



██████████,

Vous avez saisi ██████████ le collège de déontologie de la fonction publique territoriale des départements du Doubs, du Jura, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et du Territoire de Belfort de questions relatives à votre devoir d'obéissance, à la modification de vos attributions, au respect de la hiérarchie et à une sanction disciplinaire. Un accusé de réception vous a été adressé ██████████. Vous trouverez ci-dessous l'avis du collège des référents déontologues.

Votre situation

Vous êtes agent public contractuel, ██████████, et vous occupez à temps complet l'emploi ██████████

Dans le cadre de vos missions vous avez constaté des incohérences ██████████ par rapport aux délibérations prises par les élus. L' élu dont vous dépendez vous demande de ne pas respecter ces délibérations. Vous vous demandez donc s'il vous est possible dans ce cas de désobéir à votre élu.

Vous avez informé l'ensemble des élus, par e-mail, de ces incohérences. Vous avez reçu un message d'un élu vous accusant d'une faute que vous estimez ne pas avoir commise et vous avez répondu en contestant ces accusations. Vous vous demandez si vous aviez le droit de répondre aux accusations portées contre vous.

Vous avez été convoqué par le maire qui vous a annoncé, en présence de la direction générale des services et du secrétaire du personnel, qu'un blâme serait inscrit à votre dossier. Durant ce même entretien, une nouvelle tâche qui ne figure pas dans votre fiche de poste vous a été confié par la direction générale des services. Vous vous demandez si vous pouvez refuser d'exécuter cette nouvelle tâche. Vous vous demandez également si vous avez le droit de refuser de signer l'arrêté vous infligeant un blâme et si vous pouvez contester votre sanction disciplinaire.

Toutefois, vous n'avez pas fourni au collège de déontologie les délibérations en cause, ni n'avez exposé la teneur des irrégularités et incohérences dont vous faites état, ce qui restreint le pouvoir d'appréciation du collège. L'avis qui suit est donc uniquement fondé sur vos dires tels que vous les avez exposés lors de sa saisine.

I/ Sur le devoir d'obéissance et le devoir de désobéissance

Par principe, le refus d'obéissance hiérarchique d'un fonctionnaire constitue une faute professionnelle, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et contraire à l'intérêt général. C'est ce que la cour administrative d'appel de Versailles a rappelé dans son arrêt du 15 mars 2018 (arrêt Commune de Garges-Lès-Gonesse, n° 16VE03904).

Selon l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : *« Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il 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 l'intérêt public. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés. »* Ces dispositions s'appliquent également aux agents contractuels (voir article 32 de la loi) et sont reprises à l'article 1-1 du décret du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale : selon l'article 1-1 du décret du 15 février 1988, déjà cité, l'agent contractuel doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf si l'ordre donné est manifestement illégal et compromet gravement un intérêt public.

Ainsi, dans les fonctions qu'il assume, l'agent, qui reste responsable de ses actes, garde une marge d'appréciation sur les moyens qu'on lui demande de mettre en œuvre et sur les objectifs poursuivis. L'agent est soumis à un devoir de désobéissance, voir en ce sens l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 novembre 1944¹.

En dehors de ce cas, le principe hiérarchique prévaut sur le principe de légalité, sauf lorsque sont en cause les prérogatives ou le statut des fonctionnaires. Ainsi, le Conseil d'Etat estime que *« les fonctionnaires n'ont pas qualité pour attaquer les ordres ou instructions de leurs supérieurs hiérarchiques intéressant l'exécution du service qu'ils sont chargés d'assurer, sauf dans la mesure où lesdites ordres ou instructions porteraient atteinte à leurs prérogatives ou mettraient en cause l'application de leur statut »*². Le problème que vous exposez ne concerne pas ces deux cas de figure.

Pour que l'agent public agisse légitimement dans le cadre de son devoir de désobéissance, il faut que **l'ordre qui lui est donné soit manifestement illégal et soit de nature à compromettre gravement un intérêt public**, et ces conditions sont cumulatives. C'est ce qui ressort par exemple d'une décision rendue par la cour administrative d'appel de Lyon le 24 octobre 2017³ : l'illégalité de l'ordre ne suffit pas à légitimer le refus d'obéissance, il faut en plus qu'il soit de nature à compromettre gravement un intérêt public.

A contrario, un fonctionnaire devrait donc obéir à un ordre qui ne serait que « manifestement illégal » dès lors que cet ordre ne compromettrait pas gravement un intérêt public. En réalité, il faut différencier les ordres manifestement illégaux et les simples irrégularités.

¹ CE, 10 novembre 1944, Sieur Langneur

² CE, 29 septembre 1961, Demoiselle Gander et Association nationale des assistantes sociales

³ CAA Lyon, 24 octobre 2017, n° 16LY00300, M.B c/ Syndicat mixte du Lac d'Annecy

Par ailleurs, le fait de ne pas obéir à un ordre qui était en fait légal fait courir le risque de sanctions disciplinaires. En effet, le non-respect d'un ordre hiérarchique peut avoir deux conséquences : la retenue sur traitement et la sanction disciplinaire.

A) Sur le critère de l'illégalité de l'ordre

Les délibérations du conseil municipal sont des décisions faisant grief, qui sont exécutoires en principe dès que les formalités de transmission à l'autorité préfectorale et de publication ont été effectuées.

Demander de ne pas respecter une délibération du conseil municipal [REDACTED] constitue donc a priori un ordre illégal. D'après vos propos, cette illégalité serait également manifeste. Mais le collège de déontologie ne saurait affirmer que les ordres à propos desquels vous vous interrogez seraient effectivement illégaux dès lors qu'il n'en a pas connaissance.

B) Sur le critère de l'atteinte à l'intérêt public

En vertu de la « clause générale de compétence », le conseil municipal règle par ses délibérations, les affaires de la commune. Il peut donc prendre toute décision qui lui paraît nécessaire pour répondre aux besoins de la population locale, à condition :

- Qu'elle relève d'un intérêt public communal ;
- Qu'elle n'empiète pas sur les compétences d'une autre autorité publique.

Les délibérations en question relèvent très certainement d'un intérêt public [REDACTED]. Le non-respect de ces délibérations, s'il est avéré, peut dès lors constituer une atteinte à un intérêt public. Là encore, en l'absence de production des délibérations et de connaissance des irrégularités ou incohérences relevées, il n'est pas possible d'être plus précis quant à la réalité de l'atteinte à un tel intérêt public.

Toutefois, en tout état de cause, compte tenu de l'objet de ces délibérations, ([REDACTED]) il ne paraît pas a priori que les ordres donnés puissent constituer une atteinte de nature à compromettre gravement l'un de ces intérêts publics. Il y a de fortes chances que les incidences des irrégularités relevées soient peu importantes. **Dès lors elles ne justifient sans doute pas de votre part de désobéir aux ordres donnés.**

II/ Sur la possibilité de ne pas exécuter une tâche non prévue dans la fiche de poste

Comme précédemment, sur le plan déontologique, vous ne pouvez vous opposer à l'exécution de la nouvelle tâche qui vous est confiée ([REDACTED]) que si elle est manifestement illégale et compromet gravement un intérêt public.

Le fait que cette nouvelle tâche ne figure pas dans votre fiche de poste ne signifie pas qu'elle est illégale. En effet, votre autorité hiérarchique peut modifier unilatéralement votre fiche de poste, même verbalement, ce qui semble avoir été le cas, si cela répond à l'intérêt du service. Il n'y a aucun indice que tel ne serait pas le cas. Par ailleurs, la nouvelle tâche qui vous est confiée correspond à la catégorie et au grade dans lesquels vous avez été recrutée, ne s'accompagne d'aucun changement de votre situation (mutation, perte financière ou de

responsabilité). Il s'agit en l'espèce d'une mesure d'ordre intérieur qui ne requiert aucune procédure particulière. **Vous opposer à l'exécution de cette nouvelle tâche ne correspondrait à aucune exigence déontologique, et constituerait une faute qui pourrait être sanctionnée.**

III/ Sur l'obligation de respect envers la hiérarchie

Le Conseil d'Etat « lie directement l'obligation de respect due à l'autorité hiérarchique aux obligations statutaires et déontologiques des agents publics » (CE, 31 mai 2006, n° 255390). Cette « obligation s'applique tant à la fonction représentée par le supérieur qu'à sa personne » et elle est « intrinsèque à toute relation professionnelle de droit public ». Par ailleurs, comme le confirme la Cour administrative d'appel de Douai, (CAA Douai, 28 janvier 2010, n° 08DA01083), elle s'applique dans l'exercice même des fonctions mais aussi en dehors de celui-ci et « la manifestation, devant le public, d'une attitude irrespectueuse envers un supérieur, est susceptible d'alourdir la sanction encourue ».

En effet, à l'aune de la jurisprudence, « tout comportement irrespectueux d'un agent envers sa hiérarchie est passible de sanction disciplinaire » et « l'administration reste libre de l'opportunité des poursuites ».

En l'absence de transmission des échanges de courriels avec les élus, il n'est pas possible de déterminer si votre comportement a pu constituer un manquement aux règles déontologiques. Nous ne pouvons que rappeler quelques principes : l'agent doit respecter la chaîne hiérarchique, et s'adresser en premier lieu à son supérieur direct, que ce soit un élu ou un chef de service, et proportionner ses interventions aux enjeux des dysfonctionnements qu'il aurait relevés. Dans le cas présent, et compte tenu de l'absence d'informations dont nous disposons, il n'apparaît pas que les observations qu'il vous a paru nécessaire de faire aient dû être adressées à d'autres personnes que l'élu et le chef de service dont vous dépendez. Vous devez adopter un ton totalement neutre et vous borner à exposer les faits et les raisons objectives pour lesquelles il vous paraît nécessaire d'attirer leur attention sur certains points, et vous devez vous garder de toute appréciation ou jugement de nature morale sur les faits relatés, et encore moins sur les personnes concernées.

IV/ Sur la sanction disciplinaire

Les questions que vous posez à ce propos (pouvez-vous refuser de signer un arrêté vous infligeant un blâme si la procédure disciplinaire n'a pas été respectée, les reproches liés à la sanction disciplinaire peuvent-ils figurer dans votre dossier, pouvez-vous demander l'annulation de la sanction) ne sont pas des questions de déontologie et n'entrent pas dans le champ de compétences des référents déontologiques, et nous ne pourrions pas y répondre.

Solution

1/ L'ordre qui vous a été donné par un élu de ne pas respecter les délibérations [REDACTED] est peut-être illégal.

Cependant, cette illégalité alléguée, à supposer qu'elle soit manifeste, n'est en tout cas pas de nature à compromettre gravement un intérêt public. Vous devez donc vous conformer aux instructions qui vous ont été données, même si elles vous paraissent irrégulières.

Dès lors, désobéir à cet ordre n'est pas justifié. En outre, la désobéissance peut être sanctionnée, par exemple par un avertissement ou un blâme.

2/ La nouvelle tâche [REDACTED] qui vous a été attribuée et qui ne figure pas sur votre fiche de poste est soumise à la même analyse.

La décision de vous la confier n'est pas manifestement illégale, ne compromet pas un intérêt public et peut être justifiée par l'intérêt du service. Il n'y a donc pas de motif déontologique pour désobéir à cet ordre mais vous pouvez néanmoins faire inscrire cette nouvelle mission dans votre fiche de poste afin de l'actualiser.

3/ Les modalités d'alerte sur des dysfonctionnements constatés doivent se conformer aux principes déontologiques de respect de l'autorité hiérarchique (s'adresser à son supérieur hiérarchique et /ou à son élu référent), qui impliquent neutralité, objectivité et abstention de toute qualification subjective des faits ou comportements relatés.

4/ La sanction disciplinaire dont vous avez fait l'objet, ne relève pas des attributions du collègue de déontologie qui n'est pas habilité à se prononcer à son sujet.

Nous vous prions d'agréer, Madame, l'expression de notre meilleure considération et nous restons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Les référents déontologues

Danièle Mazzega

Cécile Hartmann

Xavier Faessel