

CONCLUSIONS

M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public

Le pourvoi qui vient d'être appelé va vous donner l'occasion de vous pencher à nouveau sur l'intéressante et délicate question de l'invocabilité du principe d'égalité à l'encontre d'une décision individuelle. C'est en effet une décision individuelle, celle fixant sa rémunération, que conteste fondamentalement M. L.... Celui-ci avait été recruté, par un contrat conclu le 12 mai 2017, en qualité d'agent contractuel au sein de la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre afin d'exercer les fonctions d'acheteur au sein de la section « études, conseil et documentation » du bureau des achats ministériels (BAM). Ces fonctions ont ensuite été requalifiées en fonctions de « juriste-acheteur », par un avenant du 9 août 2018. Puis, par un contrat du 2 janvier 2019, M. L... a été promu aux fonctions de chef de la section des « marchés industriels et immobiliers » au sein du même bureau. Il a toutefois, en 2021, demandé réparation des préjudices qu'il estime avoir subis du fait de l'insuffisance de sa rémunération, en assortissant ses conclusions indemnitaires, chiffrées à hauteur d'un peu moins de 47 000 euros, d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint au Premier ministre de communiquer, avant dire droit et hors contradictoire, les bulletins de paie de treize agents contractuels exerçant au sein de son bureau. Il a ensuite présenté sa démission, le 6 juillet 2021, avant de voir ses conclusions rejetées successivement par le TA puis la CAA de Paris et de se pourvoir, désormais, en cassation devant vous.

C'est son deuxième moyen qui pose la question que nous évoquions pour commencer et qui a justifié que nous portions l'affaire devant votre formation de jugement. M. L... reproche en effet à la cour, sous l'angle de l'erreur de droit, d'avoir jugé qu'un agent non titulaire ne saurait utilement se prévaloir, sur le fondement du principe d'égalité, des rémunérations d'autres agents.

L'inopérance du principe d'égalité pour contester la rémunération d'un agent contractuel, qu'a ainsi retenue la cour, peut pourtant sembler séduisante à première vue. Il est clair, en effet, qu'il est loin d'être évident que le principe d'égalité soit invocable à l'encontre d'une décision individuelle, dont on peut penser qu'elle n'a à faire la preuve de sa légalité qu'au

regard des normes supérieures sur le fondement desquelles elle a été prise, et non pas au regard d'autres décisions individuelles auxquelles elle n'est nullement subordonnée, et ce d'autant que le juge ne dispose que rarement des éléments lui permettant d'apprécier, à l'occasion d'un contentieux individuel, les conditions dans lesquelles sont intervenues d'autres décisions individuelles prises sur le même fondement, ce qui rend difficile tout raisonnement comparatif.

Mais, pour autant, il n'est pas irrationnel que l'administré compare le sort qui lui a été fait à celui réservé aux autres et refuser tout contrôle à cet égard serait incompréhensible, sauf à priver de portée concrète un principe d'égalité qui, pourtant, « exige que toutes les personnes placées dans des situations identiques (...) soient traitées de la même façon sans privilège et sans discrimination »¹, pour reprendre les mots du président Odent.

Et c'est sans doute pour cela que vous avez déjà admis, dans certains cas, l'opérance du principe d'égalité à l'encontre d'une décision individuelle. Dans certains cas mais pas dans tous, et force est de constater que votre jurisprudence en la matière ne se laisse pas saisir aisément.

Nous laisserons de côté le cas très particulier de la compétence liée au sens de votre jurisprudence *M...* (CE, Section, 3 février 1999, *M...*, n°s 149722 152848, p. 6). En effet, lorsque la constatation matérielle des faits commande mécaniquement la décision à prendre, c'est fort logiquement que vous jugez qu'est inopérant le moyen tiré de la violation du principe d'égalité, comme d'ailleurs tous les autres moyens à l'exception de ceux remettant en cause l'existence même de la situation de compétence liée (CE, 13 novembre 2020, *M. G...*, n° 427492, T. p. 575-580).

Pour le reste, nous adhérons à la typologie qu'avaient proposée les chroniqueurs de votre décision de Section *Ministre du logement et de la ville c/ Mme D...* du 30 décembre 2010 (n° 308067, p. 533)², typologie qui a ensuite été reprise aussi bien par Damien Botteghi, dans ses conclusions sous la décision *Garde des sceaux c/ R...* du 18 novembre 2011 (n° 344563, p. 573), que par notre collègue Clément Malverti lorsqu'il a conclu il y a un an devant vous sur une affaire *Société Free Mobile* (10 mars 2025, n°488363, à mentionner aux Tables) : votre jurisprudence repose en réalité sur une distinction entre les décisions individuelles procédant d'un pouvoir conditionné, pour lesquelles le principe d'égalité est inopérant, et celles relevant d'un pouvoir discrétionnaire, à l'égard desquelles ce principe est opérant.

Il n'est, à ce propos, pas besoin de vous rappeler que la marge de choix dont dispose l'auteur d'une décision administrative individuelle dépend du contenu de la réglementation qu'il applique et que l'on peut schématiquement distinguer deux cas, même si, dans la pratique, la

¹ R. Odent, *Contentieux administratif*, 2007, t. II, p. 353

² Alexandre Lallet et Damien Botteghi, « Le principe d'égalité n'a rien perdu de son charme, ni même de son éclat », *AJDA* 2011 p. 150.

frontière peut être difficile à tracer, la réalité étant parfois rétive à se couler dans telle ou telle catégorie³.

Le premier cas, que l'on peut qualifier de pouvoir conditionné, est celui où la norme dont l'administration fait application pour prendre sa décision détermine les conditions auxquelles est subordonnée cette décision et ouvre des droits à l'administré qui remplit ces conditions. Ces conditions nécessitent une appréciation des faits de la part de l'administration, sans quoi celle-ci serait dans la situation de compétence liée précédemment évoquée, et cette appréciation peut parfois être difficile ou subjective, notamment si les conditions manquent de précision ou d'objectivité, mais cette appréciation est, en théorie du moins, binaire : soit les faits remplissent les conditions posées, soit ils ne les remplissent pas. Et, une fois que l'administration a procédé à la qualification juridique des faits, opération sur laquelle le juge exerce en principe un contrôle plein et entier, le sens de la décision individuelle s'impose : il n'y a qu'une seule décision légale possible.

A l'inverse – c'est la seconde hypothèse – il peut arriver que la norme en vertu de laquelle l'administration prend la décision individuelle ouvre à l'administration une simple faculté d'agir, ne formule aucun critère d'appréciation des faits, ou alors, tout en prévoyant que l'administration agisse et en fixant des critères pour guider cette action, ne confère en tout cas à l'administré aucun droit qu'il serait susceptible de faire valoir. En pareil cas, l'administration dispose alors d'un pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire, comme le disait le professeur Chapus, de la liberté de choisir « *entre deux décisions ou deux comportements (deux au moins) également conformes à la légalité* »⁴, et le juge, sauf en cas d'erreur manifeste d'appréciation, ne contrôlera pas son choix, motivé par des considérations d'opportunité.

Dans la première hypothèse, celle d'une décision individuelle prise par l'administration dans le cadre d'un pouvoir conditionné, l'invocation du principe d'égalité sera inopérante. En effet, en pareil cas, il appartient à l'administration, nous vous l'avons dit, de qualifier les faits et, une fois qu'elle a procédé à cette opération, il n'y a plus de choix possible, la décision individuelle s'impose. Dès lors, si contestation il doit y avoir au regard du principe d'égalité, ce ne peut être, par la voie de l'exception, qu'une contestation de la législation ou de la réglementation appliquée par l'administration (CE, 15 mai 2000, *B...*, n° 200903, p. 172). Mais, si la norme dont l'administration fait application respecte le principe d'égalité et que l'administration a correctement qualifié les faits, il n'y a plus place, au stade de l'examen de la décision individuelle, pour une démarche comparative fondée sur le principe d'égalité, dont le respect est alors garanti par l'exactitude de la qualification juridique des faits. Les

³ Voir notamment L. Goldenberg, *Le Conseil d'Etat, juge du fait*, Dalloz, 1932 ; C. Eisenmann, *Cours de droit administratif*, LGDJ, t. 2, 1983 ; J-P. Dubois, « Pouvoir discrétionnaire », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2015

⁴ R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, Montchrestien, 15^e éd., 2001, p. 1056

« précédents administratifs »⁵ éventuellement connus du requérant ne pourront donc pas être utilisés pour caractériser une violation du principe d'égalité, mais serviront plutôt à nourrir le contrôle de qualification juridique effectué par le juge, voire à étayer une argumentation tirée d'un défaut d'impartialité ou d'un détournement de pouvoir. Bref, en situation de pouvoir conditionné, l'exigence d'égalité est en quelque sorte absorbée par l'exigence qui pèse sur l'administration, sous le contrôle du juge, de qualifier correctement les faits.

Et c'est pour cela que vous excluez, dans une telle situation, que le principe d'égalité puisse être utilement invoqué à l'encontre d'une décision individuelle. Vous avez ainsi jugé inopérante l'invocation, sur le terrain du principe d'égalité, de précédents administratifs à l'encontre des autorisations d'urbanisme (CE, 13 juillet 1965, *Mme X... et Mme LL...*, p. 471 ; CE, 10 décembre 1969, *Consorts F...*, n°73118, p. 572 ; CE, Section, 1^{er} décembre 1978, *Consorts DD...*, n° 8354, p. 487), à l'encontre des décisions refusant l'autorisation d'une foire (CE, 5 novembre 1984, *Société Afer*, n° 36043, T. pp. 690-714), à l'encontre des décisions ordinales refusant à un professionnel de faire état d'une spécialité (CE, 7 février 1994, *Duchène*, n° 127927, p. 55), ou encore, plus récemment, des décisions refusant à un opérateur l'autorisation d'exploiter des équipements de réseaux radioélectriques pour la 5G (décision précitée *Société Free Mobile* du 10 mars 2025).

En revanche, lorsque l'administration est en situation de pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire lorsqu'elle a le choix, au moment de prendre une décision individuelle, entre plusieurs décisions légales, vous admettez au contraire l'opérance du principe d'égalité. Vous avez ainsi affirmé, dès 1932, que les dérogations à une règle fixée par un acte réglementaire doivent être accordées à tous ceux se trouvant dans une situation analogue « *en les traitant également sans préférence ni faveur* » (CE, 13 janvier 1932, *Société La Grande Taverne*, p. 36). Et vous ne vous êtes jamais départis de cette ligne, admettant systématiquement la possibilité de mobiliser utilement le principe d'égalité pour contester les décisions de l'administration dérogeant ou refusant de déroger à une règle générale, qu'il s'agisse d'un refus de dérogation à la carte scolaire (CE, 10 juillet 1995, *C...*, n° 147212, p. 213), d'un refus de déroger à l'interdiction d'affectation des locaux d'habitation à un autre usage (décision de Section précitée *Ministre c/ D...* du 30 décembre 2010) ou encore de l'octroi par le préfet, sur le fondement du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, de dérogations « aux normes arrêtées par l'administration » (CE, 21 mars 2022, *Association Les amis de la Terre France et autres*, n° 440871, p. 51). Mais, au-delà même des dérogations à une règle générale, vous avez admis, plus largement, qu'un justiciable puisse se prévaloir de décisions prises, dans le passé, à propos d'autres administrés afin de contester, au titre du principe d'égalité, toutes sortes de décisions individuelles prises de façon discrétionnaire par l'administration, en se fondant ou pas sur un texte : le refus d'inscription d'un praticien sur une liste de notoriété (CE, Section, 24 avril 1964, *Sieur V...*, n° 57461, p. 256 ; CE, 30 avril 1965, *Sieur BB...*, n° 61883, p. 255) ; le refus de mettre à disposition d'une association un local municipal (CE, 15 octobre 1969,

⁵ S. Hourson, « Quand le principe d'égalité limite l'exercice du pouvoir discrétionnaire : le précédent administratif », *RFDA* 2013. 743

CD..., n° 73563, p. 435 ; CE, 8 juillet 1970, *Commune de l'Hermitage* n°77765, p. 469 ; CE, 21 mars 1979, *Commune de Tourrettes-sur-Loup*, n° 07117, T. p. 606) ; le refus du CSA d'accorder à une société de radiodiffusion l'usage d'une puissance émettrice (CE, 19 février 1993, *S.A.R.L. Gilda*, n° 103047, T. p. 575) ; le refus d'accorder à une mutuelle de fonctionnaires le bénéfice d'un dispositif de précompte des cotisations sociales (CE, 24 juin 1998, *Mutuelle autonome générale de l'éducation nationale*, n° 104605, p. 245). Plus proche encore de l'espèce que vous examinez aujourd'hui, vous avez précisé, par votre décision précitée *Garde des sceaux c/ R...* du 18 novembre 2011 que si les fonctionnaires de l'Etat placés en congé de maladie n'ont pas de droit au maintien des primes ou indemnités liées à l'exercice effectif des fonctions, il est toutefois loisible à l'administration de procéder à ce maintien, mais à condition en ce cas, « *pour respecter le principe d'égalité, d'en faire également bénéficier, sans préférence ni faveur, tous les fonctionnaires se trouvant dans une situation analogue* ».

Bref, comme l'écrivait Gilles Pellissier, le principe d'égalité « *a une vocation particulière à régir l'exercice d'un pouvoir normatif inconditionné* »⁶. Et, si vous en avez reconnu l'opérance à l'encontre des décisions individuelles prises par l'administration dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, c'est précisément parce que c'est lui qui garantit que le pouvoir discrétionnaire ne soit pas un pouvoir arbitraire. Comme l'analysait la présidente Dumortier dans ses conclusions sous la décision de Section *Ministre c/ D...* déjà citée, l'invocation des précédents administratifs au titre du principe d'égalité permet en effet de compenser l'absence de lignes directrices au sens de votre jurisprudence *Crédit foncier de France*⁷, en imposant à l'administration, à l'instar de ces dernières, « *un minimum de cohérence et de constance dans son action* ». Nous ne le dirions pas mieux qu'elle le faisait : « *Tout se passe un peu comme si chaque décision individuelle, dans les critères qu'elle fait apparaître, dévoilait une partie d'une directive implicite (...) faisant renaître une norme générale là où il n'y en avait pas. Vos exigences n'ont pas à être différentes lorsque la « directive » est implicite et lorsqu'elle est explicite. L'administration doit, de la même façon opérer un examen individuel et vérifier qu'il n'y a pas lieu d'écarter ses critères pour différence de situation ou motif d'intérêt général (...) Elle doit en revanche appliquer les critères qu'elle s'est fixés si elle n'a pas de motif pour les écarter.* »

Il est d'ailleurs frappant de constater, comme le faisait Clément Malverti devant vous l'année dernière pour appuyer cet éclairant parallèle entre la théorie des lignes directrices et l'invocabilité du principe d'égalité⁸, que votre raisonnement est identique lorsque vous envisagez la question de l'invocabilité du principe d'égalité et celle de l'invocabilité des lignes directrices que l'administration s'est donnée. En effet, au sein des décisions discrétionnaires, vous réservez un sort particulier à ce que votre jurisprudence qualifie de « *mesures purement gracieuses* » ou de « *mesures de faveur* », en refusant que soit invoqués à leur encontre aussi bien le principe d'égalité que les orientations générales que

⁶ G. Pellissier, *Le principe d'égalité en droit public*, LGDJ, 1996, p. 18

⁷ CE, Section, 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, n° 78880, p. 750

⁸ Dans ses conclusions sur l'affaire *Société Free mobile* précitée

l'administration s'est fixées pour traiter des situations individuelles (sur l'inopérance du principe d'égalité en matière de pouvoir gracieux, voyez CE, Section, 10 janvier 1969, *Sieur P...*, n° 70691, p. 20 ; CE, 24 juillet 1981, *Sieur LE... et autres*, n° 23110, T. p. 590 ; CE, 16 juin 2004, *M. MA... et Mme LA...*, n°246883, T. p. 832 ; CE, 3 février 2011, *Sté Groupe Président Electronics*, n° 322857, T. p. 874 ; CE, 10 février 2014, *M. DE...*, n° 361424, T. p. 612 et, sur l'impossibilité de se prévaloir d'orientations générales dans la même matière, CE, Section, 4 février 2015, *Ministre de l'intérieur c/ M. CO...*, n°s 383267 383268, p. 17)⁹.

Précisons toutefois, avant d'en venir plus précisément à l'affaire qui vous est soumise aujourd'hui, que, si nous pensons que le moyen tiré d'une violation du principe d'égalité est toujours opérant, ou presque, à l'encontre d'une décision individuelle discrétionnaire, il n'y a en revanche que peu de cas dans lequel un tel moyen sera fondé. A cela plusieurs raisons.

La première est que, puisque le principe d'égalité ne saurait tenir en échec le principe de légalité, vous n'acceptez pas qu'un requérant se prévale, pour contester une décision dont il est le destinataire, des décisions illégales qu'auraient obtenues d'autres administrés dans la même situation que lui (CE, 11 octobre 1967, *A...*, n° 68585, p. 683 ; CE, 23 juillet 1974, *Ministre de l'équipement c/Dame E...*, n° 85671, T. p. 834). En d'autres termes, donc, l'administration – et c'est heureux – n'est pas condamnée à reproduire ses erreurs passées : on ne saurait, quand elle reprend le chemin de la légalité, lui opposer un précédent.

La deuxième raison est que, comme le faisait observer le Président Bacquet¹⁰, il existe, dans un régime discrétionnaire, où les décisions sont prises par l'administration au cas par cas, une sorte de présomption que les situations sont toujours différentes les unes des autres. Or, vous le savez, des situations différentes peuvent être traitées différemment sans méconnaître aucunement le principe d'égalité. On trouve ainsi couramment dans vos décisions l'affirmation que la circonstance que l'administration ait accordé aux uns ce qu'elle a refusé aux autres ne démontre pas en soi une rupture d'égalité (voyez par exemple CE, 10 décembre 1960, *Consorts F...*, n° 73118, p. 572 ou CE, Assemblée, 13 décembre 1974, *Société des ciments Lafarge*, n° 90874, p. 628). Pour que le juge censure une violation du principe d'égalité, il ne suffit donc pas au requérant de faire état de ce que d'autres auraient obtenu une décision favorable qui lui a été refusée, encore faut-il qu'il apporte des éléments pour établir être dans une situation équivalente à celle des administrés à qui un sort différent du sien a été réservé. Et, si le requérant se borne à faire valoir que d'autres administrés ont été traités différemment de lui, sans nourrir un débat de fait sur l'équivalence entre leurs situations respectives, le juge ne pourra alors qu'écarter le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité faute que lui soient fournis les précisions lui permettant d'en apprécier le bien-fondé, et ce sans qu'il lui soit besoin de faire usage de ses pouvoirs d'instruction.

⁹ Voyez aussi à ce propos, J. Lessi et L. Dutheillet de Lamothe, « L'obligation, le choix, la grâce », *AJDA* 2015. 443

¹⁰ Dans ses conclusions sous CE, Section, 5 mars 1982, *Ministre de l'environnement et du cadre de vie c/ Mme RR...*, n° 25113, p. 102)

Enfin, la troisième raison, c'est que, de la même façon que vous admettez que l'administration puisse à tout moment modifier les lignes directrices qu'elle s'est fixée¹¹, vous admettez qu'elle puisse, sans méconnaître le principe d'égalité, modifier les critères qu'elle avait implicitement retenus dans le passé pour prendre telle ou telle décision individuelle, à condition toutefois qu'un motif d'intérêt général le justifie, ainsi que vous l'avez précisé dans votre décision de Section *Ministre c/ D...* Autrement dit, si les précédents administratifs, au nom du principe d'égalité, obligent l'administration à la cohérence, il ne saurait pour autant y avoir « d'effet cliquet » : la doctrine administrative que dessinent implicitement les décisions individuelles passées n'est pas définitivement gravée dans le marbre et l'administration peut, à condition d'être capable d'en justifier, la faire évoluer pour l'avenir, et prendre ainsi des décisions individuelles qu'elle n'aurait pas prises auparavant.

Ces précisions étant faites, où se situe donc, dans le panorama jurisprudentiel que nous avons tracé, la décision individuelle en cause en l'espèce, celle fixant la rémunération d'un agent contractuel de l'Etat ?

Il faut, pour répondre à cette question, commencer par vous rappeler que si vous jugez de longue date que l'administration dispose d'une large marge d'appréciation pour déterminer le montant de la rémunération d'un contractuel (CE, avis, 28 juillet 1995, *Préfet du Val-d'Oise*, n° 168605, p. 329 ; CE, 30 décembre 2013, *Mme Z...*, n° 348057, T. pp. 659-668-796), il n'en demeure pas moins toutefois que l'article 1-3 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat précise désormais, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2014-1318 du 3 novembre 2014 que : « *Le montant de la rémunération est fixé par l'autorité administrative, en prenant en compte, notamment, les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice, la qualification détenue par l'agent ainsi que son expérience. / (...)* ». Relevons d'ailleurs que ces dispositions confirment, s'il en était besoin, que la fixation de la rémunération d'un agent public non titulaire relève bien d'une décision unilatérale de l'administration, même si elle constituera ensuite l'un des éléments du contrat de cet agent, lequel au demeurant, comme vous le savez, ne procède pas véritablement d'une démarche synallagmatique emportant pour les parties des obligations et concessions réciproques mais s'analyse davantage comme un acte plaçant l'agent dans une situation quasi-statutaire. Les critères posés par le décret ont ensuite, avec la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, été inscrits dans l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983¹², qui dispose en outre que la rémunération des contractuels « *peut tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service* ».

Il existe donc incontestablement des critères, prévus par la loi et le règlement, que l'Etat doit respecter lorsqu'il détermine la rémunération d'un agent contractuel. Mais, pour autant, il s'agit là de critères généraux de nature à orienter la décision, et non pas de conditions qui, dès lors que l'agent les remplirait, lui ouvrirait un droit à tel ou tel niveau de rémunération

¹¹ CE, Assemblée, 19 mai 1983, *Club sportif familial de la Fève et autres*, n° 23127, p. 205

¹² Dont les dispositions sur ce point ont désormais été reprises à l'article L. 713-1 du code général de la fonction publique

déterminé. L'Etat, pour fixer la rémunération d'un contractuel, n'a donc pas à qualifier juridiquement des faits avant de tirer les conséquences de cette qualification, il jouit bel et bien d'un pouvoir discrétionnaire : pour un agent donné, plusieurs montants sont certainement susceptibles de respecter les critères fixés par les textes et il appartient à l'autorité compétente de choisir entre eux en fonction de considérations d'opportunité variées, tenant par exemple à la politique de ressources humaines du service ou à sa situation budgétaire. Nous pensons donc, au regard de la grille d'analyse que nous vous avons exposée il y a quelques minutes, que la décision fixant la rémunération d'un agent contractuel est au nombre des décisions individuelles à l'encontre desquelles le principe d'égalité peut être utilement invoqué.

Et l'opérance du principe d'égalité en ce domaine nous paraîtrait tout à fait opportune en ce qu'elle interdirait à l'administration non seulement de fixer la rémunération d'un agent de façon discriminatoire, mais aussi, même en l'absence de motif discriminatoire, d'une façon qui le pénaliserait, sans raison valable, par rapport aux agents se trouvant dans une situation équivalente à la sienne. Nous n'arrivons par exemple pas à concevoir comment deux personnes sortant de la même formation initiale et n'ayant l'une comme l'autre aucune expérience professionnelle pourraient, à l'occasion de leur premier recrutement pour occuper des postes identiques, se voir fixer des rémunérations différentes sans pouvoir s'en plaindre.

Ajoutons que l'opérance du principe d'égalité ne nous semblerait source de rigidités ou de difficultés ni pour l'administration ni pour le juge. Elle n'interdirait bien évidemment pas à l'administration de payer différemment des agents placés dans des situations différentes, que ce soit au regard de leurs fonctions, de leurs qualifications, de leurs expériences ou de leurs résultats¹³. Et, si elle imposerait à l'administration, lorsqu'elle fixe la rémunération d'un agent, de faire preuve de cohérence par rapport aux rémunérations qu'elle a précédemment accordées, elle ne l'empêcherait toutefois pas – nous vous l'avons dit – de modifier sa politique de rémunération si elle l'estime nécessaire. Quant au juge, s'il pourra être conduit à comparer les rémunérations accordées à différents agents, le cas échéant en faisant usage de ses pouvoirs d'instruction, il ne le fera toutefois que pour autant que le requérant étaye suffisamment ses allégations, et apporte suffisamment d'éléments pour établir non seulement que sa rémunération est inférieure à celle de ses collègues, mais aussi qu'il se trouve dans une situation analogue à ceux-ci.

Enfin, en reconnaissant l'invocabilité du principe d'égalité pour contester la rémunération d'un agent contractuel, vous feriez écho à la jurisprudence judiciaire qui admet largement, au nom du principe « à travail égal, salaire égal », la possibilité de contester une rémunération par comparaison avec celle obtenue par d'autres salariés placés dans une situation comparable. Vous savez en effet que la chambre sociale de la Cour de Cassation a, par deux

¹³ Pour reprendre l'exemple évoqué précédemment des deux personnes sortant de la même formation initiale et n'ayant l'une comme l'autre aucune expérience professionnelle, nous pensons ainsi que l'administration devra certes, à l'occasion de leur premier recrutement pour occuper des postes identiques, leur fixer des rémunérations identiques, mais qu'il lui sera en revanche loisible, si elle peut justifier, au bout de quelque temps, de ce que l'un est plus compétent que l'autre, de différencier leurs rémunérations

décisions *Mme PP...* du 29 octobre 1996 (Bull V n°359) et *Société Aubin* du 15 décembre 1998 (Bull V n°551), posé en principe que « *l'employeur est tenu d'assurer l'égalité de rémunération entre tous les salariés, pour autant que ceux-ci sont placés dans une situation identique* », et qu'elle a, sur ce fondement, développé toute une jurisprudence qui admet qu'une différence de rémunération soit acceptable si elle est justifiée par des raisons objectives, pertinentes et vérifiables, mais sanctionne en revanche des différences de rémunération pour lesquelles l'employeur n'apporte aucune justification ou pour lesquelles les justifications apportées sont à l'évidence insatisfaisantes (voyez notamment Cass. Soc., 21 juin 2005, Bull n°978, RJS 2005, n°978 ; Cass. Soc., 20 février 2008, n° 06-40.085, 06-40.615 ; Cass. Soc., 30 avril 2009, n° 07-40.527, Bull.). Et, s'il existe bien évidemment d'importantes différences entre la situation d'un agent contractuel public, soumis à un quasi-statut, et un salarié de droit privé, qui évolue dans un cadre où la liberté contractuelle est bien plus prégnante, il n'en reste pas moins qu'une certaine convergence jurisprudentielle serait d'autant plus opportune que vous avez déjà vous-même reconnu le principe « à travail égal, salaire égal », en considérant qu'il n'est, au fond, qu'une déclinaison du principe d'égalité (CE, 8 juillet 1998, AA..., n° 191812, au Recueil).

Bref, vous l'avez compris, nous pensons qu'un agent public non titulaire peut bel et bien se prévaloir utilement, sur le fondement du principe d'égalité, des rémunérations d'autres agents et que la cour, en jugeant le contraire, a commis une erreur de droit. Si vous nous suivez, vous annulerez donc, pour ce motif, son arrêt, sans qu'il vous soit besoin de vous prononcer sur les autres moyens que soulève M. L....

Si vous ne nous suiviez pas, en revanche, il nous semble que vous ne pourriez que rejeter le pourvoi, aucun de ces autres moyens ne nous apparaissant fondé.

En premier lieu, si vous deviez juger que le moyen de M. L... tiré de la violation du principe d'égalité était inopérant, la cour pouvait bien sûr, sans erreur de droit, statuer sur sa requête sans ordonner au préalable la communication des fiches de paie d'autres agents qu'il souhaitait utiliser comme termes de comparaison, puisque cette comparaison n'avait alors pas lieu d'être.

Vous pourriez, en deuxième lieu, écarter dans toutes ses branches le premier moyen du pourvoi, qui critique les motifs par lesquels la cour a jugé que l'administration n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en fixant la rémunération de M. L.... En effet, l'arrêt, qui n'avait pas à répondre en détails à chacun des arguments avancés au soutien du moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation, est à l'évidence suffisamment motivé, et la cour n'a pas commis l'erreur de droit qui aurait consisté à se fonder exclusivement sur la note de gestion élaborée le 27 juin 2018 par les services du Premier ministre, puisqu'elle ne s'est justement pas fondée sur cette seule note : elle s'est, certes, appuyée dessus à titre de référence pour identifier le poste occupé par M. L... ainsi que son niveau de qualification, mais elle s'est par ailleurs livrée à une analyse détaillée prenant en compte les différents éléments d'appréciation pertinents qui figuraient au dossier, notamment ses qualifications et

son expérience ainsi que, à ce titre, sa rémunération antérieure. Quant aux deux éléments avancés par le pourvoi pour critiquer l'appréciation portée par la cour, aucun ne nous paraît de nature à caractériser une dénaturation.

Enfin, en troisième lieu, M. L... se prévaut de la clause 4 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée annexé à la directive 1999/70/CE du 28 juin 1999, dont vous avez jugé qu'elle s'oppose, dans l'interprétation qu'en retient la Cour de justice de l'Union européenne, « *aux inégalités de traitement dans les conditions d'emploi entre travailleurs à durée déterminée et travailleurs à durée indéterminée, sauf à ce que ces inégalités soient justifiées par des raisons objectives, qui requièrent que l'inégalité de traitement se fonde sur des éléments précis et concrets* » (nous citons là CE, 27 avril 2022, *Fédération des syndicats Sud Education*, n° 452511, inédite). Mais nous ne décelons pour notre part aucune erreur de droit dans la façon dont la cour a écarté le moyen tiré de la méconnaissance de ces stipulations : si elle a jugé ce moyen infondé, en effet, c'est en relevant que les différences de traitement alléguées par M. L... ne résultaient pas de l'application de normes de portée générale définissant un cadre d'emploi ou imposant certaines conditions d'emploi particulières applicables aux seuls travailleurs à durée déterminée mais trouvaient uniquement leur source dans les stipulations particulières de son contrat, qui auraient très bien pu prévoir un montant de rémunération plus élevé ainsi qu'une part variable, si les parties l'avaient souhaité, rien de tout cela n'étant interdit par les dispositions légales et réglementaires que le contrat devait respecter.

Mais, par les motifs que nous avons précédemment exposés, nous concluons donc :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au renvoi de l'affaire devant la CAA de Paris ;
- et à ce que vous mettiez à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à M. L... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.