



République française
Polynésie française

Pū Ti'aauraae Faaineineraa Tōro'a

www.cgf.pf

Le devoir d'obéissance de l'agent communal

(Mode d'emploi)

SOMMAIRE

I - Un devoir marqué par une double responsabilité

A - Un devoir d'alerte et de désobéissance

B - Deux conditions cumulatives

II - Une appréciation difficile aux conséquences parfois lourdes sur la carrière de l'agent

A - Les difficultés d'appréciation

B - Les conséquences du non-respect d'un ordre

III - Quelques exemples

IV- Références

Version du 26 juillet 2012

Avertissements

Sont concernés par cette note :

- Les 48 communes ;
- Les groupements de communes : syndicats intercommunaux, syndicats mixtes, et communautés de communes ;
- Les établissements publics à caractère administratif relevant des communes : le centre de gestion et de formation – CGF ;
- Pour faciliter la lecture, ces différentes catégories d'employeurs seront appelés dans ce mode d'emploi « les communes » ou « le maire » ;
- Le présent mode d'emploi comporte l'essentiel des informations. Pour tous cas particuliers, veuillez prendre contact avec le CGF.

Le statut du fonctionnaire communal de la Polynésie française indique que l'agent communal, quel que soit son statut (titulaire ou non titulaire), doit « se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique »

Tout agent public est donc placé sous les ordres de son chef de service et doit, au risque d'une sanction, remplir la mission qui lui est confiée.

Toutefois, il doit concilier ce devoir avec celui d'une désobéissance à mettre en œuvre dans des conditions restrictives. En effet, l'agent doit obéir, sauf dans le cas où « l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public »¹.

La présente note a pour objet de préciser les conditions de mise en œuvre, les difficultés et les risques d'une désobéissance du fonctionnaire

I - Un devoir marqué par une double responsabilité

A - Un devoir d'alerte et de désobéissance

Le principe d'obéissance aux ordres écrits et oraux du supérieur hiérarchique ne souffre aucune contestation.

En effet, tout agent, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. D'une part, un agent ne peut échapper au principe général « nul n'est censé ignorer la loi ». D'autre part il ne peut invoquer « je ne sais pas faire » dès lors que l'ordre correspond à l'exercice normal de son métier (Cf. Mode d'emploi sur l'insuffisance professionnelle)

Pourtant incombent également à l'agent l'obligation de ne pas faire et, à tout le moins, une obligation d'alerte de sa hiérarchie.

Ainsi l'agent 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...».

Si l'agent croit se trouver en présence d'un ordre litigieux, il a le devoir de faire part de ses objections à l'autorité qui l'a donné, en indiquant expressément la signification illégale qu'il attache à l'ordre douteux (*Conseil d'État n° 347039 du 5 décembre 2011*)

A défaut d'avoir marqué et argumenté son opposition, l'agent engage sa responsabilité personnelle et sera sanctionné en cas de refus d'obéissance. Il appartient donc à l'agent désireux de se prémunir de tout reproche de la part de sa hiérarchie d'obtenir une confirmation écrite de l'ordre, après avoir exposé le risque qu'encourait son exécution, notamment sur le plan pénal.

C'est donc à l'agent d'apporter la preuve de l'illégalité de l'acte qui lui est demandé d'accomplir.

¹ Article 23 de l'ordonnance n°2005-10 du 04/01/2005

Une infraction pénale étant par essence illégale, l'agent à qui serait demandé d'accomplir un tel acte serait à bon droit de s'y opposer sauf si cet ordre avait toute l'apparence d'un ordre légal.

Toutefois, sur la base de l'article 122-4 alinéa 2² du code pénal, les magistrats sont extrêmement stricts dans l'appréciation de cette condition et sera condamné l'agent qui avait conscience de participer à une action illégale et pénalement répréhensible.

Pourtant, la vigilance et l'alerte donné au supérieur hiérarchique par l'agent, ne dispensera pas ce dernier d'une exécution de l'ordre donné. L'agent devra s'assurer du respect de deux conditions cumulatives.

B - Deux conditions cumulatives

Pour désobéir il faut que l'ordre soit non seulement illégal mais il doit en plus porter atteinte à un intérêt public. Or, ce qui est illégal, c'est-à-dire, contraire à la réglementation en vigueur, n'est pas forcément de nature à compromettre un intérêt public. Si l'ordre reçu n'est entaché que d'une seule des conditions, l'agent ne pourra que difficilement faire valoir son refus d'exécution.

La jurisprudence est constante sur ce point.

Ainsi « même si l'ordre était manifestement illégal, (il) n'était pas de nature à compromettre gravement un intérêt public (et) le fonctionnaire devrait y déférer (*Conseil d'Etat N° 61127 du 10 février 1965*)

De même l'agent « doit obéir aux ordres reçus sauf s'ils sont à la fois ... illégaux et de nature à compromettre ... un intérêt public. L'illégalité de l'ordre ... ne suffit pas à exonérer de l'obligation » d'obéissance de l'agent (*Conseil d'Etat N° 64308 du 2 novembre 1966*).

Ainsi, le fait d'obliger un agent à exécuter une tâche qui n'est pas prévue dans son statut est certes illégal mais ne compromet pas gravement un intérêt public. L'agent ne saurait donc se dispenser d'exécuter cet ordre.

Une fois remplie la double condition cumulative, il appartient à l'agent d'effectuer une appréciation de la gravité de l'ordre et des conséquences parfois lourdes sur sa carrière.

On notera toutefois que le code pénal ne fait pas référence à cette condition cumulative

² « N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal ».

II - Une appréciation difficile aux conséquences parfois lourdes sur la carrière de l'agent

A - Les difficultés d'appréciation

En effet, non seulement l'ordre donné doit être illégal et compromettre un intérêt public mais il faut, de plus, que son illégalité soit « manifeste » et que son atteinte aux intérêts publics soit « grave ».

Ainsi doit être exécuté un ordre dont l'« illégalité (ne serait pas) manifeste, ni de nature, en outre, à compromettre gravement un intérêt public » (*Conseil d'Etat N° 65484 du 1 février 1967*)

Ainsi à supposer qu'un ordre soit illégal et compromette un intérêt public, il resterait à en apprécier la gravité. Sont concernés les illégalités qui « sautent aux yeux » à l'exclusion des illégalités marginales sur la forme par exemple.

Cette situation laisse beaucoup de place à l'incertitude dans l'appréciation des situations dans lesquelles un agent peut refuser d'exécuter un ordre.

Elle peut conduire, en cas de persistance à désobéir de l'agent, à la mise en œuvre de mesures à son encontre.

B - Les conséquences du non-respect d'un ordre

Le non-respect d'un ordre hiérarchique peut avoir deux conséquences :

- La retenue sur traitement qui n'est pas une sanction disciplinaire mais simplement le résultat du service non fait, le traitement n'est donc pas versé.
- La sanction disciplinaire

L'agent qui n'exécute pas son service en totalité ou tel qu'il a été défini, court le risque d'une convocation par sa hiérarchie pour recueillir ses explications et lui rappeler ses obligations de service. S'il perdure dans ses manquements, il peut très vite faire l'objet d'une sanction disciplinaire, qui selon les circonstances, ira au-delà de l'avertissement ou du blâme.

Un recours de l'agent fautif devant les juridictions administratives, à moins d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'une erreur matérielle, n'entraînera pas l'annulation des décisions de retenue sur traitement ou de la sanction disciplinaire.

La jurisprudence est constante à ce sujet.

Ainsi il a été jugé que « tout fonctionnaire est tenu de se conformer aux ordres qu'il reçoit de ses supérieurs hiérarchiques, sauf si ces ordres sont manifestement illégaux et de nature, en outre, à compromettre gravement un intérêt public ; que ces deux conditions n'étaient pas réunies lorsque M. C... a refusé de se soumettre à l'ordre susmentionné ; qu'ainsi, M. C... a commis une faute en refusant de lui obéir " (*Conseil d'Etat 5 / 3 ssr N° 115332 du 21 juillet 1995*)

III - Quelques exemples

<i>(Crim. 1955)</i>	Les agents communaux peuvent être condamnés s'ils rejettent des déchets polluants dans une rivière. « en raison de l'ordre qui leur a été donné » par le supérieur hiérarchique
<i>(Crim. 23 janvier 1997 Papon)</i>	L'ancien préfet Papon ne pouvait en l'espèce invoqué « le commandement de l'autorité légitime » pour se dégager de sa responsabilité
	Les gendarmes qui ont incendié une paillote corse sur les ordres de leur préfet ont tous été condamnés (directeur de cabinet, colonel, capitaine et simples gendarmes). Motif : ne pas s'être soustraits à un ordre illégal
<i>(CE, 10 Nov.1944, Langneur)</i>	Un secrétaire de mairie a le droit de refuser d'inscrire les gardes du corps sur la liste des chômeurs indemnisés

IV- Références

Réglementaires	Article 23 de l'ordonnance n°2005-10 du 4 janvier 2005
Jurisprudence	Conseil d'État n° 347039 du 5 décembre 2011 Conseil d'Etat N° 61127 du 10 février 1965 Conseil d'Etat N° 64308 du 2 novembre 1966 Conseil d'Etat N° 65484 du 1 février 1967 Conseil d'Etat 5 / 3 ssr N° 115332 du 21 juillet 1995 Crim. 1955 Crim. 23 janvier 1997 Papon CE, 10 Nov.1944, Langneur
Pour en savoir plus	L'établissement : Centre de gestion et de formation Le juriste : M. VALADIER Christophe Le téléphone : 54 78 25 (ligne directe) ou 54 78 10 (ligne d'accueil) Le courriel : christophe.valadier@cgf.pf ou statut.fpc@cgf.pf