

**N° 340396**

**Ministre de la défense c/ Mme Aline A...**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 7 mai 2012**

**Lecture du 30 mai 2012**

## **CONCLUSIONS**

**Vincent Daumas,  
Rapporteur public**

Les ouvriers de l'Etat constituent une catégorie particulière d'agents publics. Il s'agit d'agents non titulaires (TC 25 mars 1957, Sieurs C... et autres, n° 1614, au Recueil p. 813 ; CE 22 février 2008, M. G..., n° 278476, aux tables du Recueil) qui ne sont soumis ni au statut de la fonction publique de l'Etat ni aux règles de droit commun des agents non titulaires de l'Etat. Ce sont plusieurs décrets anciens<sup>1</sup> qui ont fixé les statuts applicables à certaines catégories d'ouvriers du ministère de la défense. Et vous jugez qu'ils n'excluent pas que ces statuts puissent être complétés par des instructions prises par le ministre dans l'exercice du pouvoir qui lui appartient, en l'absence de texte en décidant autrement, de réglementer la situation des agents placés sous ses ordres (CE 10 janvier 1986, Fédération nationale des travailleurs de l'Etat CGT, n° 62161, au Recueil ; CE 3 mars 2010, M. S..., n° 325714, aux tables du Recueil). Il s'agit d'un cas d'application de votre jurisprudence reconnaissant au ministre un pouvoir réglementaire d'organisation du service (CE section, 7 février 1936, Sieur Jamart, n° 43321, au Recueil p. 172).

L'affaire qui vient d'être appelée pose une question d'interprétation des dispositions de deux de ces instructions : une instruction<sup>2</sup> du 5 juin 2001, modifiée, fixant les dispositions applicables aux chefs d'équipe de la défense ; et une instruction<sup>3</sup> du 3 août 2007 relative aux conditions d'avancement des ouvriers de l'Etat du ministère de la défense.

Aux termes de la première de ces instructions, les chefs d'équipe de la défense sont des ouvriers de l'Etat qui, au sein des établissements et services de la défense, sont chargés de diriger les travaux des équipes qui leur sont confiées et qui comprennent, en principe, au moins cinq agents. Ils constituent ainsi un personnel de maîtrise. L'instruction du 5 juin 2001 précise, notamment, les conditions de nomination et d'avancement spécifiques aux chefs d'équipe.

L'instruction du 3 août 2007, qui abroge une précédente instruction du 30 mars 1973 ayant le même objet, prévoit que la progression de la rémunération des ouvriers de la défense s'effectue conformément à une échelle divisée en groupes de rémunération, chacun de ces groupes étant subdivisé en huit échelons. L'échelle de droit commun comprend huit groupes : IVN, V, VI, VII, hors-groupe, hors-catégorie A, hors-catégorie B et hors-catégorie C. L'instruction du 3 août 2007 précise les conditions dans lesquelles les ouvriers de la défense peuvent bénéficier d'avancements d'échelon et de groupe. Parmi les modalités d'avancement

---

<sup>1</sup> Principalement les décrets des 26 février 1897, 1er avril 1920 et 8 janvier 1936.

<sup>2</sup> n° 13472

<sup>3</sup> n° 311293/DEF/SGA/DRH-MD

retenues, elle prévoit un dispositif d'avancement à l'ancienneté, réservé aux ouvriers de plus de cinquante, dont l'application est en cause dans la présente affaire.

Précisons tout d'abord, car vous devrez vous interroger d'office sur ce point pour y statuer, que le ministre était bien compétent pour prendre les instructions dont il s'agit. Il faut s'y arrêter un instant car, nous vous l'avons dit, ce n'est qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires contraires que le ministre peut régler, seul, la situation des ouvriers de la défense. Or, les dispositions de l'article 19 de la loi du 14 septembre 1948, toujours en vigueur, prévoient que « les salaires, primes et indemnités de toute nature des ouvriers des services et établissements de l'Etat n'appartenant pas à un cadre de fonctionnaires sont fixés (...) par des arrêtés des ministres intéressés, revêtus de la signature du ministre des finances et des affaires économiques ». Vous en déduisez que le ministre de la défense n'a pas compétence pour déterminer seul le régime de rémunération des ouvriers des services et établissements relevant de son ministère (voyez notamment CE 23 février 2005, Mme M... et autres, n° 257884, inédite au Recueil ; CE 7<sup>e</sup> sous-section jugeant seule, 29 mars 2010, M. F..., n° 307094, inédite). Cette solution ne nous paraît cependant pas faire obstacle à ce que le ministre fixe les règles d'avancement des ouvriers de l'Etat. Certes, ces règles déterminent en partie les conditions dans lesquelles s'applique le régime de rémunération des ouvriers de l'Etat. Mais elles ne concourent pas à déterminer ce régime lui-même. Au demeurant, la question est implicitement tranchée par plusieurs de vos décisions restées inédites au Recueil : voyez CE 26 juin 1989, Mme V..., n° 62272, par laquelle vous faites application d'une décision du 6 avril 1971 du ministre de la défense relative à l'unification des conditions d'avancement, en échelon et en groupe, des ouvriers de la défense nationale ; CE 2 novembre 1994, M. P..., n° 101842, faisant application de l'instruction n° 47-676 du 30 mars 1973 qui a été abrogée par l'instruction du 3 août 2007 ; ainsi que la décision du 29 mars 2010 précitée, qui fait également application de cette instruction de 1973.

Nous pouvons en venir au litige dont vous êtes saisis. Mme Aline A... a été recrutée en 1974 au ministère de la défense en qualité d'employée de bureau sous statut ouvrier. Elle a bénéficié d'un avancement au groupe de rémunération VII le 1<sup>er</sup> août 1981, puis d'une nomination comme chef d'équipe le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Par une première décision du 21 mai 2008, le ministre de la défense a reconnu à Mme A... le bénéfice de la rémunération correspondant au groupe de rémunération supérieur, le « hors-groupe », au titre de l'avancement de groupe à l'ancienneté prévu par l'instruction du 3 août 2007. Toutefois, après réexamen de sa situation, le ministre est revenu sur cette décision. Il s'est fondé sur les dispositions du point 2.2.3.1 de l'instruction du 3 août 2007, qui prévoient que tous les ouvriers appartenant, notamment, au groupe VII, âgés de cinquante ans au minimum et réunissant vingt ans d'ancienneté dans leur groupe, bénéficient d'un avancement au groupe supérieur au titre de l'ancienneté. Il a constaté que Mme A... comptait moins de quatre ans d'ancienneté dans le groupe VII en sa qualité de chef d'équipe, soit une durée très inférieure aux vingt années requises par le texte. En conséquence, il a procédé, le 4 juin 2008, au retrait de sa décision du 21 mai précédent. Mme A... a fait une analyse différente : elle a considéré que son ancienneté devait être décomptée depuis le 1<sup>er</sup> août 1981, date à laquelle elle a été classée dans le groupe de rémunération VII, alors même qu'elle n'a été nommée chef d'équipe que très postérieurement. Elle a donc saisi le tribunal administratif de Toulon, qui a suivi son argumentation, annulé la décision de retrait prise par le ministre et condamné l'Etat à lui verser des intérêts de retard sur les sommes dues en conséquence de l'augmentation de sa rémunération découlant de la décision d'avancement ainsi rétablie. Le tribunal, en revanche, a rejeté les conclusions indemnitaires présentées par Mme A.... Le ministre se pourvoit en cassation contre le jugement, en tant qu'il lui fait grief.

Indiquons que telle était bien la voie de recours ouverte, en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 811-1 du code de justice administrative, combinées avec celles du 2° de l'article R. 222-13 du même code, puisque ce jugement est relatif à la situation individuelle d'un agent public et que les conclusions pécuniaires figurant dans la requête introductive d'instance, compte non tenu des demandes d'intérêts et des demandes présentées en application des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA, sont inférieures à la somme de 10 000 euros mentionnée à son article R. 222-14 (CE 9 juin 2011, centre hospitalier de Montreuil-sur-Mer, n° 329018, à mentionner aux tables du Recueil)

Le tribunal administratif a jugé que les dispositions de l'instruction du 3 mars 2007 que nous avons citées ne font aucune distinction entre les agents susceptibles de bénéficier d'un avancement de groupe à l'ancienneté selon qu'ils occupent des postes de chef d'équipe ou non. Il a considéré qu'une telle distinction ne pouvait résulter d'une note de service du 29 avril 2008 émanant du directeur des ressources humaines du ministère de la défense. Il en a déduit qu'en se fondant sur cette distinction, le ministre avait ajouté au texte une restriction qui n'y figurait pas et ainsi entaché sa décision d'illégalité.

A l'appui de son pourvoi, le ministre soutient que le tribunal a fait une interprétation inexacte des dispositions de l'instruction du 3 août 2007, lesquelles doivent être lues compte tenu des dispositions spécifiques applicables aux chefs d'équipe, prévues notamment par l'instruction du 5 juin 2001. Nous croyons ce moyen fondé.

Il est certain, tout d'abord, et le ministre ne le conteste nullement, que les ouvriers chefs d'équipe peuvent bénéficier du dispositif d'avancement de groupe à l'ancienneté prévu au point 2.2.3 de l'instruction du 3 août 2007. Cela résulte du point 2 de l'instruction, relatif à son champ d'application, qui prévoit expressément que l'instruction est applicable aux chefs d'équipe, « sauf dispositions particulières prévues par des textes spécifiques ». Or, aucune des dispositions de l'instruction du 5 juin 2001, qui prévoient par ailleurs des modalités d'avancement propres aux chefs d'équipe, ne fait obstacle à ce qu'ils bénéficient de ce dispositif d'avancement à l'ancienneté. En outre, le 2<sup>e</sup> paragraphe du point 2.2.3.3, qui contient des mesures transitoires pour l'application du dispositif d'avancement de groupe à l'ancienneté, en ouvre temporairement le bénéfice aux chefs d'équipe de moins de cinquante ans nommés avant l'intervention de l'instruction du 5 juin 2001 qui ne peuvent bénéficier d'un avancement au titre des mesures transitoires que cette dernière instruction prévoit. Si cette mesure ne s'adresse qu'à ceux de ces chefs d'équipe qui ont moins de cinquante ans, et qui ne pourraient donc normalement bénéficier du dispositif en raison de leur âge, c'est bien que les autres y ont accès de plein droit.

Le débat est donc restreint à la question de savoir comment appliquer ce dispositif d'avancement à l'ancienneté à un ouvrier chef d'équipe. Nous vous l'avons dit, outre la condition d'âge qu'il pose (être âgé de plus de cinquante ans) le texte requière une ancienneté de vingt ans dans le groupe de rémunération atteint par l'agent.

A cet égard, le ministre nous semble avoir raison lorsqu'il affirme que les ouvriers chefs d'équipe et les ouvriers qui n'ont pas cette qualité relèvent de groupes de rémunération qui, s'ils portent des dénominations identiques, sont bel et bien distincts. Ainsi, le paragraphe 2 du préambule de l'instruction du 3 août 2007 prévoit que les ouvriers de l'Etat sont classés dans un des huit groupes de rémunération que nous avons déjà mentionnés et ajoute : « Ils peuvent également être classés dans des groupes de rémunération spécifiques aux chefs d'équipe ». De

même, il résulte du point 3.1 de l'instruction du 5 juin 2001 que : « les ouvriers de l'Etat sont nommés chefs d'équipe au groupe correspondant à celui où ils sont classés en tant qu'ouvrier » (nous soulignons) ; l'expression est également reprise au 3<sup>e</sup> paragraphe du point 4.1 de cette instruction. Or s'il y a « correspondance » entre les groupes, c'est bien qu'il y a des groupes distincts. En attestent également les dispositions du point 4.1 de l'instruction du 5 juin 2001 qui mentionnent « des groupes de rémunération de chef d'équipe ». Cette distinction est cohérente avec les dispositions de cette même instruction selon lesquelles les chefs d'équipe sont rémunérés « sur la base d'un bordereau spécifique », dont le ministre produisait d'ailleurs une copie devant le tribunal administratif. Ce document faisait apparaître les taux de salaire particuliers correspondant aux groupes de rémunération et échelons des chefs d'équipes.

Dès lors que le déroulement de carrière des ouvriers chefs d'équipe et celui des ouvriers ne détenant pas cette qualité s'organisent selon deux échelles de rémunération parallèles et distinctes, la condition d'ancienneté dans un échelon ou un groupe de rémunération à laquelle est subordonné le bénéfice d'un avancement ne peut se lire que comme faisant référence à l'échelon ou au groupe de rémunération détenu, selon la qualité de l'agent, soit en tant qu'ouvrier chef d'équipe, soit en tant qu'ouvrier non chef d'équipe. Il n'est pas possible de faire masse des durées de service accomplies dans ces groupes de rémunération distincts. En refusant d'opérer cette distinction pour l'application du dispositif d'avancement à l'ancienneté prévu par l'instruction du 3 août 2007, le tribunal administratif nous semble avoir commis l'erreur de droit qui lui est reprochée. Dans le cas d'un ouvrier chef d'équipe, il y avait lieu de rechercher seulement la durée des services accomplis dans le groupe de rémunération de chef d'équipe auquel il appartient, sans tenir compte des services accomplis auparavant dans le groupe correspondant en sa seule qualité d'ouvrier.

Ajoutons qu'un autre indice dans le sens de cette interprétation se trouve dans l'instruction du 3 août 2007, dans les dispositions relatives à la mesure transitoire que nous avons décrite : pour les chefs d'équipe de moins de cinquante ans concernés, à qui le dispositif d'avancement à l'ancienneté se trouve temporairement ouvert, le texte spécifie qu'ils « devront présenter néanmoins vingt ans d'ancienneté dans le groupe de chef d'équipe » (nous soulignons) pour pouvoir bénéficier de l'avancement.

Indiquons, avant d'en terminer, que la question que vous trancherez ne présente plus qu'un intérêt rétrospectif. En effet, le ministre a précisé sur ce point l'instruction du 5 juin 2001 par une instruction modificatrice du 7 août 2009 (publiée au bulletin officiel des armées, BOC n° 34 du 11 septembre 2009). Celle-ci indique (point 3.1.3) : « Les chefs d'équipe bénéficient d'avancement d'échelon à l'ancienneté ou au choix ainsi que de l'avancement de groupe à l'ancienneté dans les conditions prévues par l'instruction du 3 août 2007 (...). / L'ancienneté exigée d'un chef d'équipe pour l'avancement est celle détenue exclusivement en sa qualité de chef d'équipe ». Pour l'avenir, le débat est donc clos.

Si vous nous suivez vous annulerez le jugement attaqué. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative feront obstacle à ce que vous fassiez droit aux conclusions présentées à ce titre par Mme A....

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation du jugement attaqué, en tant qu'il a annulé la décision de retrait du 4 juin 2008 et condamné l'Etat au paiement d'intérêts ;
- au renvoi de l'affaire, dans cette mesure, au tribunal administratif de Toulon ;

- au rejet des conclusions présentées par Mme A... au titre de l'article L. 761-1 du CJA.