

## CONCLUSIONS

### M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public

La création du corps des professeurs des écoles par le décret n° 90-680 du 1<sup>er</sup> août 1990 avait pour objet de revaloriser le métier d'enseignant du premier degré et d'aligner en partie leur statut sur ceux des enseignants du second degré en prévoyant, entre autres, le classement de ce corps dans la catégorie A de la fonction publique de l'Etat ainsi qu'un recrutement au vu d'une licence ou d'un titre ou diplôme au moins équivalents. Ce décret du 1<sup>er</sup> août 1990, tout en créant le corps des professeurs des écoles, a également prévu au profit des instituteurs, outre la possibilité de se présenter au concours externe<sup>1</sup>, deux voies d'intégration spécifiques dans ce nouveau corps, sans condition de détention du diplôme de la licence, par un concours interne réservé<sup>2</sup>, d'une part, et par inscription sur liste d'aptitude<sup>3</sup>, d'autre part. Le corps des instituteurs a ensuite été placé en voie d'extinction par un décret du 23 décembre 2003<sup>4</sup>, ceux des membres de ce corps n'intégrant pas le nouveau corps de professeurs des écoles demeurant toutefois régis par le décret statutaire des instituteurs<sup>5</sup>, corps de catégorie B.

Plus de 200 anciens instituteurs devenus professeurs des écoles, regroupés au sein de ce qu'ils ont appelé le « collectif des oubliés », estiment être victimes d'une inégalité de traitement par rapport aux professeurs des écoles recrutés directement dans ce corps. L'inégalité de traitement - selon eux particulièrement visible au moment du départ à la retraite - proviendrait notamment de ce que les instituteurs n'auraient été intégrés au corps des professeurs des écoles qu'« au compte-goutte », après avoir souvent attendus plus de 20 ans.

Ce point est contesté en défense par le ministre de l'éducation nationale, qui fait valoir que le rythme d'intégration, qui était à l'origine de 14 850 instituteurs par an, s'est accéléré à

---

<sup>1</sup> Prévue à l'article 7 du décret

<sup>2</sup> Voir article 15 du décret

<sup>3</sup> Voir article 19 du décret

<sup>4</sup> Décret n° 2003-1262 du 23 décembre 2003 relatif à la mise en extinction des corps des instituteurs et des professeurs d'enseignement général de collège

<sup>5</sup> Décret n° 61-1012 du 7 septembre 1961 définissant le statut particulier des instituteurs en ce qui concerne les conditions d'accompagnement et d'avancement d'échelon et de changement de fonctions

compter de 1998, pour atteindre 20 735 instituteurs par an, afin que, parmi les 320 000 instituteurs que l'on dénombrait en 1990, tous ceux qui le souhaitaient ait pu être intégrés avant 2007. Le ministre soutient qu'à compter de cette date, l'absence d'intégration de certains instituteurs n'est due qu'à leur volonté personnelle de conserver les avantages propres à leur corps, tels que le bénéfice d'un logement ou d'une indemnité représentative de logement<sup>6</sup> ou encore la possibilité d'une admission anticipée à la retraite du fait du classement de leur emploi dans la catégorie active.

Toujours est-il que les membres du « collectif des oubliés », dont Mme L..., ont demandé en 2020 au ministre de l'éducation nationale de les indemniser des préjudices qu'ils estiment avoir subis à raison de l'inégalité de traitement qu'ils dénoncent. Le montant total cumulé de leurs demandes indemnitaires dépasse, selon le ministre les 100 M€. En l'absence de réponse, Mme L... a porté ses revendications indemnitaires devant le TA de Grenoble puis devant la CAA de Lyon, qui les ont successivement rejetées. Elle se pourvoit donc désormais en cassation devant vous.

De nombreux autres ex-instituteurs devenus professeurs des écoles ont, comme Mme L..., formé des recours indemnitaires, de sorte que ce sont actuellement plus de 200 affaires semblables dont sont saisies les juridictions du fond. La décision que vous rendrez sur le pourvoi de Mme L..., première affaire de la série, est donc fort attendue. C'est d'ailleurs pour cette raison, plus que pour la difficulté des questions qu'elle pose, que l'affaire a été portée devant votre formation de jugement.

Nous pensons en effet qu'aucun des cinq moyens articulés à l'appui du pourvoi n'est fondé.

Nous commencerons par examiner, si vous le voulez bien, les premier, deuxième et cinquième moyens du pourvoi, qui ont trait au maniement par la cour du principe d'égalité.

Les deux premiers de ces moyens portent sur les motifs par lesquels la cour a écarté le moyen de Mme L... tiré de la rupture d'égalité de traitement entre les membres des deux corps – instituteurs et professeurs des écoles – compte tenu du classement de ces deux corps dans deux catégories différentes, la catégorie B pour les instituteurs, la catégorie A pour les professeurs des écoles. Pour écarter ce moyen, après avoir exposé pourquoi, selon elle, la différence de traitement entre les agents des deux corps n'était pas manifestement disproportionnée au regard de leur différence de situation, la cour a conclu que n'était pas méconnu le principe d'égalité « *qui n'est applicable au demeurant qu'aux agents d'un même corps* » – nous citons là la formulation exacte de l'arrêt.

Cette incise, par laquelle la cour a rappelé que le principe d'égalité de traitement n'est applicable qu'aux agents d'un même corps, est critiquée par le pourvoi sous l'angle de

---

<sup>6</sup> Avantages qui sont réservés aux instituteurs et dont sont exclus les professeurs des écoles (CE, 30 novembre 1994, *Préfet de la Haute-Saône*, n° 150797, T. pp. 833-971)

l'erreur de droit. Mais ce moyen ne saurait prospérer. Vous pourriez considérer, tout d'abord, que le « au demeurant » témoigne de ce que cette incise constitue un motif surabondant dans le raisonnement de la cour, de sorte que le moyen de cassation dirigé contre lui est inopérant (CE, 30 avril 1997, X..., n°152391, T. pp. 773-781-793-1043). Mais, en tout état de cause, il nous semble parfaitement impossible de considérer que ce motif est entaché d'une erreur de droit. Vous savez en effet qu'il résulte d'une jurisprudence constante et ancienne que le principe d'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires ne s'applique, en principe, qu'entre fonctionnaires appartenant à un même corps ou cadre d'emplois (CE, Assemblée, 6 mars 1959, *Syndicat général CGT de l'administration centrale du ministère des finances*, p. 163 ; CE, Assemblée, 13 mai 1960, *Sieurs M... et G...*, n° 44344, p. 324). Votre jurisprudence est d'ailleurs, sur ce point, totalement convergente avec celle du Conseil constitutionnel (décision n° 84-179 DC du 12 septembre 1984, Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public ; décision n° 2011-134 QPC du 17 juin 2011). On ne saurait donc reprocher à la cour d'avoir rappelé ce principe. Certes, il est exact, comme le fait valoir le pourvoi, que vous admettez, par dérogation, que le principe d'égalité de traitement soit opérant lorsque sont en cause des normes qui, en raison de leur contenu, ne sont pas limitées à un même corps ou à un même cadre d'emploi (CE, 9 février 2005, *Syndicat national unitaire et indépendant des officiers de police*, n° 229547, p. 35 ; CE, 12 avril 2022, *Fédération Sud Education*, n° 452547, p. 78). Et il est vrai, comme le souligne là encore le pourvoi, que la cour n'a pas rappelé cette exception dans son arrêt. On ne saurait toutefois le lui reprocher dès lors que Mme L..., devant la cour, n'invoquait aucune norme transversale de ce type et que cette dérogation jurisprudentielle au principe général ne trouvait donc pas à s'appliquer au cas d'espèce.

Venons-en donc aux motifs par lesquels la cour, avant de relever son inopérance par l'incise dont nous avons parlé à l'instant, a écarté, sur le fond, le moyen tiré de la rupture d'égalité de traitement entre les membres des deux corps compte tenu du classement de ces deux corps dans deux catégories différentes. Il nous semble, tout d'abord, que la cour, plutôt que de répondre au fond à ce moyen, aurait pu l'écarter comme inopérant, pour les raisons que nous venons de vous exposer et que la cour avait elle-même rappelées : sauf exception, le principe d'égalité de traitement ne s'applique qu'entre agents appartenant à un même corps.

Ajoutons qu'on pourrait aussi douter de l'opérance du moyen pour une autre raison, qui tient à ce que l'action engagée par Mme L... est une action indemnitaire et non un litige d'excès de pouvoir dirigé contre le décret de 1990 portant création du corps des professeurs des écoles. Or nous ne voyons guère en quoi une éventuelle faute de la part de l'Etat dans la décision de créer le corps des professeurs des écoles et de le classer en catégorie A pourrait avoir un lien de causalité direct avec les préjudices que Mme L... dit avoir subis dans le déroulement de sa carrière, alors même qu'elle a précisément intégré ce nouveau corps.

Bref, pour l'une ou l'autre de ces raisons, le moyen tiré de la violation du principe d'égalité de traitement que Mme L... avait soulevé devant la cour était inopérant. Vous pourriez donc substituer ce motif - l'inopérance - au motif retenu par la cour pour écarter au fond le moyen,

une telle substitution de motif étant possible en cassation (voyez à cet égard CE, 20 mai 1994, *GG...*, n° 143680, p. 251).

En tout état de cause, vous pourriez aussi, si vous le souhaitez, confirmer le raisonnement retenu par la cour.

Il n'est en effet pas besoin de vous rappeler que 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 – nous citons là, vous l'avez reconnue, votre décision d'Assemblée *GISTI* du 11 avril 2012 (n° 322326, p. 142).

La cour, après avoir rappelé ce considérant de principe, s'est fondée sur le niveau de recrutement différent pour accéder aux deux corps – diplôme au moins équivalent à la licence dans un cas, diplôme inférieur à la licence dans l'autre – et en a déduit qu'il n'était pas manifestement disproportionné de traiter différemment ces deux corps en les classant dans des catégories différentes, quand bien même les fonctions exercées par les membres de ces corps seraient les mêmes.

Et, contrairement à ce que soutient le pourvoi, nous ne voyons pas en quoi la cour aurait ainsi commis une erreur de droit ni en quoi elle aurait dénaturé les pièces du dossier. Aux termes de l'article 29 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat, applicable à la date de création du corps des professeurs des écoles, comme d'ailleurs, encore aujourd'hui, aux termes de l'article L. 411-2 du code général de la fonction publique, le « niveau de recrutement » d'un corps est bien le seul critère au vu duquel ce corps est classé dans l'une ou l'autre catégorie, A, B ou C. Et c'est bien sur ce « niveau de recrutement », entendu comme désignant le diplôme requis pour se présenter au concours, que vous vous fondez pour vérifier que le classement d'un corps dans une catégorie n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation (CE, 18 janvier 1993, *Association nationale pour les ingénieurs techniciens au ministère de la défense*, n°112308, 112309, 112860, T. pp. 586-613-831-833-839-979). La cour a donc fait application du bon critère, elle n'a pas commis d'erreur de droit. Et son appréciation quant aux niveaux de recrutement des deux corps est à l'abri de tout reproche : il suffit, pour les connaître, de lire les décrets statutaires.

Enfin, le dernier moyen de cassation de Mme L... relatif au principe d'égalité critique les motifs par lesquels la cour s'est prononcé sur son moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité quant aux conditions de reclassement des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, s'agissant en particulier de la question de la reprise de leur ancienneté. Pour écarter ce moyen, la cour a relevé que les dispositions statutaires applicables aux professeurs des écoles établissaient certes des règles différentes pour le classement des agents intégrant le corps par le concours externe et pour le reclassement avec reprise d'ancienneté

des instituteurs intégrant le corps par la voie du concours interne ou de l'inscription sur liste d'aptitude. Mais elle a ensuite jugé que ces règles ne sont pas contraires au principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires d'un même corps, dès lors qu'elles ne s'appliquent qu'à l'entrée dans le corps et que la carrière des agents recrutés par les différentes voies est ensuite régie par les mêmes dispositions.

Ce faisant, la cour a fait application d'une jurisprudence fermement établie. Vous jugez en effet constamment que le principe d'égalité de traitement n'est pas applicable pour ce qui concerne les conditions d'entrée dans un nouveau corps, qu'il s'agisse de la constitution d'un nouveau corps ou de l'intégration dans un même corps d'agents relevant de statuts différents (CE, 7 mai 1975, *Sieur Z...*, n° 86207, p. 283 ; CE, 27 avril 1994, *Association de défense des ingénieurs territoriaux et autres*, n° 116043, p. 192 ; CE, 11 juillet 2001, *R...*, n° 194354, T. pp. 813-1004-1014). Si jamais une discrimination entre des agents qui proviennent d'horizons variés concerne l'entrée dans le corps, ce n'est en effet pas le principe d'égalité de traitement qui est appliqué mais le principe d'égal accès aux emplois publics (voyez à cet égard, par exemple, CE, 10 janvier 1986, *Fédération nationale des travailleurs de l'État CGT*, n° 62161, p. 5).

Et vous déduisez de ce que le principe d'égalité de traitement n'est pas opérant à l'égard des conditions d'entrée dans un corps que ce principe n'est pas méconnu lorsque des règles de reclassement dans un corps varient selon les voies d'accès, à partir du moment où ces règles ne valent qu'au moment de l'entrée dans le corps et que la carrière des agents recrutés par les différentes voies est ensuite régie par les mêmes dispositions (CE, 21 novembre 1984, *B...*, n° 40885, T. pp. 650-714). C'est bien ainsi qu'a raisonné la cour, qui n'a donc commis aucune erreur de droit.

Les deux derniers moyens du pourvoi vous retiendront moins longtemps.

Mme L... reproche tout d'abord à la cour d'avoir méconnu la portée de ses écritures en écartant son moyen tiré de la méconnaissance de l'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme. Pour ce faire, la cour a fait application de la règle bien connue en vertu de laquelle la méconnaissance de l'article 14 de la CEDH ne peut être utilement invoquée que combinée avec la violation d'une autre clause normative de la convention (c'est, vous le savez, la jurisprudence constante de la Cour de Strasbourg depuis « l'Affaire linguistique belge » – CEDH 23 juillet 1968, n° 1474/62 – jurisprudence rappelée encore récemment par CEDH, 19 décembre 2018, *Molla Sali c/ Grèce*, n° 20452/14, GC, § 123). Mais Mme L..., tout en reconnaissant qu'elle n'avait effectivement pas fait référence à une stipulation de la CEDH autre que l'article 14 dans ses écritures d'appel, soutient que la cour aurait dû considérer qu'elle avait implicitement invoqué l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel en faisant référence à votre décision d'assemblée *Ministre de la défense c./ D...* du 30 novembre 2001 (n° 212179, p. 605). Il nous semble néanmoins impossible de suivre cette argumentation. Certes, le juge administratif fait traditionnellement preuve de bienveillance dans la lecture des requêtes dont il est saisi mais cela ne doit bien évidemment pas le conduire

à considérer qu'un requérant qui se borne à citer un précédent aurait soulevé tous les moyens de droit en cause dans ce précédent. La cour n'avait pas à faire le travail de l'avocat qui représentait Mme L... devant elle, avocat qui, au demeurant, a d'autant moins d'excuse à ne pas avoir invoqué la violation d'un autre article de la CEDH que le ministre avait souligné cette omission dans ses écritures d'appel, sans que cela ne suscite la moindre réplique.

Enfin, Mme L... critique encore la façon dont la cour a écarté ses moyens tirés de la violation de l'article 119 du Traité de Rome et de la directive 75/117/CE du 10 février 1975. Pour ce faire, la cour a jugé que les conditions de rémunération des professeurs des écoles, telles qu'elles sont fixées par les dispositions réglementaires qui leur sont applicables, ne méconnaissent pas le principe d'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins. Mme L... fait valoir, à juste titre, qu'elle avait cité dans ses écritures d'appel l'arrêt de la CJUE du 15 avril 2021, *AB contre Olympiako Athlitiko Kentro Athinon – Spyros Louis* (n° C-511/19), arrêt qui traite du principe d'égalité appliqué aux travailleurs du secteur public sous un angle bien plus large que les seules discriminations fondées sur le sexe.

Mais, là encore, nous ne pensons pas possible de reprocher à la cour d'avoir insuffisamment motivé son arrêt ou d'avoir méconnu la portée des écritures d'appel de la requérante, surtout compte tenu de la confusion desdites écritures. Comme nous vous l'avons déjà dit il y a quelques minutes, on ne saurait exiger du juge qu'il se fasse l'exégète des intentions d'un requérant lorsque celui-ci, sans l'explicitier, étaye son argumentation avec une référence jurisprudentielle et cette seule référence jurisprudentielle ne peut être regardée comme valant invocation d'un moyen. Vous avez d'ailleurs déjà jugé qu'un juge du fond n'était pas tenu de répondre à la seule citation, au soutien d'un moyen et seulement à titre d'argument, d'une décision de justice (voyez à ce propos CE, 31 décembre 2020, *Société Bionoor*, n° 434546, inédite).

PCMNC au rejet du pourvoi.