

LE JUGE ADMINISTRATIF, JUGE DE LA FONCTION PUBLIQUE

A compter de la fin du XIX^e siècle, le juge administratif a contribué à la naissance et à l'affirmation d'un droit de la fonction publique : selon Maurice Hauriou, il a ainsi « *fait reculer l'antique préjugé d'après lequel les fonctionnaires seraient dans la main de la puissance publique au point de ne pouvoir ni discuter la légalité de ses actes, ni faire valoir contre elle des droits* » (note sous CE, 29 mai 1903, *Le Berre*, Rec. p. 414, CE, 11 déc. 1903, *Villenave*, Rec. p. 767, 1^{er} juil. 1904, *Nivaggioni*, Rec. p. 536, cité par F. Melleray, *Dr. de la fonct. publ., Economica*, 4^e éd., 2017). Depuis lors, le Préambule de la Constitution de 1946, la Constitution de 1958 ainsi que les lois intervenues depuis le milieu du XX^e siècle ont « *réorienté la fonction du juge administratif en matière de fonction publique. La partie prétorienne de son activité (...) s'est réduite au profit de l'application des règles (...) et de leur interprétation (...). Le droit jurisprudentiel continue toutefois de régir certains pans du droit de la fonction publique (...)* » (O. Dord, *Dr. de la fonct. publ.*, PUF, 3^e éd., 2017), qui demeure non codifié.

Aujourd'hui, la fonction publique représente une part importante de l'activité des juridictions administratives, et environ 10% des requêtes présentées devant les tribunaux administratifs (CE, *Rapp. publ.* 2017), tandis que des litiges en la matière ont été l'occasion, ces dernières années, d'évolutions jurisprudentielles intéressant l'ensemble du contentieux administratif (cf., par exemple, CE, Ass., 30 oct. 2009, *P.*, Rec., n° 298348).

Sans viser à l'exhaustivité, ce dossier thématique présente les principaux caractères du contentieux de la fonction publique (1), pour se concentrer ensuite sur quelques-uns de ses aspects particuliers, marqués par l'apport de la jurisprudence administrative (2).

Mis en ligne
le 02/05/2017

Table des matières

1- Les caractères généraux de l'intervention du juge administratif.....	2
1-1 La compétence du juge administratif.....	2
1-1-1 Les litiges	2
1-1-2 Les juridictions	5
1-2 Le large accès au juge administratif.....	6
1-2-1 Les actes susceptibles de recours.....	6
1-2-2 L'intérêt pour agir.....	7
1-2-3 Le recours administratif préalable obligatoire	11
1-3 Les différentes voies de recours	12
1-3-1 Le recours pour excès de pouvoir.....	12
1-3-2 Les référés	14
1-3-3 Les recours de pleine juridiction.....	15
2- Quelques domaines particuliers d'intervention du juge administratif.....	16
2-1 Les concours de recrutement.....	16
2-2 Les droits et obligations des agents publics	18
2-2-1 La protection	18
2-2-2 La déontologie	20

1- Les caractères généraux de l'intervention du juge administratif

De manière générale, « le contentieux des litiges (...) concernant la fonction publique ne reflète aucun particularisme prononcé. Il s'insère sans difficulté dans le contentieux général (...). Le règlement des litiges de fonction publique recèle toutefois quelques spécificités » (O. Dord¹), qui concernent les règles de compétence et de recevabilité, ainsi que l'importance relative des différentes voies de recours.

1-1 La compétence du juge administratif

1-1-1 Les litiges

En matière de fonction publique, les juridictions de l'ordre administratif sont compétentes pour connaître des litiges portant sur les actes qui présentent un caractère réglementaire, ainsi que sur certains actes individuels ou collectifs.

a) Les actes réglementaires de droit public relèvent nécessairement du juge administratif. Indépendamment des règles de compétence pour connaître des litiges individuels, les juridictions administratives sont donc amenées à connaître des actes réglementaires relatifs au personnel d'un établissement public administratif (sur Pôle emploi, TC, 17 oct. 2011, *Comité d'établissement de Pôle emploi Ile-de-France*, Rec., n° 3822) mais aussi d'un établissement public industriel et commercial (TC, 22 juin 1992, A., Rec., n° 2718), d'une personne privée dite « à statut » (SNCF, alors société d'économie mixte², TC, 26 oct. 1981, *Grostin, T.*, n° 2200 ; CE, 22 févr. 1989, *Roussel, T.*, n° 69332) ou chargée d'une mission de service public (règlement applicable au personnel navigant commercial d'une entreprise nationale de transport aérien, TC, 15 janv. 1968, *Compagnie Air France*, Rec., n° 1908 ; CE, Sect., 6 févr. 1981, *Baudet*, Rec., 14869 ; CE, 27 mars 1985, *Bourhis et autres*, Rec., n° 38361), à condition toutefois, dans ce cas, que l'acte touche à l'organisation du service public lui-même et non à la seule organisation interne de l'entreprise (TC, 11 janv. 2016, *Comité d'établissement de l'unité clients et fournisseurs Ile-de-France des sociétés ERDF et GRDF*, Rec., n° 4038).

b) En matière de litiges d'ordre individuel ou collectif, le juge administratif connaît de la situation des fonctionnaires, ceux-ci se trouvant « vis-à-vis de l'administration dans une

¹ O. Dord, *Droit de la fonction publique*, PUF, 3^e éd., 2017, §498

² Régime antérieur à la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs

situation statutaire et réglementaire » (CE, Sect., 22 oct. 1937, *Minaire et autres*, Rec. p. 843), mais aussi de certains agents non statutaires. Sa compétence s'étendait autrefois aux seuls agents « *participant directement au fonctionnement du service public ou à son exécution même* » (CE, Sect., 4 juin 1954, *Vingtain et Affortit*, Rec. p. 342, TC, 25 nov. 1963, *Mazerand*, Rec. p. 792). Désormais, les agents contractuels des personnes publiques travaillant pour le compte d'un service public administratif sont, quel que soit leur emploi, des agents de droit public et relèvent de la compétence administrative (TC, 25 mars 1996, *Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône et autres*, Rec., n° 3000 [dit « *Berkani* »], TC, 3 juin 1996, G., Rec., n° 3018 ; TC, même jour, *Préfet des Yvelines*, Rec., n° 3019). Cette règle, qui concerne l'ensemble des personnes publiques (cf., pour les collectivités territoriales, CE, 26 juin 1996, *Commune de Cereste*, Rec., n° 135453 ; pour les établissements publics administratifs, TC, 22 sept. 2003, T., Rec., n° 3349, CE, 27 juill. 2005, A., T., n° 232786, CE, 17 févr. 2010, H., T., n° 308852 ; pour les groupements d'intérêt public, TC, 14 févr. 2000, *Groupement d'intérêt public Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris*, Rec., n° 3170), est étroitement liée au principe selon lequel l'exécution du service public administratif est confiée à des agents publics (CE, Ass., 18 janv. 1980, *Syndicat CFDT des postes et télécommunications du Haut-Rhin*, Rec., n° 7636).

Deux réserves doivent, cependant, être formulées quant à cette compétence de principe à l'égard des agents contractuels des services publics administratifs. D'une part, lorsque ces agents sont recrutés à l'étranger, le juge administratif n'est compétent que si leur contrat est régi par le droit français (CE, Sect., 19 nov. 1999, T., Rec., n° 183648, TC, 22 oct. 2001, *I. et L.*, Rec., n° 3236, revenant sur CE, 8 mai 1968, F., Rec., n° 69766), même si la juridiction administrative française est nécessairement compétente à l'égard des actes administratifs unilatéraux régissant leur situation (CE, 10 juill. 2007, *Syndicat national CGT du ministère des affaires étrangères*, Rec., n° 270084). D'autre part, lorsqu'une personne publique reprend à une personne privée une entité économique constituant un service public administratif, les agents concernés demeurent, à titre transitoire, placés sous un régime de droit privé tant que le nouvel employeur public ne les a pas placés sous un régime de droit public (TC, 19 janv. 2004, *D. et autres*, Rec., n° 3393, CE, Sect., 22 oct. 2004, L., Rec., n° 245154, TC, 9 mars 2015, *Société Véolia propreté Nord Normandie*, T., n° 3994).

c) Relèvent, en revanche, de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, les litiges relatifs :

- aux agents des services publics industriels et commerciaux (CE, Ass., 14 déc. 1928, *Billiard*, Rec. p. 1316, CE, Sect., 25 janv. 1952, *Boglione*, Rec. p. 55, CE, Sect., 15 déc.

1967, *Level*, Rec., n° 65807), quelle que soit leur forme juridique (s'agissant d'un établissement public industriel et commercial : TC, 12 févr. 2007, *B.*, Rec., n° 3592 ; pour un groupement d'intérêt public : CE, 1^{er} avril 2005, *Syndicat national des affaires culturelles et Union des syndicats des personnels des affaires culturelles CGT*, T., 245088 ; pour une régie : TC, 13 févr. 1984, *Poumarèdes*, T., 2318 ; enfin, s'agissant d'un simple service, TC, 3 juin 1996, *L.*, Rec., n° 2968), à l'exception, d'une part, de l'agent chargé de la direction de l'ensemble du service, tel que le directeur, et, d'autre part, du chef de la comptabilité s'il a la qualité de comptable public (CE, 26 janv. 1923, *de Robert Lafrégeyre*, Rec. p. 67 ; CE, Sect., 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*, Rec. p. 158) ;

- aux agents qui sont employés par des personnes publiques mais ne sont pas chargés d'un service public, tels que les agents gérant le domaine privé (s'agissant des forêts : TC, 18 juin 2001, *L.*, Rec., n° 3241 ; TC, 19 janv. 2004, *P.*, Rec., n° 3375 ; pour les biens immeubles, CE, 26 sept. 1986, *Herbelin*, Rec., n° 64308, TC, 15 janv. 2007, *O.*, Rec., n° 3521) ;
- aux agents employés par des personnes publiques mais soumis, par détermination de la loi, à un régime de droit privé, tels que les personnels des industries électriques et gazières (CE, Sect., 22 janv. 1954, *Wittwer*, Rec. p. 42, CE, 20 mars 2015, *L.*, T., n° 370628), les marins du service des phares et balises (TC, 22 mai 2006, *C. et autres*, Rec., n° 3486), les artistes du spectacle vivant (TC, 6 juin 2011, *B.*, Rec., n° 3792), certains agents de Pôle emploi (TC, 17 oct. 2011, *Comité d'établissement de Pôle emploi Ile-de-France*, Rec., n° 3822) ou encore les personnes ayant conclu certains contrats d'insertion (par exemple, pour les contrats emploi-solidarité, TC, 7 juin 1999, *Préfet de l'Essonne*, Rec., n° 3152) ;
- aux agents des personnes privées, même chargées d'une mission de service public (par exemple, s'agissant des fédérations départementales de chasseurs : CE, 4 avril 1962, *Chevassier*, Rec. p. 244), comme les sociétés (cf., pour une société d'économie mixte, TC, 2 mai 1988, *Bon*, T., n° 2520) ou les associations et fondations (TC, 4 mai 1987, *du Puy de Clinchamps*, T., n° 2246) ; dans certains cas, la loi peut cependant en disposer autrement et attribuer compétence au juge administratif pour connaître de certains litiges relatifs à des personnels de sociétés anonymes issues de démembrements de l'Etat, comme l'Imprimerie nationale ou France télécom (CE, Ass. gén. [sect. des trav. publ. et des fin.], 18 nov. 1993, avis n°

355255³, CE, 8 février 1999, *Union nationale des associations de fonctionnaires reclassés de La Poste et des Télécommunications*, T., n° 185839 ; TC, 24 mars 2003, *Syndicat national des cadres de France Telecom CGC et M. L.*, Rec., n° 3338), ou encore des litiges relatifs aux maîtres des établissements privés d'enseignement sous contrat d'association avec l'Etat, lorsque le litige se rattache aux conditions dans lesquelles le contrat d'agent public est interprété et exécuté (CE, 9 juill. 2010, *A. et autres*, T., n° 314942).

1-1-2 Les juridictions

a) En vertu de l'article L. 311-1 du code de justice administrative (CJA), les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif et, en matière de fonction publique, « tous les litiges d'ordre individuel, y compris notamment ceux relatifs aux questions pécuniaires, (...) relèvent du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le lieu d'affectation du fonctionnaire ou agent » (article R. 312-12 du CJA). Pour l'application de ces dispositions, le lieu d'affectation est le lieu d'affectation administrative de l'agent et non le lieu où il exerce effectivement ses fonctions (CE, 27 avril 2006, *F.*, T., n° 282377). En cas d'acte collectif composé de plusieurs décisions individuelles indivisibles (cf., *a contrario*, CE, 15 nov. 2011, *H.*, T., n° 319541), la pluralité des juridictions susceptibles d'être saisies conduit à attribuer, pour une bonne administration de la justice, compétence au « tribunal administratif dans le ressort duquel siège l'auteur de la décision attaquée » (JRCE, 21 mars 2001, *Syndicat de lutte pénitentiaire de l'union régionale Antille-Guyane*, Rec., n° 231087). Par dérogation au principe de la collégialité, les litiges relatifs aux évaluations et notations et aux sanctions disciplinaires les moins élevées relèvent d'un juge unique (art. R. 222-13 du CJA).

b) Les jugements rendus en la matière par les tribunaux administratifs sont, en application de l'article R. 811-1 du CJA dans sa rédaction issue du décret du 13 août 2013⁴, susceptibles d'appel devant les cours administratives d'appel. Les arrêts de ces cours peuvent, ultérieurement, faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat (article L. 821-1 du CJA).

c) Enfin, certains litiges relèvent de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat, et notamment les recours dirigés contre les ordonnances, les décrets et les

³ Y. Gaudemet, B. Stirn, T. Dal Farra, F. Rolin (dir.), *Les Grands Avis du Conseil d'Etat*, Dalloz, 3^e éd., 2008.

⁴ Décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire)

actes réglementaires des ministres (art. R. 311-1 du CJA, 1° et 2°) ou les « *litiges concernant le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du Président de la République (...)* », quelle que soit la nature de ces litiges (CE, Sect., 21 juin 2013, T., Rec., n° 354299). Sont notamment concernés les professeurs des universités (même décision), les administrateurs civils (CE, Sect., 21 mai 2013, V., Rec., n° 349730), les magistrats de l'ordre judiciaire (CE, 27 juill. 2005, F., Rec., n° 269794), ou encore ceux des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CE, 26 mai 2010, M., T., n° 309503).

1-2 Le large accès au juge administratif

1-2-1 Les actes susceptibles de recours

Contrastant avec les solutions restrictives retenues au XIX^e siècle (irrecevabilité d'un recours portant sur un refus de réintégration, CE, 13 mars 1822, *De Cousso*, Rec. p. 255), la jurisprudence actuelle retient une interprétation extensive de l'étendue des actes susceptibles d'être déférés au juge administratif.

De ce fait, le champ des mesures d'ordre intérieur, « *décisions dont la faible importance pratique et la minceur juridique ont paru justifier qu'elles ne puissent faire l'objet de débats devant la juridiction* » (R. Chapus⁵), tend à se réduire. Alors qu'un simple changement d'affectation ou de tâches relevait autrefois de telles mesures (CE, 4 juill. 1958, *Commune d'Anglet*, Rec. p. 411), il est désormais admis que l'affectation d'un fonctionnaire présentant le caractère d'une mutation avec modification de sa situation n'en relève pas (CE, Sect., 13 déc. 1991, *Syndicat C.G.T. des employés communaux de la mairie de Nîmes et Syndicat des cadres communaux de la mairie de Nîmes*, Rec., n° 74153). De même, en matière disciplinaire, et contrairement à une solution antérieure (CE, Sect., 11 juill. 1947, *Dewavrin*, Rec. p. 307), la légalité de la punition des arrêts infligée à un militaire peut, compte tenu de ses effets, être discutée devant le juge (CE, Ass., 17 févr. 1995, *H.*, Rec., n° 107766). Il en va également ainsi de l'évaluation d'un agent public (CE, Sect., 23 nov. 1962, *Camara*, Rec. p. 627), y compris l'évaluation d'un militaire (CE, Sect., 22 avril 1977, *Pierron*, Rec., n° 3629).

En revanche, demeurent assimilés à des mesures d'ordre intérieur de simples remontrances, de « *sévères observations* » ou encore une « *lettre de reproche* » adressées à un agent (CE, 6 mai 1953, *Thomasset*, Rec. p. 206), à condition qu'elles ne soit pas

⁵ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e éd., 2008, §670

portées à son dossier (CE, 8 févr. 1999, E., T., n° 180856, CE, 25 janv. 2006, M., Rec., n° 275070, *a contrario*, CE, 25 mars 1981, *Ministre du budget c/ Arbault*, T., n° 22399), ou encore le refus d'accorder, à titre discrétionnaire, une autorisation d'absence pour commodité personnelle (CE, 11 mai 2011, *Caisse des dépôts et consignations*, T., n° 337280).

Les critères d'identification des mesures d'ordre intérieur ont été récemment précisés. Les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, compte tenu de leurs effets, ne peuvent être regardées comme leur faisant grief, constituent de telles mesures. Il en va ainsi des mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération. Il en va ainsi même si la mesure a été prise pour des motifs tenant au comportement de l'agent public concerné (CE, Sect., 25 sept. 2015, B., Rec., n° 372624). Réserve doit cependant être faite du cas où une telle mesure traduirait une discrimination (même décision ; CE, 15 avril 2015, *Pôle emploi*, Rec., n° 373893).

Dans ce cadre, le retrait de responsabilités confiées à un professeur des universités-praticien hospitalier, bien que sans incidence sur la rémunération et les perspectives de carrière et ne portant pas atteinte à son statut ou à une garantie, ne constitue pas une simple mesure d'ordre intérieur, dès lors qu'il entraîne une diminution sensible de ses attributions (CE, 7 oct. 2015, R., n° 377036, T.).

1-2-2 L'intérêt pour agir

En matière de fonction publique, l'existence d'un intérêt pour agir du requérant, qui conditionne la recevabilité du recours, est appréciée différemment selon que ce recours émane d'un agent public, d'une association professionnelle ou syndicat et d'un tiers au service.

a) Les agents publics sont recevables à saisir le juge administratif :

- des actes relatifs à leur propre carrière, comme leur éviction du service (CE, Sect., 18 oct. 1968, *Vacher-Desvernais*, Rec., p. 494); en revanche, ils ne sont pas recevables à contester l'annulation de la nomination de leur successeur à un poste qu'ils n'ont plus vocation à occuper (CE, 17 déc. 2007, D., T., n° 301317, CE, Sect., 8 avril 2009, *Chambre de métiers et de l'artisanat de la Moselle*, Rec., n° 289314), ou

d'un concours auquel ils n'ont pas participé (CE, 12 avril 1967, Poncin, T., n° 68290, CE, 31 mars 2014, H., T., n° 348806) ;

- des actes qui les lèsent en raison de la concurrence qui leur est faite (CE, 22 mars 1918, Rascol, Rec. p. 318, CE, 5 déc. 2011, R., n° 338791) ; c'est ainsi qu'ils « ont qualité pour [demander l'annulation des] nominations illégales faites dans [une] administration lorsque ces nominations sont de nature à leur porter préjudice en retardant irrégulièrement leur avancement ou en leur donnant d'ores et déjà pour cet avancement des concurrents ne satisfaisant pas aux règles exigées par les lois et règlements » (CE, 26 déc. 1925, Rodière, Rec., n° 88369, CE, 6 oct. 1995, Commune de Sète et Syndicat intercommunal de traitement des eaux usées de Sète Frontignan Balaruc-les-Bains Balaruc-le-Vieux, T., n° 121370) ;
- des actes qui portent atteinte aux droits qu'ils tiennent de leur statut et aux prérogatives attachées à leurs fonctions (CE, 11 déc. 1903, Lot, Rec. p. 780 ; CE, Ass., 5 mars 1948, Vuillaume, Rec. p. 117 ; CE, Sect., 7 déc. 1956, Delecluse-Dufresne ; Rec. p. 466, CE, 6 nov. 1964, Monier, Rec. p. 523) ; de telles prérogatives peuvent être liées à l'appartenance à un corps (CE, 11 déc. 1903, Lot, Rec. p. 780) ou à un établissement (structures d'une université, CE, Sect., 10 nov. 1978, Chevallier, Rec., n° 4978), ou découler des fonctions exercées par l'agent public lui-même (CE, Sect., 26 avril 1978, Crumeyrolle, Rec., n° 4792 ; CE, Sect., même jour, Doyen de la Faculté de médecine de Clermont-Ferrand, Rec., n° 3544) ;

b) Pour les associations professionnelles et les syndicats doit être pris en compte l'intérêt collectif que l'association professionnelle ou le syndicat a vocation à défendre (CE, Ass., 25 juin 1969, Syndicat autonome du personnel enseignant des facultés de droit et de sciences économiques de l'Etat, Rec. p. 335 ; CE, Sect., 18 avril 1975, Syndicat national des personnels administratifs des lycées et établissements secondaires, Rec., n° 91085). Ils peuvent ainsi être recevables à contester des mesures statutaires (CE, Sect., 10 févr. 1933, Association amicale du personnel de l'administration centrale du ministère de l'agriculture, Rec. p. 193) ou des mesures affectant les conditions d'emploi et de travail de leurs membres (CE, 28 déc. 2005, Union syndicale des magistrats administratifs, Rec., n° 274527 ; CE, 4 mars 2009, Union nationale des affaires sociales CGT, Rec., n° 305886), notamment lorsque les « conditions d'exercice de l'autorité hiérarchique » sont modifiées (CE, 20 févr. 2013, Fédération chimie énergie CFDT et autres, T., n° 360307).

Plusieurs particularités peuvent, à cet égard, être mentionnées :

- l'intérêt pour agir d'un syndicat d'agents publics peut résulter des prérogatives propres de ce syndicat appelé, par exemple, à désigner des représentants au sein d'un comité technique (CE, Sect., 4 mai 1984, *Syndicat CFDT du ministère des relations extérieures*, Rec., n° 45980);
- l'intérêt pour agir d'une association professionnelle ou d'un syndicat obéit à des règles propres lorsqu'est en cause une mesure individuelle ; cet intérêt n'est pas reconnu pour une mesure négative lésant les seuls intérêts des agents concernés (CE, 21 nov. 1923, *Association des fonctionnaires de l'administration centrale des P & T*, Rec. p. 748 ; CE, Sect., 13 déc. 1991, *Syndicat C.G.T. des employés communaux de la mairie de Nîmes et Syndicat des cadres communaux de la mairie de Nîmes*, Rec., n° 74153, CE, 22 janv. 2007, *Union Fédérale Equipement – CFDT*, T., n° 288568, CE, 23 juill. 2014, *Fédération des syndicats de fonctionnaires*, T., n° 362559), l'association professionnelle ou le syndicat étant toutefois recevable à intervenir au soutien du recours présenté par cet agent (CE, Sect., 13 déc. 1991, *Syndicat Inter-Co C.F.D.T. de la Vendée et autres*, Rec., n° 80709) ; en revanche, cet intérêt peut être reconnu pour contester une mesure positive, telle qu'une nomination (CE, 11 déc. 1908, *Association professionnelle des employés civils de l'administration centrale du ministère des colonies*, Rec., p. 1016 ; CE, Ass., 4 nov. 1977, *Syndicat national des journalistes, section ORTF et autres*, Rec., n° 93599), notamment lorsqu'elle est susceptible d'affecter de façon suffisamment directe et certaine les intérêts collectifs défendus (s'agissant d'une nomination pour ordre, CE, Sect., 18 janv. 2013, *Syndicat de la magistrature*, Rec., n° 354218), ou encore l'affectation d'un fonctionnaire (CE, Sect., 13 déc. 1991, *Syndicat C.G.T. des employés communaux de la mairie de Nîmes et Syndicat des cadres communaux de la mairie de Nîmes*, Rec., n° 74153) ;
- l'intérêt pour agir des fédérations et des unions obéit également à des règles propres ; ces dernières étaient autrefois irrecevables à contester les actes affectant seulement l'une des organisations les composant (CE, 14 mars 1924, *Union des associations professionnelles*, Rec. p. 303), à l'inverse des actes en affectant plusieurs (CE, Ass., 21 juill. 1972, *Union interfédérale des syndicats de la préfecture de police et de la sûreté nationale*, Rec., n° 75225) ; désormais, si l'existence d'une adéquation entre l'acte attaqué et l'objet statutaire demeure nécessaire (CE, 13 mars 1998, *Association de défense des agents publics*, Rec., n° 173705 ; CE, 12 mars 2012, *Fédération CFTC des fonctionnaires et agents de l'Etat*, T.,

n° 347132), une union de syndicats a pu être jugée recevable à contester un acte affectant les seuls intérêts d'une des organisations qu'elle regroupe (CE, Ass., 12 déc. 2003, *U.S.P.A.C. C.G.T. - Syndicat C.G.T. des personnels des affaires culturelles*, Rec., n° 239507), voire même un acte promouvant un unique agent (en matière de fonction publique territoriale, CE, 2 juin 2010, *Commune de Loos*, Rec., n° 309446).

c) Certaines limites, découlant notamment du lien hiérarchique existant entre l'administration et les agents publics, ont cependant été posées à l'intérêt pour agir de ces agents et de leurs associations professionnelles et syndicats. C'est ainsi qu'ils ne sont pas recevables à contester les mesures relatives à l'organisation du service qui ne portent atteinte ni aux droits tenus du statut, ni aux prérogatives attachées aux fonctions, ni n'affectent leurs conditions d'emploi ou de travail (CE, Ass., 26 oct. 1956, *Association générale des administrateurs civils*, Rec. p. 391 ; CE, 9 nov. 1988, *Association des présidents de chambre régionale des comptes*, Rec., n° 71918 ; CE, 16 févr. 1979, *Fédération du ministère de l'Economie et des Finances du Syndicat Force ouvrière*, T., n° 8570 ; CE, Sect., 13 janv. 1993, *Syndicat national autonome des policiers en civil*, Rec. n° 88531). Il en va de même pour les mesures relatives à l'exécution du service (CE, 27 avril 2011, *Syndicat national CGT des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, T., n° 312368), comme les instructions précisant l'interprétation des textes que les agents sont chargés d'appliquer (CE, 23 juill. 2003, *Syndicat Sud Travail*, Rec., n° 251148), ou encore pour certaines décisions de leur supérieur hiérarchique, comme celles qui rapportent leurs propres décisions (CE, Sect., 8 mai 1942, *Andrade*, Rec. p. 147), ou refusent de sanctionner un usager du service (CE, Sect., 10 juill. 1995, *L.*, Rec., n° 141654).

d) Enfin, en matière de fonction publique, l'intérêt pour agir des tiers est relativement rarement reconnu : ainsi la victime du dommage causé par un agent public n'est-elle pas recevable à déférer au juge administratif la sanction infligée à cet agent (CE, 17 mai 2006, *B.*, Rec., n° 268938). Les usagers du service ne sont pas toujours recevables à contester les nominations ou affectations d'agents publics : si les usagers du service public de l'enseignement ont un intérêt à demander l'annulation de la nomination d'un enseignant (CE, Sect., 29 juill. 1932, *Ruffier-Lanche et autres*, Rec. p. 830 ; CE, Sect., 29 oct. 1976, *Association des délégués et auditeurs du conservatoire national des arts et métiers*, Rec., n° 99201), ont, à l'inverse, été déniés l'intérêt à agir d'un particulier contre la nomination d'un juge de paix (CE, 16 juin 1954, *Leroux*, Rec. p. 358), celui d'étudiants en architecture contestant la nomination d'un fonctionnaire du secrétariat d'Etat à la culture (CE, Sect., 13 oct. 1976, *Rouillon, Pommeret et Sion*, Rec., n° 94745), ou l'intérêt d'une société

susceptible d'être contrôlée par la personne publique employeur de l'agent (CE, 28 nov. 2003, *Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain*, T., n° 250575).

Il en va de même s'agissant des tiers non usagers : une association de consommateurs n'a pas intérêt à contester la nomination du président de la commission de la concurrence (CE, Ass., 20 nov. 1981, *Schwartz et autres*, Rec., n° 24923), de même qu'une association œuvrant pour le respect de la réglementation applicable au cumul d'une fonction publique et d'une activité privée n'a pas intérêt à contester la nomination du vice-président du conseil général des mines (CE, 18 févr. 1998, *Association pour le respect de la réglementation applicable au cumul d'une fonction publique et d'une activité privée*, T., n° 188517) ; a toutefois été admis l'intérêt de la Commission de recherche et d'information indépendantes sur la radioactivité pour demander l'annulation de la nomination d'un membre de l'Autorité de sûreté nucléaire (CE, 19 déc. 2007, *Commission de recherche et d'information indépendantes sur la radioactivité*, Rec., n° 300451).

En revanche, les membres de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale disposent d'un intérêt pour agir à l'encontre d'un recrutement effectué par cette collectivité (CE, 2 févr. 2015, *Commune d'Aix-en-Provence et M. J.*, Rec., n° 373520).

1-2-3 Le recours administratif préalable obligatoire

Afin de développer les modes alternatifs de règlement des litiges, un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) est parfois institué. Tel est le cas pour les recours formés par les militaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle (commission de recours des militaires instituée par le décret du 7 mai 2001⁶). L'institution d'un tel recours, préalable obligatoire à la saisine du juge, a pour effet de laisser à l'autorité compétente pour en connaître le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration (CE, Sect., 18 nov. 2005, *H.* Rec., n° 270075). La décision prise à la suite du recours, qui se substitue à la décision initiale, est seule susceptible d'être déférée au juge administratif (même décision). Il en résulte qu'une contestation portée devant le juge sans décision administrative préalable au recours administratif obligatoire (CE, 25 janvier 2016, *Ministre de la défense c/ H.*, T., n° 387856) ou sans exercice de ce recours (CE, 6 juin 1977, *Garrigues*, Rec., n° 2962) est irrecevable. Mais le requérant pourra se prévaloir devant le juge d'éléments de droit ou de fait alors même qu'il ne les aurait pas fait valoir à

⁶ D. n° 2001-407 du 7 mai 2001 organisant la proc. de rec. adm. préalable aux rec. contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des militaires (auj. codifié)

l'occasion de son recours administratif préalable obligatoire (CE, 21 mars 2007, G., Rec., n° 284586).

1-3 Les différentes voies de recours

1-3-1 Le recours pour excès de pouvoir

a) De fait, « les conflits professionnels sont la plupart du temps des contentieux objectifs qui relèvent du juge de l'excès de pouvoir » (O. Dord⁷), et le recours pour excès de pouvoir (REP) conserve, en matière de fonction publique plus qu'ailleurs, un rôle central : relèvent ainsi de cette voie de recours les sanctions infligées aux agents publics (CE, Ass., 13 nov. 2013, D., Rec., n° 347704), et même les contrats de recrutement d'agents publics (résiliation, CE, 8 déc. 1948, *Pasteau*, Rec. p. 464 ; exécution, CE, Sect., 25 mai 1979, *Rabut*, Rec., n° 6436 ; contrat lui-même, CE, sect., 30 oct. 1998, *Ville de Lisieux*, Rec., n° 149662 ; CE, 2 févr. 2015, *Commune d'Aix-en-Provence et M. J.*, Rec., n° 373520). Par ailleurs, l'exception de recours parallèle ne joue pas en contentieux indemnitaire de la fonction publique : le REP contre les décisions à objet pécuniaire, fréquentes en matière de fonction publique, est ouvert même si existe également un recours de pleine juridiction (CE, 8 mars 1912, *Lafage*, Rec. p. 348 ; CE, 8 déc. 1999, C., T., n° 200941 ; CE, Sect., 9 déc. 2011, M., Rec., n° 337255).

b) De manière classique, le contrôle du juge de l'excès de pouvoir se distingue selon son degré : le juge peut opérer un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation ou se livrer sur les appréciations à un contrôle entier, pouvant aller jusqu'au contrôle de proportionnalité, selon que les marges d'appréciation dont l'administration doit pouvoir disposer sont réduites ou non. Ainsi, les appréciations portées par l'autorité administrative sur la valeur professionnelle d'un agent (CE, Sect., 26 oct. 1979, *Leca*, Rec., n° 4983), la nomination d'un agent au tour extérieur (CE, Ass., 16 déc. 1988, *Association générale des administrateurs civils*, Rec., n° 71862, CE, Ass., même jour, *Bleton*, Rec., n° 77713, CE, 23 déc. 2011, *Syndicat parisien des administrations centrales, économiques et financières*, Rec., n° 346629), le non-renouvellement d'un contrat à durée déterminée (CE, 13 févr. 1987, *Le Moing*, T., n° 35499), le montant de la rémunération d'un agent non titulaire (CE, 30 décembre 2013, C., T., n° 348057) ou encore les nécessités du service qui doivent être prises en compte pour accorder ou refuser un détachement (CE, 8 juin 2015, *Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche c/ Museum*

⁷ O. Dord, *op. cit.*, §504

national d'histoire naturelle, T., n° 375625) ou l'intérêt du service justifiant que soit mis fin de manière anticipée à un détachement (CE, 30 janv. 2015, *Agence pour l'enseignement français à l'étranger*, T., n° 374772) relèvent du contrôle restreint.

Désormais, en revanche, le contrôle normal s'impose largement en matière de discipline des agents publics. En relèvent ainsi l'exactitude matérielle des faits reprochés (CE, Sect., 16 juin 1965, *Morin*, Rec., n° 62105), le caractère fautif de ces mêmes faits (CE, 27 févr. 2015, *La Poste*, Rec., n° 376598), ainsi que la proportionnalité de la sanction (CE, Ass., 13 nov. 2013, *D.*, Rec., n° 347704 ; CE, 16 févr. 2015, *Commune de Saint-Dié-des-Vosges*, T., n° 369831 ; CE, 25 janv. 2016, *P.*, T., n° 391178 ; pour une sanction infligée à un militaire : CE, 16 mars 2016, *M.*, T., n° 389361), alors que le juge de l'excès de pouvoir ne censurait autrefois que les sanctions manifestement disproportionnées (CE, Sect., 9 juin 1978, *Lebon*, Rec., n° 5911). En cassation, le caractère fautif des faits reprochés relève de la qualification juridique (CE, 27 févr. 2015, *La Poste*, Rec., n° 376598), et le juge de cassation vérifie que le choix de la sanction n'est pas hors de proportion avec les fautes commises (CE, Ass., 30 décembre 2014, *M. B.*, Rec., n° 381245).

c) Le caractère rétroactif des annulations prononcées par le juge de l'excès de pouvoir emporte de nombreuses conséquences en matière de fonction publique : il peut ainsi conduire à la reconstitution rétroactive de la carrière de l'agent (CE, 26 déc. 1925, *Rodière*, Rec. p. 1065), au versement rétroactif des cotisations sociales pour prise en compte dans les droits à pension (CE, 25 févr. 1998, *Commune de Brives-Charensac*, T., n° 158661 ; CE, 21 févr. 2011, *Institut national de la propriété industrielle*, T., n° 322780 ; CE, 23 déc. 2011, *P.*, Rec., n° 324474), ou encore à la réintégration rétroactive à un emploi équivalent (CE, Sect., 16 oct. 1959, *Guille*, Rec. p. 316 ; CE, 27 avril 2012, *A.*, T., n° 327732), ou à l'emploi occupé si cet emploi est unique (CE, 1^{er} déc. 1961, *Bréart de Boisanger*, Rec. p. 676 ; CE, Sect., 8 avril 2009, *Chambre de métiers et de l'artisanat de la Moselle*, Rec., n° 289314).

Pour des motifs de sécurité juridique, cependant, l'annulation d'un concours ne permet pas à l'autorité administrative de rapporter les nominations effectuées à son issue, lorsqu'elles sont devenues définitives (CE, Sect., 10 oct. 1997, *L.*, Rec., n° 170341). Par ailleurs, en vertu de la théorie dite du « fonctionnaire de fait », un agent public irrégulièrement nommé aux fonctions qu'il occupe doit être regardé comme légalement investi de ces fonctions tant que sa nomination n'a pas été annulée (CE, Ass., 7 janv. 1944, *L.*, Rec., p. 5 ; CE, Sect., 16 mai 2001, *Préfet de police*, Rec., n° 231717) : les actes administratifs dont il est l'auteur ne sont pas, de ce seul fait, illégaux (CE, Ass., 2 nov.

1923, *Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes et télégraphes*, Rec. p. 699).

1-3-2 Les référés

Depuis la loi du 30 juin 2000⁸, en particulier, les procédures d'urgence ont connu un développement particulier en matière de fonction publique.

a) Principale voie de recours concernée, le référé-suspension (art. L. 521-1 du CJA) permet la suspension de l'exécution d'une décision administrative « *lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ». Sont ainsi susceptibles de caractériser une situation d'urgence une radiation des cadres (JRCE, 29 avril 2010, M., T. sur un autre point, n° 338462), la suspension du versement à un agent du traitement auquel il a droit (JRCE, 22 juin 2001, C., T., n° 234434), entraînant un bouleversement de ses conditions d'existence (CE, 6 avril 2001, *France Télécom*, T., n° 230338), l'imminence des épreuves d'un concours (JRCE, 8 nov. 2002, L., T. sur un autre point, n° 251301), ou encore, sous certaines conditions, le refus d'accorder la protection fonctionnelle à un militaire (JRCE, 18 sept. 2003, V., T., n° 259772). Appréciée concrètement, l'urgence peut résulter de motifs plus personnels, tels que la situation familiale de l'agent public (JRCE, 6 août 2002, O., T., n° 248393).

Lorsque les conditions posées par l'article L. 521-1 du CJA sont réunies, le juge des référés ne peut prononcer une injonction qui aurait des effets en tous points identiques à l'exécution de l'annulation de la décision (CE, 9 juill. 2001, *Ministre de l'intérieur*, T., n° 232818), telle qu'une injonction de titulariser un agent (CE, 13 févr. 2006, *Commune de Fontenay-le-Comte*, T., n° 285184). En revanche, il peut ordonner, en fonction des circonstances de l'espèce, une large étendue de mesures conservatoires : réexamen d'une demande (CE, 23 janv. 2002, *Commune de Nantes*, Rec., n° 237333, CE, 12 janv. 2004, D., T., n° 256204), réintégration provisoire (CE, 13 juin 2003, C., Rec., n° 243615), admission provisoire dans un établissement de formation (CE, 20 mai 2009, *Ministre de la défense*, T., n° 317098), ou encore maintien du traitement et du logement de fonction (JRCE, 29 avril 2010, M., T., n° 338462).

b) Les autres procédures de référé s'avèrent moins utilisées en matière de fonction publique. Subordonné à l'existence d'une « *atteinte grave et manifestement illégale* » à

⁸ Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives

une liberté fondamentale, le référé-liberté (art. L. 521-2 du CJA) a, cependant, pu être mis en œuvre dans des litiges où étaient en cause la liberté d'opinion d'un agent public (CE, Sect., 28 févr. 2001, C., Rec., n° 229163), le droit de ne pas être soumis au harcèlement moral (JRCE, 19 juin 2014, *Commune du Castellet*, T., n° 381061), la présomption d'innocence (JRCE, 14 mars 2005, G., Rec., n° 278435), la liberté syndicale (CE, 31 mai 2007, *Syndicat CFDT Interco 28*, Rec., n° 298293), ou encore le droit de grève (s'agissant d'une mesure de réquisition d'agents, CE, 9 déc. 2003, *A. et autres*, Rec., n° 262186).

1-3-3 Les recours de pleine juridiction

a) De longue date, les recours de pleine juridiction jouent un rôle plus limité en matière de fonction publique. En relèvent notamment le contentieux des pensions civiles et militaires de retraite et d'invalidité (CE, 20 oct. 1995, *Ministre du budget c/ A.*, T., n° 140060, CE, 25 févr. 1998, *Ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications c/ V.*, T., n° 148519, CE, 6 nov. 1998, R., Rec., n° 195674) et certains contentieux pécuniaires, qui peuvent cependant souvent faire également l'objet d'un recours pour excès de pouvoir non soumis à obligation d'avocat (CE, Sect., 9 déc. 2011, M., Rec., n° 337255), mais comprend encore les litiges portant sur les états exécutoires ou les ordres de versement (CE, Sect., 23 déc. 1988, *Cadilhac*, Rec., n° 70113). « *En principe, les pouvoirs du juge de plein contentieux sont plus larges que ceux du juge de l'excès de pouvoir* » (J.-C. Bonichot⁹) : ainsi, le juge des pensions se prononce lui-même sur les droits des intéressés, sauf à renvoyer à l'administration compétente le règlement de tel aspect du litige dans des conditions précises qu'il lui appartient de fixer (CE, 26 févr. 2003, L., Rec., n° 187401).

b) Relève également du juge de pleine juridiction le contentieux de la responsabilité, dont l'existence a été précocement admise en matière de fonction publique (CE, 11 déc. 1903, *Villenave*, Rec. p. 767). Un agent public peut ainsi obtenir réparation du préjudice subi du fait d'une éviction illégale (CE, Ass., 7 avril 1933, *Deberles*, Rec. p. 439), d'une perte de chance sérieuse d'avancement (CE, Sect., 21 nov. 1969, *Idoux*, Rec. p. 523), d'une sanction disciplinaire excessive (CE, 26 juill. 1978, *Vinolay*, Rec., n° 93715), ou encore d'une décision d'une section disciplinaire du conseil d'administration d'une université (CE, Sect., 27 février 2004, P., Rec., n° 217257). Les critères mis en œuvre ne se singularisent guère : un agent public irrégulièrement évincé a ainsi droit à la réparation intégrale du préjudice qu'il a effectivement subi du fait de la mesure illégalement prise à son encontre (CE, Sect., 6

⁹ J.-C. Bonichot, P. Cassia, B. Poujade (dir.), *Les Grands Arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 5^e éd., 2016, 6

déc. 2013, *Commune d'Ajaccio*, Rec., n° 365155), sauf si l'administration aurait pris la même mesure si elle n'avait pas commis l'illégalité fautive (CE, 9 février 2011, *D.*, Rec., n° 332627 ; CE, 5 oct. 2016, *L., T.*, n° 380783).

2- Quelques domaines particuliers d'intervention du juge administratif

En matière de fonction publique, les litiges portent notamment sur le recrutement des agents publics, le déroulement de leur carrière, leur discipline, leurs droits à pension, mais aussi sur l'organisation et la gestion des différentes fonctions publiques, dans le cadre des lois des 13 juillet 1983¹⁰, 11¹¹ et 26 janvier 1984¹² et 9 janvier 1986¹³. Quelques aperçus sont ici présentés sur la jurisprudence concernant les concours de recrutement, d'une part, et les droits et obligations des agents publics, d'autre part.

2-1 Les concours de recrutement

a) Les concours de recrutement d'agents publics sont assimilés à des opérations complexes, théorie jurisprudentielle qui est née en matière de fonction publique (CE, 28 déc. 1917, *Perrens*, Rec. p. 880 ; CE, 18 déc. 1925, *Courbon*, Rec. p. 1032) : « *il y a opération complexe lorsqu'une décision finale ne peut être prise qu'après intervention d'une ou de plusieurs décisions successives, spécialement prévues pour permettre la réalisation de l'opération dont la décision finale sera l'aboutissement* » (R. Chapus¹⁴). C'est ainsi qu'à l'appui de sa contestation des résultats du concours, le requérant peut utilement se prévaloir de l'irrégularité des opérations antérieures : établissement de la liste des candidats (CE, Sect., 3 mai 1957, *Azoulay*, Rec. p. 278), composition du jury (CE, 19 oct. 1958, *Butori*, Rec. p. 565), modalités d'une épreuve (CE, 30 juillet 1997, *D., T.*, n° 159614). En contrepartie, un recours direct visant, non les résultats du concours, mais une unique épreuve (CE, 22 oct. 1975, *Coussière*, T., n° 95816) ou une simple note attribuée à une épreuve (CE, 2 avril 2003, *M., T.* sur un autre point, n° 240557) est, en principe, regardé comme irrecevable, même si la jurisprudence tend désormais à admettre la recevabilité du recours direct (s'agissant de l'arrêté d'ouverture d'un concours : CE, 27 juin 2011,

¹⁰ L.oin° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

¹¹ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant disp. statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat

¹² Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

¹³ Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière

¹⁴ R. Chapus, *op. cit.*, §781

Association Sauvons l'université et autres, T., n° 340164). Par ailleurs, au regard du caractère indivisible de la délibération du jury, l'annulation de cette délibération dans son ensemble doit nécessairement être demandée (CE, 20 juin 1990, C., T., n° 100888).

b) Le juge de l'excès de pouvoir s'assure du respect des « principes régissant le droit des concours » sur l'ensemble des phases du concours attaqué (CE, 17 déc. 2003, *Syndicat autonome du personnel enseignant des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion des universités*, Rec., n° 246494) et, en particulier, celui du principe d'égal accès aux emplois publics résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (CE, Ass., 21 déc. 1990, *Amicale des anciens élèves de l'Ecole normale supérieure de Saint-Cloud et autres*, Rec., n° 72834).

S'agissant du contenu des épreuves, il peut ainsi vérifier l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans leur choix, effectué par le pouvoir réglementaire (CE, CE, 16 juin 2010, *Syndicat de la magistrature et Union syndicale des magistrats*, T., n° 325669), ou encore l'absence d'atteinte au principe de sécurité juridique lorsque leur contenu est modifié, afin de permettre aux candidats de disposer du temps nécessaire pour se préparer (CE, 25 juin 2007, *Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères*, Rec., n° 304888 ; CE, 3 octobre 2010, *A. et autres*, T., n° 329233).

Par ailleurs, concernant le droit de concourir, il peut s'assurer qu'aucun candidat remplissant les conditions requises n'a été écarté de la liste des participants au concours (CE, Ass., 28 mai 1954, *Barel*, Rec. p. 308 ; CE, 6 janv. 1989, *Cadiou*, T., n° 79078), point sur lequel le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal (CE, 18 mars 1983, *Mulsant*, Rec. ; n° 34782, CE, Sect., 10 juin 1983, *Raoult*, Rec., n° 34832).

S'agissant du déroulement du concours lui-même, le juge administratif veille au respect de l'égalité entre les candidats (CE, 1^{er} avril 1988, *Jolivet*, Rec., n° 172973), notamment au regard du jury : respect de son unicité (CE, 17 juin 1927, *Bouvet*, Rec. p. 676) et de sa souveraineté (CE, 12 déc. 1994, *Cottureau et autres*, T., n° 135460 ; CE, 17 juin 2005, *B.*, T., n° 253800), régularité de sa composition, notamment quant à sa représentativité équilibrée entre hommes et femmes (CE, Sect., 22 juin 2007, *L.*, Rec., n° 288206) et à son impartialité (CE, 6 nov. 2000, *G.*, T., n° 289398, CE, Sect., 18 juill. 2008, *B.*, Rec., n° 291997, CE, 17 oct. 2016, *Université de Nice-Sophia Antipolis*, T., n° 386400), neutralité de l'attitude de ses membres (CE, 10 avril 2009, *E.*, Rec., n° 311888).

c) En revanche, en raison de la souveraineté du jury, le juge administratif se montre réticent à se substituer à l'appréciation portée quant aux mérites des candidats : en

principe, et de manière relativement originale, il n'exerce à ce sujet aucun contrôle (CE, 10 févr. 1943, *Fargues*, Rec. p. 33 ; CE, 3 févr. 1965, *Tremblay*, Rec., n° 58479 ; CE, 20 mars 1987, *Gambus*, Rec., n° 70993), sauf si le jury s'est fondé sur des critères étrangers à ces mérites, tels que les opinions politiques (CE, 28 sept. 1988, *Merlenghi*, Rec., n° 43958), la pratique religieuse (CE, 10 avril 2009, *E.*, Rec., n° 311888) ou l'aptitude physique (CE, 21 janvier 1991, *Stickel*, Rec., n° 103427).

2-2 Les droits et obligations des agents publics

2-2-1 La protection

La jurisprudence a contribué à préciser la portée des différents droits et libertés reconnus aux agents publics, y compris aux agents contractuels : à leur sujet, le juge administratif a ainsi pu identifier des principes généraux du droit « dont s'inspire le code du travail » (CE, Ass., 8 juin 1973, *Peynet*, Rec., n° 80232).

a) Certains des droits reconnus aux agents publics les protègent des tiers au service :

- le droit à la protection fonctionnelle contre les attaques dont l'agent public peut être victime dans l'exercice de ses fonctions (CE, 16 déc. 1977, *Vincent*, Rec., n° 4344, CE, Sect., 14 mars 2008, *Portalis*, Rec., n° 282943, CE, Sect., 8 juin 2011, *F.*, Rec., n° 312700, CE, 13 janv. 2017, *F.*, Rec., n° 386799) ;
- le droit à indemnité lorsque des dommages ont été causés à un agent public du fait de ses fonctions : le Conseil d'Etat avait consacré la responsabilité de l'Etat à raison des accidents de service (CE, 21 juin 1895, *Cames*, Rec. p. 509), avant que le législateur détermine la prise en charge des accidents de service ou des maladies professionnelles ; l'agent public victime d'un accident de service ou atteint d'une maladie professionnelle peut obtenir réparation des dommages qui ne sont pas couverts par le forfait de pension (CE, Ass., 4 juillet 2003, *M.-C.*, Rec., n° 211106) ; la responsabilité sans faute de l'administration pour rupture d'égalité devant les charges publiques peut en outre être engagée en cas de risques exceptionnels, notamment en situation de conflit armé (CE, Sect., 19 oct. 1962, *Perruche*, Rec. p. 555 ; CE, Ass., 16 oct. 1970, *Martin*, Rec. p. 593 ; CE, 4 févr. 1976, *Lai Cong Phuog*, Rec. n° 92289, CE, 17 déc. 2008, *G., T.*, n° 307827) ; et la responsabilité pour faute de l'administration peut être engagée dans les autres cas (CE, Sect., 15 déc. 2000,

Castanet, Rec., n° 214065, CE, Ass., 4 juillet 2003, *M.*, Rec., n° 211106, CE, 25 juin 2008, *B.*, T., n° 286910, CE, 16 déc. 2013, *Centre hospitalier de Royan*, T., n° 353798) ;

- le droit à être garanti, en l'absence de faute personnelle, des condamnations civiles mises à la charge des agents publics (CE, Sect., 26 avril 1963, *Centre hospitalier de Besançon*, Rec. p. 247 ; CE, Sect., 8 juin 2011, *F.*, Rec., n° 312700).

b) D'autres droits et libertés reconnus aux agents publics les protègent de l'administration elle-même. Il s'agit, en particulier, de la liberté d'opinion (CE, Ass., 28 mai 1954, *Barel*, Rec. p. 308 ; CE, Sect., 1^{er} oct. 1954, *Guille*, Rec. p. 496) et de religion (CE, Sect., 3 mai 1950, *Jamet*, Rec. p. 247). Vis-à-vis de l'administration, les agents publics sont également protégés par les principes d'égalité et de non-discrimination, qui recouvrent notamment l'égalité entre les hommes et les femmes (CE, Ass., 3 juill. 1936, *Bobard*, Rec. p. 721, CE, Ass., 3 déc. 1948, *Louys*, Rec. p. 451, CE, Ass., 6 janv. 1956, *Syndicat national autonome du cadre d'administration général des colonies*, Rec. p. 4), en termes de rémunération (CE, Sect., 11 juin 1982, *Diebolt*, Rec., n° 16610), de composition des commissions de discipline, qui ne peut être différente selon le sexe de l'agent déféré (CE, 26 juin 1989, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche*, Rec., n° 89945) ou de durée de la carrière (CE, Sect., 6 février 1981, *Baudet*, Rec., n° 14869), mais aussi l'égalité du fait de la situation de famille (CE, 27 mars 2002, *B.*, Rec., n° 155831), les différences de traitement devant être en rapport avec l'objet de la mesure et proportionnées (pour des différences de traitement entre les agents mariés et ceux qui ont conclu un PACS : CE, Ass., 28 juin 2002, *V.*, Rec., n° 220361 ; CE, Sect., 15 juill. 2004, *L.*, Rec., n° 242318 ; CE, 29 oct. 2012, *Ministre de la défense et des anciens combattants*, T., n° 357624). La prohibition des discriminations (CE, Ass., 30 oct. 2009, *P.*, Rec., n° 298348) a conduit le juge à préciser les modalités de dévolution de la charge de la preuve en la matière (CE, 7 juill. 2010, *P.*, T., n° 322636, CE, 10 janv. 2011, *L.*, Rec., n° 325268) ; de même, la protection des agents publics contre toute forme de harcèlement (CE, 24 nov. 2006, *B.*, Rec., n° 256313) a conduit à détailler la dialectique de la preuve devant le juge administratif (CE, Sect., 11 juillet 2011, *M.*, Rec., n° 321225 ; CE, 23 déc. 2014, *B.*, T., n° 358340). Le Conseil d'Etat a également consacré un principe général du droit selon lequel aucun employeur ne peut, sauf dans certains cas, licencier une femme enceinte (CE, Ass., 8 juin 1973, *Peynet*, Rec., n° 80232).

Doivent, par ailleurs, être mentionnés les droits pécuniaires de l'agent public, tels que le droit à rémunération après service fait (CE, Ass., 7 déc. 1962, *Fédération générale des fonctionnaires CGT-FO*, Rec. p. 667 ; CE, Ass., 11 juill. 1983, *Union des groupements de cadres*

supérieurs de la fonction publique, Rec., 258) ainsi que le droit à pension (CE, Sect., 13 juill. 1962, *Cohen*, Rec. p. 482). Pour les agents contractuels, ces droits pécuniaires impliquent l'interdiction de rémunérer en-dessous du SMIC (CE, Sect., 23 avril 1982, *Ville de Toulouse*, Rec., n° 36851). Les sanctions pécuniaires sont proscrites (CE, Ass., 1^{er} juill. 1988, *Billard et Volle*, Rec., n° 66405).

Certains droits protègent, en outre, le bon déroulement de la carrière des agents publics :

- le droit de tout fonctionnaire en activité de recevoir une affectation correspondant à son grade (CE, Ass., 11 juill. 1975, *Ministre de l'éducation nationale c/ Saïd*, Rec., n° 95293 ; CE, Sect., 6 nov. 2002, *G.*, Rec., n° 227147 ; CE, Ass., 28 déc. 2009, *Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation et Syndicat unitaire travail emploi formation insertion - Fédération syndicale unitaire*, Rec., n° 316479) ;
- le droit de tout agent contractuel, lorsque son contrat de recrutement est entaché d'une irrégularité, à la régularisation de ce contrat et, si cette régularisation est impossible, à se voir proposer un emploi de niveau équivalent ou, à défaut, tout autre emploi (CE, Sect., 31 décembre 2008, *C.*, Rec., n° 283256) ; de même, l'agent contractuel recruté pour une durée indéterminée a droit au reclassement lorsque son emploi est supprimé (CE, Sect., avis, 25 sept. 2013, *S.*, Rec., n° 365139, CE, 22 oct. 2014, *Ministre de l'éducation nationale, T.*, n° 368262) ;

c) Enfin, en vertu du Préambule de la Constitution de 1946, les agents disposent de droits et libertés collectifs, parmi lesquels le droit syndical et le droit de grève (CE, Ass., 7 juill. 1950, *Dehaene*, Rec. p. 426), mais aussi le droit de participation à la détermination collective des conditions de travail, notamment à travers des instances représentatives (CE, 9 juill. 1986, *Syndicat des commissaires de police et des hauts fonctionnaires de la police*, T., n° 67176 ; CE, Ass., 23 déc. 2011, *D. et autres*, Rec., n° 335033 ; CE, 15 mai 2012, *Fédération Interco CFDT*, T., n° 339834).

2-2-2 La déontologie

La jurisprudence a consacré, en miroir des droits et libertés garantis aux agents publics, certaines obligations particulières qui leur sont imposées. Étroitement liées aux principes du service public (« *lois de Rolland* ») et reprises par la loi du 20 avril 2016¹⁵, ces obligations recouvrent notamment :

¹⁵ L. n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

- l'impartialité et la neutralité (CE, 8 déc. 1948, *Pasteau*, Rec. p. 464), qui impliquent l'interdiction du port de signes d'appartenance religieuse (CE, avis, 3 mai 2000, *M.*, Rec., n° 217017) ou l'interdiction du prosélytisme (CE, 15 oct. 2003, *O.*, Rec., n° 244428, CE, 19 févr. 2009, *B., T.*, n° 311633) ;
- le devoir de réserve de l'agent public, qui s'applique hors l'exercice des fonctions (CE, Sect., 11 janv. 1935, *Bouzanquet*, Rec. p. 44, CE, 23 avril 2009, *G.*, Rec., n° 316862) et se distingue ainsi des diverses obligations de secret et de discrétion professionnelle auxquelles les agents publics peuvent être astreints dans l'exercice de leurs fonctions (CE, 29 déc. 2000, *Syndicat Sud Travail*, T., n° 213590) ;
- la probité et l'intégrité, dont découlent notamment la prohibition de la corruption (CE, 15 oct. 1969, *Préfet de police c/ Schweitzer*, Rec., n° 76367), l'indépendance à l'égard de ceux que l'on contrôle (CE, 19 mars 1997, *C., T.*, n° 133338) ou l'interdiction pour les agents publics de recevoir une rémunération directe et personnelle des usagers (CE, Sect., 21 févr. 1936, *SA Les Armateurs français*, Rec. p. 226) ; s'y rattache l'interdiction pour un agent public d'être nommé dans une fonction où il serait en situation de prise illégale d'intérêts (CE, Ass., 6 déc. 1996, *Société Lambda*, Rec., n° 167502) ;
- la bonne exécution des fonctions confiées à l'agent public, qui ne peut déléguer ses fonctions à un tiers au service (CE, Sect., 18 déc. 1953, *Fresnais*, Rec. p. 32) et doit se conformer aux instructions de l'autorité hiérarchique (CE, 30 juin 1950, *Quéralt*, Rec. p. 413), sauf ordre « *manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* » (CE, Sect., 10 nov. 1944, *Langneur*, Rec. p. 288).