



JULIE PERRIER,
avocate associée,
cabinet Goutal, Alibert et associés

Obéir

L'obéissance s'impose par principe à tout agent, qu'il soit titulaire ou contractuel, en toutes circonstances.

Désobéir

La désobéissance légale suppose un ordre manifestement illégal, compromettant gravement un intérêt public, ces conditions étant cumulatives.

Protéger

Instaurée pour préserver l'intérêt du service, cette obligation connaît néanmoins des limites visant à protéger les agents des dérives possibles du pouvoir hiérarchique.

traduisant l'attachement du juge au devoir d'obéissance des agents publics. En résumé, l'obéissance est la règle, la désobéissance l'exception rarissime.

STRICTEMENT PROTÉGÉE PAR LE JUGE ADMINISTRATIF

Si, dans sa décision «Langneur» du 10 novembre 1944 (1), le Conseil d'État a, bien avant que le législateur n'y procède, consacré la possibilité pour l'agent public de se soustraire, à titre exceptionnel, à l'obligation d'obéissance hiérarchique, les critères posés et leur interprétation stricte par le juge administratif en font une exception marginale.

Pour trouver à s'appliquer, l'ordre donné doit être manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public, les deux conditions étant cumulatives. Or, s'il peut arriver que des directives manifestement illégales soient données, celles compromettant gravement un intérêt public se font plus rares. Il en résulte que la simple illégalité de l'ordre donné ne suffit pas à dispenser l'agent de son obligation d'obéissance hiérarchique. Ce qui pose question, l'administration ayant la charge de mettre en œuvre les lois édictées et se trouvant ainsi garante de la légalité.

Le juge administratif assume toutefois pleinement cette position. L'examen des décisions rendues en la matière démontre en effet que si les agents invoquent sou-

vent le moyen tiré de l'ordre manifestement illégal à l'appui de la contestation de sanctions disciplinaires fondées sur un manquement à leur obligation d'obéissance hiérarchique, le juge l'écarte systématiquement dès lors que la condition de l'atteinte grave portée à un intérêt public n'est pas remplie, quand bien même

l'ordre donné est manifestement illégal.

L'affaire dite des «pompiers barbus» illustre parfaitement ce propos. Dans cette espèce, un directeur de service départemental d'incendie et de secours avait rendu obligatoire le port de masques FFP2 pour l'ensemble de l'équipage des véhicules d'intervention, exigeant au surplus que lesdits masques soient portés sur une

Agents publics Le devoir d'obéissance hiérarchique



Consacrée dès 1983 par le législateur, l'obligation d'obéissance hiérarchique, perçue comme une garantie de l'action administrative, est fortement protégée par le juge administratif, qui fait des exceptions à son application une interprétation extrêmement rigide. Même si des évolutions récentes tendant à protéger les agents voient le jour.

L'OBLIGATION D'OBÉIR : UNE OBLIGATION PROFESSIONNELLE CONSACRÉE

UNE OBLIGATION LÉGISLATIVE FORTE

La notion de pouvoir hiérarchique a, de tout temps, structuré le droit de la fonction publique, avec, pour conséquence, l'obligation pour l'agent public, quel que soit son statut, d'obéir aux ordres formulés par ses supérieurs. Cette obligation, consacrée par le législateur dès la loi dite «Le Pors» du 13 juillet 1983, est aujourd'hui codifiée à l'article L.121-10 du code général de la fonction publique. Il en résulte que tout manquement, par un agent, à cette obligation constitue une faute de nature à entraîner le

prononcé d'une sanction disciplinaire. Le principe est simple : en remettant en cause l'autorité du pouvoir hiérarchique, l'agent bouleverse nécessairement le fonctionnement du service, expliquant que cette obligation, destinée à protéger l'intérêt du service et à garantir la cohérence de l'action administrative, soit aussi prégnante en droit de la fonction publique.

Certes, une telle obligation n'est pas sans limite puisque, comme le rappelle l'article L.121-10 précité, si l'agent «doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique», c'est sous réserve que l'ordre donné ne soit pas manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Dans un tel cas, l'agent se trouve dégagé de son obligation d'obéissance et ne peut alors plus être sanctionné.

Toutefois, l'interprétation stricte de ces dispositions par le juge administratif confère à cette limite au devoir d'obéissance hiérarchique un caractère exceptionnel,



Tout manquement par un agent à cette obligation constitue une faute de nature à entraîner le prononcé d'une sanction disciplinaire.

peau rasée. Plusieurs sapeurs-pompiers avaient refusé d'obtempérer sur la question du rasage et avaient, par suite, fait l'objet d'un blâme pour manquement à leur devoir d'obéissance hiérarchique.

Saisi de ces sanctions, le tribunal administratif d'Orléans a jugé que l'ordre donné de se raser, « même à le supposer manifestement illégal », n'était « aucunement de nature à compromettre gravement un intérêt public », validant ainsi les blâmes infligés (2). Ainsi, bien que potentiellement illégal, l'ordre donné trouvait-il à s'appliquer dès lors qu'il ne compromettait pas gravement un intérêt public, justifiant que des sanctions soient prises au titre de son non-respect.

En résumé, la désobéissance légale ne trouve à s'appliquer qu'à titre marginal, essentiellement lorsque l'exécution de l'ordre donné conduirait l'agent à commettre une infraction pénale (ce qui était par exemple le cas dans l'affaire « Langneur », l'ordre donné ayant eu pour effet de verser illégalement l'allocation-chômage à des partisans politiques, compromettant gravement « le fonctionnement du service public »).

VERS UNE EXTENSION DU DROIT DE DÉSObÉIR ?

Si la désobéissance légale est rarement admise par le juge, les évolutions récentes, tendant à protéger les agents et à privilégier un management plus conciliant, laissent entrevoir de nouvelles limites à l'obligation d'obéissance hiérarchique.

LE DROIT DE RETRAIT OU LA PROTECTION PHYSIQUE DES AGENTS

Prévu par l'article 5-1 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 pour les agents territoriaux, le droit de retrait permet à tout agent ayant « un motif raisonnable de penser que sa situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé ou s'il constate une défectuosité dans les systèmes de protection » de se retirer de cette situation, sans qu'il ne puisse alors faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

Certes, ici encore, cette possibilité fait l'objet d'une interprétation stricte par le juge administratif, la situation de danger invoquée pour justifier de l'exercice du droit de retrait devant présenter une gravité suffisante pour avoir des conséquences

RÉFÉRENCE

Code général de la fonction publique, art. L.121-10.

durables sur sa vie et ou sa santé, au-delà du simple inconfort. Il n'en reste pas moins que cette faculté pour l'agent de se retirer d'une situation de travail dangereuse lui permet, dans ces circonstances particulières, de ne plus se soumettre à l'autorité du pouvoir hiérarchique, sans en être inquiété, se devant simplement d'informer son supérieur hiérarchique de la situation. Et constitue donc une atténuation à l'obligation d'obéissance hiérarchique à laquelle sont soumis tous les agents publics, justifiée par une nécessité impérieuse de protection.

LA PROHIBITION DU HARCÈLEMENT MORAL ET SEXUEL ET DES DISCRIMINATIONS OU LA PROTECTION DE LA DIGNITÉ DES AGENTS

Il est désormais largement admis qu'un management malveillant, contribuant à la dégradation des conditions de travail et, ce faisant, générateur de risques psychosociaux, constitue un comportement fautif pouvant donner lieu, pour le manager concerné, à l'édition d'une sanction disciplinaire et, pour les agents victimes, au bénéfice de la protection fonctionnelle (3). Spécialement, les articles L.131-1 et L.133-1 à L.133-3 du code général de la fonction publique prohibent toute forme de harcèlement dans l'exercice des fonctions, qu'il soit moral ou sexuel, ainsi que toute forme de discrimination.

Le juge administratif considère d'ailleurs que le harcèlement moral est caractérisé si les actes en cause excèdent les limites du pouvoir hiérarchique. La protection de la dignité des agents constitue donc bien une limite à l'exercice du pouvoir hiérarchique et, par suite et indirectement, au devoir d'obéissance hiérarchique. Certes, en pareille hypothèse, le droit à la désobéissance légale de l'agent n'est pas expressément consacré. S'il peut en effet être envisagé qu'un agent use de son droit de retrait pour sortir d'une telle situation, c'est sous réserve de pouvoir démontrer que le management subi présente un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé. Or,

à l'analyse des décisions rendues, un tel raisonnement ne paraît pas être retenu par le juge administratif. Encore pourrait-il être admis, en pareil cas, que l'agent refuse de se soumettre aux ordres de son supérieur défaillant dès lors que de tels ordres pourraient, dans un tel contexte, être regardés comme manifestement illégaux et de nature à compromettre gravement un intérêt public, à savoir le bon fonctionnement du service, et de la nécessité, pour l'employeur public, de protéger ses agents.

Mais là encore, l'interprétation stricte à laquelle se livre le juge administratif des critères de la désobéissance légale ne paraît pas aller dans ce sens. Est néanmoins consacrée, en la matière, la protection du lanceur d'alerte. L'article L.135-6 A du code général de la fonction publique, bien qu'il ne consacre pas expressément un droit à la désobéissance, précise ainsi qu'aucun agent ne saurait « subir des atteintes volontaires à son intégrité physique, des actes de violence, des menaces ou tout autre acte d'intimidation » et, surtout, ne saurait faire l'objet de mesures défavorables pour avoir dénoncé de tels faits, avoir intenté une action en justice pour y mettre un terme et/ou avoir « refusé de les subir ».

Cette dernière possibilité laisse entrevoir une possibilité de désobéissance non sanctionnable, sous réserve que l'agent soit en mesure de démontrer qu'il a bien été victime d'actes de menaces et d'intimidation dans l'exercice de ses fonctions. En somme, proche du droit de désobéir sans toutefois se confondre avec lui, le droit d'alerte éthique vient, lui aussi, réguler l'exercice du pouvoir hiérarchique, dans un souci de respect de la dignité des agents. ●

(1) CE, section, 10 novembre 1944, « Langneur », Recueil, p. 248.

(2) TA d'Orléans, 24 février 2025, req. n° 2301297 ; dans le même sens : CE, 18 octobre 2024, req. n° 492819.

(3) CAA de Paris, 6 mai 2026, req. n° 25PA018.