L'obligation d'obéissance et le devoir de loyauté

Charte déontologique des personnels relevant du secrétariat général du ministère de l'intérieur

Article 7 – Obéissance hiérarchique et loyauté

L'agent se conforme aux instructions de son supérieur hiérarchique - qu'elles soient écrites ou orales, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. L'obligation d'obéissance d'un agent public cesse également en cas de harcèlement sexuel ou en cas de danger grave et imminent pour sa vie et sa santé.

L'agent s'abstient de conduites attentatoires à la dignité et au respect dû à l'institution et à ses autorités.

Le principe hiérarchique implique que tout agent agisse conformément aux instructions données. L'agent ne peut refuser d'exécuter un ordre au motif qu'il serait contraire à ses convictions personnelles. Il exécute les instructions données et rend compte à l'autorité hiérarchique de leur exécution ou, le cas échéant, des raisons de leur inexécution.

Aux termes de l'article L. 121-9 de ce code, « *l'agent public, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.* » L'invocation à tort d'un motif d'illégalité pour se soustraire de l'exécution de l'ordre donné expose l'agent à l'engagement de sa responsabilité.

I. L'obligation d'obéissance

1. Fondements juridiques de l'obligation d'obéissance

Le principe d'obéissance hiérarchique dans la fonction publique trouve son origine dans la jurisprudence du Conseil d'Etat (voir en ce sens Conseil d'Etat, 5 mai 1911, Giraud, n°40541 publié au Recueil Lebon).

Par la suite, le législateur a consacré cette obligation qui figure désormais dans le code général de la fonction publique. L'article L. 121-10 du même code dispose ainsi que « *l'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* ».

2. **Portée de l'obligation d'obéissance**

S'agissant de l'obligation d'obéissance, l'agent public est tenu de se conformer aux instructions de ses supérieurs qu'elles soient écrites ou orales. Il doit ainsi obéir aux ordres qui lui sont donnés (Conseil d'Etat, 31 mai 1985, Ministre délégué à la Culture c/ Fresne), exécuter les tâches qui lui ont été confiées et, de manière générale, respecter les mesures d'organisation du service dans lequel il est affecté (respecter les horaires de service, adapter son activité à l'emploi du temps défini par le chef de service : Conseil d'Etat, 2 mai 1990, Cohen Zardi n°71954).

Constituent des manquements à l'obligation d'obéissance :

- Le refus d'un agent de rendre compte à son chef de service (Conseil d'Etat, 15 juin 1983, François, n°25701),
- Le refus d'un agent d'accueillir le public, même si l'accueil du public n'entre pas dans ses attributions habituelles (Cour administrative d'appel de Nancy, 30 juin 2011, n°10NC01086),
- Le refus d'un agent de dactylographier un procès-verbal (Conseil d'Etat, 31 octobre 1979, n°10047).

Mais aussi le refus d'exécuter une obligation de formation, sans raison légitime, ainsi que le non-respect des obligations relatives au temps de travail.

L'obligation d'obéissance d'un agent public cesse lorsque l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Ces deux conditions (le caractère manifeste d'illégalité d'un ordre donné et la gravité des conséquences de l'ordre exécuté) sont cumulatives et strictement appréciées par les juridictions. Il s'agit pour le subordonné de préserver l'administration contre un ordre que le supérieur n'aurait pas dû donner. L'agent, par son discernement et en toute honnêteté intellectuelle, sans chercher à paralyser l'administration par un excès de précaution, doit informer son supérieur sur les instructions qui mettent en péril le bon fonctionnement du service ou sur d'éventuelles erreurs qui pourraient être commises.

La condition tenant à l'illégalité manifeste renvoie à l'illégalité évidente, grossière, qui tombe sous le sens. (Conseil d'Etat, 2 novembre 1966, n°64308). Une simple irrégularité, formelle par exemple, ou relative à la compétence de l'auteur de l'acte n'est ainsi pas suffisante (voir en ce sens, Conseil d'Etat, 28 juillet 1993, n°84535 et Cour administrative d'appel de Bordeaux, 27 mars 2012, 11BX01153 pour des vices de compétence).

L'atteinte grave à un intérêt public est quant à elle constituée lorsque l'exécution de l'ordre est de nature à causer un grave préjudice financier à l'administration ou à violer la loi pénale.

A titre d'illustrations, ont été considérés comme manifestement illégaux et de nature à compromettre gravement un intérêt public :

- L'ordre donné au chef du service chômage de se livrer à des agissements permettant à de nombreuses personnes de percevoir indument des allocations de chômage (Conseil d'Etat, 10 novembre 1944, Langneur, n°71856),
- L'ordre donné à un officier de gendarmerie de permettre à certaines personnalités d'être dispensées des contrôles de sécurité dans un aéroport (Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 11 octobre 2019, n°1609571).

L'obligation d'obéissance d'un agent public cesse également en cas de harcèlement sexuel. La loi interdit en effet d'engager des poursuites disciplinaires à l'égard des agents s'ils ont subi ou refusé de subir des agissements de harcèlement d'un supérieur hiérarchique ou de toute personne qui, abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions, a donné des ordres dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit ou au profit d'un tiers (article L.133-3 du code général de la fonction publique).

L'obligation d'obéissance est tempérée lorsque l'agent public évoque un motif raisonnable de penser qu'une situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé. Il s'agit du droit de retrait en cas de situations dangereuses (voir en ce sens l'article 5-6 du décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique).

Il convient de préciser que les modalités d'exercice de ce droit sont strictement appréciées par les juridictions. La mise en œuvre de ce droit est ainsi exceptionnelle. Par ailleurs, la charge de la preuve pèse sur l'agent qui s'en prévaut.

L'agent ayant manqué à son obligation d'obéissance ou à son devoir de loyauté pourra se voir infliger une sanction, sur laquelle le juge administratif exerce un contrôle entier, contrôlant la qualification juridique des faits reprochés à l'agent comme le caractère proportionné de la sanction retenue au regard de la gravité des fautes qui ont justifié la sanction prise (CE, 13 novembre 2013, Dahan, n°347704).

L'exercice de certaines activités de service public est ainsi incompatible par nature avec l'usage du droit de retrait. Il en va par exemple des activités liées directement à la sécurité des personnes et des biens exécutées dans le cadre notamment du service public des douanes, de la police, de l'administration pénitentiaire et de la sécurité civile.

Enfin, le droit de retrait de l'agent doit s'exercer de telle manière qu'il ne crée pas pour autrui une nouvelle situation de danger grave et imminent.

II. le devoir de loyauté

1. Fondement juridique du devoir de loyauté

Le devoir de loyauté est un principe jurisprudentiel qui s'impose à tous les agents publics (Conseil d'Etat, 15 mars 2004, n°25539).

2. Portée du devoir de loyauté

En ce qui concerne le devoir de loyauté, l'agent public doit respecter le caractère républicain et démocratique de l'Etat.

Il s'agit d'une loyauté à l'égard des institutions (Conseil d'Etat, 25 janvier 1935, Defrance). A titre d'exemple, commet un manquement au devoir de loyauté, un haut fonctionnaire qui appelle à participer à une manifestation interdite, participe à cet événement et, à cette occasion, prend publiquement la parole devant la presse pour critiquer de manière virulente l'action des pouvoirs publics, notamment la décision d'interdire la manifestation, et l'action des forces de l'ordre (Conseil d'Etat, 22 septembre 2017, n° 404921).

Il s'agit d'une loyauté à l'égard des autorités politiques. L'agent public doit mettre en œuvre les orientations politiques en toute neutralité et intégrité, quel que soit son point de vue personnel sur la politique mise en œuvre et traduite en instruction administrative.

Il s'agit d'une loyauté à l'égard des supérieurs hiérarchiques. L'agent public doit communiquer les informations et analyses utiles à sa hiérarchie. Il doit en outre appliquer les instructions avec honnêteté intellectuelle, discernement en respectant les finalités recherchées par sa hiérarchie. Il ne doit pas chercher à dénigrer ses supérieurs. Ont été jugés comme déloyal à l'égard de la hiérarchie un agent qui refuse à plusieurs reprises de rendre compte de son emploi du temps à son directeur (Conseil d'Etat, 27 février 1985, Madame Panarari, n°49760), ainsi qu'un agent qui cache des informations à sa hiérarchie (Conseil d'Etat, 29 janvier 1988, Moine).

Obligation de loyauté de l'employeur public vis-à-vis de ses agents dans l'établissement des faits donnant lieu à une sanction disciplinaire.

En l'absence de disposition législative contraire, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, à laquelle il incombe d'établir les faits sur le fondement desquels elle inflige une sanction à un agent public, peut apporter la preuve de ces faits devant le juge administratif par tout moyen. Toutefois, tout employeur public est tenu, vis-à-vis de ses agents, à une obligation de loyauté. Il ne saurait, par suite, fonder une sanction disciplinaire à l'encontre de l'un de ses agents sur des pièces ou documents qu'il a obtenus en méconnaissance de cette obligation, sauf si un intérêt public majeur le justifie (voir en ce sens la décision du Conseil d'Etat n°355201 du 16 juillet 2014).

L'administration ne peut ainsi recourir à des méthodes ou à des procédés illicites ou déloyaux pouvant par exemple consister à « piéger » son agent pour établir des faits donnant lieu à une sanction disciplinaire.