur leur demande, de la prise en compte pour l'avancement de la durée de leur stage, dans la limite d'une année, à l'exclusion de sa prolongation éventuelle, dans les conditions prévues par le second alinéa de l'article 11 du décret du 14 avril 2006, dans sa rédaction issue de ce décret, sous réserve que les créances en découlant ne soient pas prescrites, que leurs actions ne soient pas forcluses et des décisions passées en force de chose jugée. Il ne ressort pas des pièces du dossier que la reconnaissance de ces droits emporterait des conséquences manifestement excessives.

Sur la publication du présent jugement sur le site internet du Conseil d'Etat :

9. Aux termes de l'article L. 77-12-2 du code de justice administrative : « *La présentation d'une action en reconnaissance de droits interrompt, à l'égard de chacune des personnes susceptibles de se prévaloir des droits dont la reconnaissance est demandée, les prescriptions et forclusions édictées par les lois et règlements en vigueur, sous réserve qu'à la date d'enregistrement de la requête, sa créance ne soit pas déjà prescrite ou son action forclose.*

*/ Un nouveau délai de prescription ou de forclusion court, dans les conditions prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables, à compter de la publication de la décision statuant sur l'action collective passée en force de chose jugée. Les modalités de cette publication sont définies par décret en Conseil d'Etat. / Postérieurement à cette publication, l'introduction d'une nouvelle action en reconnaissance de droits, quel qu'en soit l'auteur, n'interrompt pas, de nouveau, les délais de prescription et de forclusion. ». Selon l'article R. 77-12-12 du même code: « Les décisions statuant sur les actions en reconnaissance de droit sont publiées sur le site internet du Conseil d'Etat avec l'indication, le cas échéant, des voies de recours dont elles font l'objet. Lorsqu'une décision est passée en force chose jugée, cette publication fait courir de nouveau les délais de recours et de prescription en application de l'article L. 77-12-2 (...) ».*

10. Il résulte des dispositions précitées que la décision statuant sur une action en reconnaissance de droit est publiée sur le site internet du Conseil d'Etat, dès lors qu'elle fait courir un nouveau délai de prescription ou de forclusion à l'égard de chacune des personnes susceptibles de se prévaloir des droits dont la reconnaissance est demandée. Par suite, les conclusions présentées par le syndicat requérant tenant à la publication du présent jugement sur le site internet du Conseil d'Etat, alors que cette publication est prévue de plein droit, sont irrecevables. La fin de non-recevoir opposée par le garde des sceaux, ministre de la justice doit, en conséquence, être accueillie.

Sur les frais liés au litige :

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement au syndicat national Force Ouvrière Justice d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Le droit de bénéficier, sur leur demande, de la prise en compte de la durée de leur stage dans la limite d'une année lors de leur titularisation dans le grade de surveillant est reconnu aux agents du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire, titularisés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 12 octobre 2019, selon les dispositions du second alinéa de l'article 11 du décret du 14 avril 2006, dans sa rédaction issue de ce décret, dans les conditions fixées par le point 8 du présent jugement.

Article 2 : L'Etat versera au syndicat national Force Ouvrière Justice la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions du syndicat national Force Ouvrière Justice est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au syndicat national Force Ouvrière Justice et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Il sera également publié sur le site internet du Conseil d'Etat dans les conditions prévues par l'article R. 77-12-12 du code de justice administrative.

Délibéré après l'audience du 7 juin 2023, à laquelle siégeaient :

- Mme Grenier, présidente,
- Mme Caron, première conseillère,
- M. Connin, conseiller.

Rendu public par mise à disposition du greffe, le 22 juin 2023.

La présidente-rapporteure,

**signé**

C. Grenier

L'assesseure la plus ancienne  
dans le grade,

**signé**

V. Caron

La greffière,

**signé**

G. Le Pré

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice 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.