

# JURISPRUDENCE DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE

*Jurisprudences applicables aux agents publics*

...

Organisation générale et gestion des corps et des cadres  
d'emplois

## **Le principe d'égalité de traitement des fonctionnaires**

### L'essentiel

S'il n'est pas sans lien avec le principe d'égal accès à la fonction publique, le principe d'égalité de traitement entre les fonctionnaires d'un même corps ou cadre d'emplois, qui s'applique au déroulement de leur carrière et à leurs conditions de rémunération, constitue l'une des sources constitutionnelles du droit de la fonction publique. La méconnaissance de ce principe permet en principe d'annuler tout acte constitutif d'une discrimination entre des fonctionnaires qui, au sein d'un même corps ou cadre d'emplois, se trouvent dans une situation identique. Déclinaison du principe d'égalité, sa portée n'est pas absolue : le constat d'une différence de situation entre les intéressés ou un motif d'intérêt général en rapport avec l'objet de la mesure peuvent conduire à admettre une mesure instaurant une différence de traitement entre les fonctionnaires soumis à un même statut particulier.

...

## Les mots du juge

« *Considérant que l'égalité de traitement à laquelle ont droit les agents d'un même corps ou d'un même cadre d'emplois fait obstacle à l'établissement de règles d'avancement discriminatoires au détriment de certains d'entre eux, à moins que des circonstances exceptionnelles n'en justifient l'établissement dans l'intérêt du service* »

(CE, Ass., 27 octobre 1989, *M. X...*, n° 95511, Rec.)

## Commentaire

### **Un principe structurant de la fonction publique, dont les contours épousent le déroulement des carrières**

Le principe d'égalité de traitement ne s'applique, en principe, qu'aux fonctionnaires appartenant à un même corps ou cadre d'emplois (CE, Ass., 6 mars 1959, *Syndicat général CGT de l'administration centrale du ministère des finances*, Rec. ; CE, Ass., 13 mai 1960, *Sieurs Molina et Guidoux*, n° 44344, Rec.), ce qui vaut aussi au sein de la fonction publique militaire (CE, 21 novembre 2007, *M. A...*, n° 293034, T. : différence de traitement en fonction de l'appartenance au corps des officiers). Le Conseil constitutionnel retient la même formulation que celle du Conseil d'État dans la décision qui a consacré la constitutionnalité du principe (CC, 15 juillet 1976, *Loi modifiant l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires*, n° 76-67 DC, cons. 2 ; CC, 12 septembre 1984, *Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public*, n° 84-179 DC, cons. 8 et 12). Aucune considération budgétaire ne peut le priver d'effet (CE, 26 mai 2010, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ Mlle A...*, n° 307786, T.). Si le principe d'égalité de traitement ne s'applique pas à des agents relevant de corps ou cadre d'emplois différents (CE, 5 mars 2012, *Mme X...*, n° 354718, T. ; au point de ne pouvoir être, dans cette hypothèse, utilement invoqué, le moyen est inopérant : CE, 7 mai 1975, *Sieur X...*, n° 86207, Rec.), c'est parce que *le rattachement à des statuts différents traduit objectivement une différence de situation entre les agents*.

Ce qui doit primer, c'est le traitement égal des personnes placées dans des *situations identiques*.

Toutefois, si l'appartenance à un même corps détermine *a priori* une *identité de situation* entre fonctionnaires, l'application du principe d'égalité de traitement n'est ni automatique, ni absolue : en effet, le juge administratif fait application du

...

principe d'égalité, lequel « *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* » (CE, Ass., 11 avril 2012, *GISTI*, n° 322326, Rec.)<sup>19</sup>. Ainsi, l'introduction d'une différence de traitement entre les agents soumis à un même statut particulier est possible, dans les conditions et limites posées par le Conseil d'État quant à l'application du principe d'égalité. Il faut que la *différence de situation visée par la mesure introduisant une différence de traitement* soit objective, rationnelle (CE, Ass., 13 juillet 1962, *Conseil national de l'Ordre des médecins*, n° 51265, Rec.) et suffisamment caractérisée pour justifier la différence de traitement (CE, Sect., 10 mai 1974, *Sieurs Y... et X...*, n° 88032, Rec.). Cette *différence de traitement* doit être en rapport avec l'objet ou le but de la norme qui l'institue (CE, 31 octobre 1990, *Union des chambres syndicales de l'industrie du pétrole*, n° 82793, Rec.) et ne pas être manifestement disproportionnée par rapport à la différence de situation (CE, Ass., 11 avril 2012, *GISTI*, n° 322326, Rec. ; CE, Sect., 18 décembre 2002, *Mme X...*, n° 233618, Rec.).

En effet, ce principe doit permettre de *comparer* les fonctionnaires qui relèvent du même corps ou cadre d'emplois, ce qui suppose que leur situation soit identique. Il ne s'applique pas entre la fonction publique civile et la fonction publique militaire (CE, 19 juillet 2010, *M. A...*, n° 334478, T.). Parmi les trois fonctions publiques soumises à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, les agents relevant de statuts différents peuvent être traités différemment, même si les corps ou cadres d'emplois auxquels ils sont rattachés présentent entre eux, de par leurs missions, certaines analogies (*cf.* à propos des fonctionnaires de police : CE, 19 juin 2002, *Commune de Marcq-en-Baroeul et autres*, n° 221500, T.). Au sein d'une même fonction publique, aucune méconnaissance du principe d'égalité de traitement ne peut être retenue entre des fonctionnaires employés par des catégories d'employeurs différents (*cf.* pour la fonction publique d'État : CE, 13 janvier 1999, *Mme X... et autres*, n° 187629, T. ; pour la fonction publique territoriale : CE, 12 mars 2012, *M. X...* n° 331373, T. ). Par ailleurs, la situation des agents d'un même corps n'est *a priori* pas identique lorsqu'ils se trouvent dans des positions statutaires différentes (CE, 14 mars 1997, *Mme Job*, n° 109772, T. ; CE, 3 avril 1998, *M. X...*, n° 179197, T.).

Le principe d'égalité de traitement s'applique donc à l'intérieur de chaque corps, ou cadre d'emplois, parmi les fonctionnaires placés dans une situation identique.

Le Conseil d'État ne reconnaît qu'une « *entorse* » possible à ce champ d'application. Il s'agit de la situation dans laquelle est édictée une norme régissant la situation des fonctionnaires qui, en raison de son contenu, n'est pas limitée à un même corps ou cadre d'emplois (CE, Sect., 9 février 2005, *Syndicat national unitaire et indépendant des officiers de police*, n° 229547, Rec.). Le principe

...

d'égalité de traitement peut alors franchir la « *frontière* » d'un statut particulier si le contenu de la mesure a vocation à régir des agents relevant de corps différents (en l'espèce, il s'agissait d'instituer des avantages en faveur des fonctionnaires civils de l'État affectés dans des quartiers urbains difficiles). Le caractère de « *transversalité* » d'une même norme, dont le contenu est indifférent à la notion de corps, permet *a priori* de se prévaloir d'une situation identique, donc de l'application du principe d'égalité de traitement. Un raisonnement analogue a été tenu par le Conseil d'État lors de la création de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) qui, au sein d'un certain champ organique, récompense l'occupation de certains emplois – identifiés selon des critères fonctionnels et non statutaires (CE, 2 mai 1994, *M. X... Volat*, n° 138272, Rec. ; CE, 9 septembre 1994, *M. X...*, n° 133640, T. : l'invocabilité du principe est possible, même si la NBI, qui présente un caractère temporaire et n'a pas de conséquences en termes d'avancement ou de déroulement de carrière, ne méconnaît pas un tel principe).

En dehors de cas particulier, le principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires ne s'applique qu'au sein du corps, dès l'entrée dans le corps qui soumet les agents à un même statut (CE, 6 décembre 2002, *M. X...*, n° 242927, T.). Il en résulte notamment qu'aucune discrimination entre fonctionnaires ne peut être opérée à raison de la date de leur titularisation dans le corps (CE, Ass., 28 juin 2002, *M. X...*, n° 223212, Rec.). Toutefois, le principe d'égalité de traitement ne s'applique ni à l'occasion de la *constitution* d'un corps (CE, 27 avril 1994, *Association de défense des ingénieurs territoriaux*, n° 116043, Rec.), ni lors de l'intégration dans un même corps de fonctionnaires provenant de corps différents (CE, 11 octobre 1967, *X...*, n° 67854, T. ; CE, 11 juillet 2001, *M. X...*, n° 194354, T.), peu importe que cette diversité d'origine statutaire conduise à des écarts de rémunération une fois les agents intégrés dans le nouveau corps (CE, 7 février 2005, *Mme X...*, n° 257288, T.). Lorsqu'une discrimination concerne l'*entrée* dans le corps entre des agents qui proviennent d'horizons variés, ce n'est pas le principe d'égalité de traitement qui est appliqué mais le principe d'égal accès aux emplois publics (CE, 10 janvier 1986, *Fédération nationale des travailleurs de l'État CGT*, n° 62161, Rec.). Toutefois, si l'accès à un corps concerne les agents d'un seul statut, la méconnaissance du principe peut être invoquée. En effet, les dispositions relatives à l'entrée dans le corps d'accueil soulèvent alors une question d'égalité de traitement pour ces agents relevant du même corps d'origine.

Le principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires n'interdit pas toute réforme dans la structure d'un corps ou cadre d'emplois mais il conduit à assurer le respect de la hiérarchie interne à chaque corps ou cadre d'emplois. Il peut être invoqué pour des mesures touchant à la structure du corps, telles qu'un texte portant « *repyramidage* » d'un corps, lorsque la modification des durées d'ancienneté dans les échelons et des modalités de reclassement prévues conduit à ce que certains fonctionnaires soient reclassés à un échelon supérieur à celui auquel sont reclassés d'autres agents qui, dans la situation antérieure, détenaient

...

un échelon supérieur (CE, 9 novembre 1994, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, n° 119393, T.). Une telle inversion de carrière serait contraire à l'égalité de traitement dans la carrière. De même, si une mesure de validation de l'expérience professionnelle acquise avant l'entrée dans le corps peut s'appliquer aux fonctionnaires déjà en fonctions, elle ne peut pas conduire à inverser l'ordre d'ancienneté entre ces fonctionnaires (CE, 17 novembre 2006, *M. A...*, n° 275632, T.). Une dérogation au maintien de cette hiérarchie interne par le principe d'égalité de traitement a été admise par le Conseil d'État en matière de *promotion interne*, « lorsque l'intérêt du service dans le corps du niveau hiérarchiquement supérieur l'exige » (CE, Sect., 26 octobre 1979, *M. X...*, n° 09573, Rec. ; CE, 10 janvier 2001, *Syndicat national des administratifs et techniciens de l'environnement, de l'architecture et de l'urbanisme*, n° 193160, T.). Au-delà de son importance dans la structuration des corps et dans le cadre juridique qui vient d'être rappelé, le principe d'égalité de traitement peut être invoqué à l'appui de toute mesure ayant pour objet ou pour effet de créer une différence de traitement entre des agents soumis à un même statut particulier, ce qui recouvre un champ large en matière de carrière (avancement, congés, affectation, détachement, limite d'âge, etc.) et de rémunération des fonctionnaires. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'octroyer aux fonctionnaires des avantages non prévus par les textes (ni statutaires, ni indemnitaires), le Conseil d'État estime que, sauf motif d'intérêt général, le respect du principe d'égalité conduit à en faire bénéficier tous les fonctionnaires se trouvant dans une situation « analogue » (CE, 18 novembre 2011, *Ministre de la justice c/ M. A...*, n° 344563, Rec.).

### **Des dérogations peuvent être admises par le Conseil d'État, sous réserve de respecter strictement certaines conditions**

L'édition d'une différence de traitement demeure une dérogation au principe d'égalité qui, en tant que telle, conduit à un contrôle strict du Conseil d'État. L'admission d'une différence de situation entre fonctionnaires d'un même corps – qui conduit à ne pas méconnaître le principe d'égalité – peut découler soit de l'existence de conditions différentes d'exercice des fonctions par certains agents d'un corps, qui conduisent à estimer que leur situation n'est pas identique à celles des autres agents, soit d'un motif d'intérêt général tiré du bon fonctionnement du service et en rapport avec l'objet de la mesure introduisant la différence de traitement, (selon les principes dégagés par : CE, Sect., 10 mai 1974, *Sieurs X et Y...*, n° 88032, Rec. ; voir pour la rédaction actuelle du considérant de principe, CE, Ass., 11 avril 2012, *GISTI*, n° 322326, Rec.). Dès lors qu'aucun motif d'intérêt général (ou aucune « circonstance exceptionnelle ») ne le justifie, ni aucune différence dans les conditions d'exercice des fonctions n'existe, la mesure est annulée en application du principe d'égalité de traitement (cf. mesure statutaire : CE, 21 octobre 1988, *Secrétaire d'État auprès du ministre des postes et télécommunications et du tourisme c/ M. X...*, n° 75623, Rec. ;

...

mesure indemnitaire : CE, 3 septembre 2007, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 297790, T.).

### **Différence de situation dans les conditions d'exercice des fonctions**

Le second cas de dérogation au principe d'égalité, plus fréquemment admis par le Conseil d'État, est lié aux « *conditions d'exercice des fonctions* » (CE, 16 mai 1980, *M. X... et autres*, n° 12670, Rec.). En effet, il faut rappeler que le principe d'égalité n'implique pas que des personnes placées dans des situations différentes soient traitées de manière identique (CE, 6 décembre 2002, *M. X...*, n° 242927, T.). Or, si la situation des agents relevant d'un même corps n'est pas identique, l'introduction d'une *différence de traitement fondée sur cette différence de situation* entre les fonctionnaires concernés est légalement possible.

Sur le plan indemnitaire, il a été admis que la différenciation d'un montant de primes en fonction du lieu d'exercice des fonctions (CE, 9 novembre 2011, *Syndicat national Force-Ouvrière des personnels de préfectures*, n° 345694, T. : à propos d'une distinction entre les agents en fonction à l'administration centrale ou dans des services déconcentrés pour la détermination du montant de la part relative aux fonctions de la prime de fonctions et de résultats) ou selon le niveau de responsabilité notamment lié aux tâches d'encadrement (CE, 12 janvier 2007, *Mme X... et Mme Y...*, n° 288767, T.). Toutefois, une différence de traitement uniquement fondée sur un critère exclusivement géographique ne permet pas de caractériser une différence dans les conditions d'exercice des fonctions (CE, 31 janvier 2001, *M. X...*, n° 201907, T.), même si ce seul critère autorise, eu égard aux différences dans les conditions d'exercice des fonctions, une différence de traitement au sein d'un même corps entre les agents en service à l'étranger et ceux qui sont affectés en métropole (CE, 29 juillet 1994, *Mme Rizzi et autres*, n° 148039, T.).

Les conditions dans lesquelles les agents exercent leur activité au sein de l'administration peuvent justifier une différence de traitement entre agents d'un même corps, notamment en matière déontologique (CE, 14 novembre 1997, *M. X...* n° 178794, Rec.). En revanche, l'inexistence d'une différence dans les conditions d'exercice des fonctions a conduit, dans le cadre de l'application du principe d'égalité de traitement, à mettre fin à des distinctions entre hommes et femmes lors des affectations prononcées (CE, 14 avril 1995, *M. X...* n° 107429, T.).

...

## Motif d'intérêt général et « circonstances exceptionnelles »

S'agissant du premier cas de dérogation, il est fondé sur des « *considérations d'intérêt général qui sont en rapport avec l'objet de loi* » (CC, 22 décembre 1986, *Loi relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'État*, n° 86-220 DC, cons. 7). La référence à l'intérêt général ne suffit pas à justifier une différence de traitement. Un rapport logique et de proportionnalité doit exister entre la mesure discriminatoire et l'intérêt général poursuivi par l'objet de la loi (CE, Ass., 5 mars 1999, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, n° 132023, Rec. : à propos d'une bonification au profit des agents ayant perçu une allocation d'enseignement).

L'intérêt général qui s'attache à la « *valorisation d'une activité à temps plein au sein des établissements publics de santé* » (CE, 26 juin 2009, *MM. X... et Y...*, n° 307369, Rec.) et l'intérêt général qui s'attache à la « *propagation de la langue française à l'étranger* » (CE, 20 octobre 2000, *Mme X...*, n° 194739, T.) ont pu légalement fonder des différences de traitement entre agents d'un même corps. De même, l'intérêt général qui s'attache à « *ce que les agents publics soient répartis sur le territoire en fonction des besoins de la population et des nécessités du service* » peut conduire à moduler une indemnité en fonction des circonscriptions territoriales d'affectation des agents (CE, Sect., *Syndicat départemental CFDT de la direction départementale de l'équipement du Gard*, n° 220062, Rec.).

À cette première dérogation liée au motif d'intérêt général peut se rattacher une veine jurisprudentielle fondée sur les « *circonstances exceptionnelles qui justifient l'édiction d'une différence de traitement dans l'intérêt du service* » (CE, Ass., 6 mars 1959, *Syndicat général CGT de l'administration centrale du ministère des finances*, Rec. ; CE, Ass., 13 mai 1960, *Sieurs Molina et Guidoux*, Rec. ; CE, Ass., 27 octobre 1989, *M. X...*, n° 95511, Rec.). Pour qu'elles puissent être légalement fondées, il faut que les circonstances soient exceptionnelles : la nouveauté de la réforme ou l'urgence qui s'attache à sa mise en oeuvre sont des éléments décisifs (cf. CE, Ass., 1972, *Union interfédérale des syndicats de la préfecture de police et de la sûreté nationale*, n° 75225, Rec.). En outre, le caractère transitoire permet de mieux admettre la dérogation, sur ce motif, au principe d'égalité de traitement (CE, 24 octobre 1951, *Fédération syndicale des travailleurs des PTT*, Rec.).

Toutefois, l'admission par le Conseil d'État d'une atteinte au principe d'égalité de traitement au motif de « *circonstances exceptionnelles* » et dans « *l'intérêt du service* » est limitée. Par exemple, une procédure pérenne d'avancement ne peut, sans méconnaître le principe d'égalité de traitement, être fondée sur de telles circonstances (CE, 28 juin 1989, *Ministre de l'intérieur c/ M. X...*, n° 85193, T.). En effet, la mesure doit être justifiée par un *changement structurel* tel que la mise en oeuvre d'une réforme législative (CE, 16 juin 1972, *Dame Le Marre et autres*, Rec.

...

: mise en place des universités prévues par la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968), de réorganisations administratives (CE, 10 novembre 1978, *Union professionnelle des cadres administratifs supérieurs des services*, n° 82648, Rec. : restructuration des services extérieurs de l'équipement par réunion des services de deux ministères) ou de fusions de corps (CE, Sect., 22 novembre 1963, *Sieur Ruffel*, Rec. : reclassement dans des corps d'emplois métropolitains des fonctionnaires de la France d'outre-mer dont les corps avaient été supprimés à la décolonisation, avec maintien aux profits des plus âgés de la limite d'âge en vigueur dans leur corps d'origine).

...