



██████████,

██████████, 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 vos devoirs de respect de la hiérarchie et d'obéissance dans le cadre d'une relation conflictuelle avec votre maire. Un accusé de réception vous a été adressé ██████████. Vous trouverez ci-dessous l'avis du collège des référents déontologues.

Votre situation

Vous êtes fonctionnaire, ██████████, et vous occupez à temps complet l'emploi ██████████.

Vous vous interrogez sur le comportement à adopter face à votre supérieur hiérarchique lorsque celui-ci, le maire en l'occurrence, se comporte à votre égard d'une manière qui vous paraît au moins irrespectueuse.

Cadre juridique

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. »

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.

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.

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.

II/ 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 d'éléments concrets sur vos échanges avec votre maire, 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 de la situation et des comportements.

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

Solution

Le rôle du collège des référents déontologues est limité aux principes déontologiques, le collège ne se substitue pas à l'employeur, il n'a pas vocation à intervenir dans le cadre d'un litige opposant l'agent et son administration et, en particulier, il n'est pas compétent dans le domaine du harcèlement moral. Les questions que vous posez excèdent ainsi le champ de compétence du collège. Néanmoins le collège attire votre attention sur les points suivants.

En tant qu'agent public territorial, vous avez le devoir d'obéir à votre maire et respecter votre hiérarchie.

De ce que vous exposez, il ne semble pas, même si la pression que vous subissez au quotidien est forte, que vous êtes dans une situation de harcèlement moral qui justifierait que vous exerciez votre droit de retrait pour préserver votre santé psychique. En effet, pour la jurisprudence, la circonstance d'un conflit, fût-il grave, avec son supérieur hiérarchique ne peut à elle seule être reconnue comme constitutive d'un harcèlement moral.

Nous ne pouvons donc que vous conseiller de prendre rendez-vous avec votre supérieur direct, s'il en existe un autre que le maire, tel que le Directeur général des services, pour lui exposer la situation. Cela pourra déboucher éventuellement sur un rendez-vous avec le maire et votre supérieur hiérarchique direct, afin de trouver un terrain d'entente. On peut également imaginer que vous proposiez au maire que soit engagée une médiation, afin de régler vos relations conflictuelles pour vous et pour la collectivité. Si véritablement la situation venait à peser excessivement sur votre équilibre personnel, vous pourriez vous en ouvrir au médecin du travail, pour qu'il aborde lui-même la question avec votre employeur.

De la même manière, le collège des référents déontologues n'est pas compétent pour répondre aux questions relatives au déroulement de carrière, à l'organisation des services ou au temps de travail. Ainsi, en ce qui concerne la réduction de vos primes ou l'organisation des permanences d'été, nous vous conseillons de vous orienter vers les services des ressources humaines et/ou juridiques de votre collectivité, ou du Centre de gestion si votre collectivité n'a pas de service propre.

Si votre employeur prend une décision que vous estimez non fondée, en ce qui concerne votre rémunération notamment, il vous est encore possible, dans un délai de deux mois, soit de saisir directement le tribunal administratif (recours contentieux), soit d'exercer un recours gracieux (c'est-à-dire un recours adressé à la personne qui a rendu la décision, le maire en l'espèce) par lettre recommandée avec accusé de réception. Conservez précieusement une copie de la lettre et des éventuelles pièces jointes, ainsi que l'accusé de réception.

Le fait d'adresser un recours gracieux à l'autorité qui a pris la décision contestée vous donne, si vous n'obtenez pas satisfaction, un délai supplémentaire pour déposer un recours contentieux devant le tribunal administratif. En effet, le délai de deux mois du recours contentieux est interrompu par le recours gracieux, et recommence à courir si votre recours gracieux est rejeté par l'administration. Le silence gardé pendant plus de deux mois sur votre recours gracieux par l'autorité administrative vaut décision de rejet.

Les référents déontologues sont tenus à une obligation de confidentialité. Ce conseil ne sera pas envoyé à votre hiérarchie.

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

Les référents déontologues

Xavier Faessel

Danièle Mazzega

Cécile Hartmann