

---

## De « l'obéissance » des fonctionnaires

Paul DEVIN

---

### *En bref ....*

L'obéissance des fonctionnaires n'est pas une obligation explicite du statut qui lui a préféré l'exigence d'une conformité aux instructions. Une telle formulation n'est pas un hasard lexical. Elle procède d'une progressive construction politique qui veut articuler

- une responsabilité exigeante des agent-es garantissant mise en œuvre de l'action publique dans les perspectives de l'intérêt général
- une indépendance de leur action destinée à la préserver des pressions idéologiques et partisans.

C'est dans une dialectique des droits et des obligations que le statut veille à cet équilibre pour que l'agent-e de la fonction publique serve l'intérêt général, non du fait d'une soumission à un pouvoir politique mais par l'exercice de sa responsabilité et de sa compétence professionnelle.

Si l'on s'en tient à une lecture littérale des lois définissant le statut des fonctionnaires, celle de 1946<sup>1</sup> et de 1983<sup>2</sup>, il faut constater l'absence du terme d'obéissance. La traduction du principe constitutionnel qui affirme que le « *gouvernement dispose de l'administration*<sup>3</sup> » s'est faite, dans la loi de 1983, par une autre formule que celle de l'obéissance : celle de la conformité aux instructions données<sup>4</sup>. Certains voudront considérer que la mise en évidence de cette distinction est une subtilité casuistique mais, en fait, elle traduit une volonté politique qui s'est progressivement construite au long des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles.

### **En 1946, une motivation historique à renoncer au terme d'obéissance.**

Le premier statut de la Fonction publique date de septembre 1941. Il était signé du maréchal Pétain. Il soumettait les fonctionnaires « *à une discipline fondée sur l'autorité des chefs et l'obéissance des subordonnés*<sup>5</sup> ».

La conception d'une obéissance absolue du fonctionnaire est née pendant l'Entre-Deux-Guerres. Le juriste Georges Renard affirmait que « *le fonctionnaire est tenu d'obéir, même aux ordres de service qu'il juge contraires à la loi* » parce qu'il est « *la chose de l'administration*<sup>6</sup> »

Cette obéissance absolue, le haut fonctionnaire Pierre Fournier la justifiait en s'adressant à ses collègues de la Banque de France qui avaient démissionné face aux exigences de Vichy : « *Il ne s'agit pas à l'heure actuelle d'apprécier l'opportunité des mesures qui sont prises. Il s'agit d'obéir. L'obéissance est une grande vertu ; il faut aujourd'hui la pratiquer. Le Chef de l'État l'a rappelé dernièrement : il est trop facile de s'incliner devant les mesures que l'on approuve ; le sacrifice commence quand, au fond de soi-même, on les regrette*<sup>7</sup>. ». Celui qui appelait ainsi au sacrifice du fonctionnaire allait être nommé à la tête de la SNCF, y organiser l'épuration des cheminots communistes, collaborer avec zèle à la déportation et chercher à engranger les meilleurs profits financiers des transports qui la mettaient en œuvre<sup>8</sup>.

On comprendra aisément la volonté de rompre, à la Libération, avec cette conception de l'obéissance qui avait contraint l'administration à épurer les juifs de la fonction publique et à organiser les trains de la déportation qui transportèrent les juifs, les homosexuels, les tziganes et les communistes vers les camps de la mort.

Mais au-delà de ce contexte historique de la Libération qui nécessite de se départir radicalement du principe vichyste d'obéissance, le statut de 1946 cherche à garantir une conception démocratique et sociale de la fonction publique.

<sup>1</sup> Loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires

<sup>2</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors.

<sup>3</sup> Constitution de 1958, article 20

<sup>4</sup> Loi Le Pors, article 28 intégré dans le Code général de la Fonction publique, art. L121-10

<sup>5</sup> Loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'État et des établissements publics de l'État

<sup>6</sup> Georges RENARD, Cours de droit public, 1922, p.116

<sup>7</sup> Procès-verbal du conseil général de la Banque de France, séance du vendredi 6 septembre 1940, cité par Nathalie CARRÉ DE MALBERG, *Les fonctionnaires (civils) sous Vichy : essai historiographique. Histoire@Politique*, n°2(2), 2007, p.12

<sup>8</sup> Alain LIPIETZ, *La SNCF et la Shoah. Le procès G. Lipietz contre État et SNCF*, 2011 et Cour administrative d'appel de Bordeaux, LIPIETZ/SNCF, dossier n° 06BX01570

## Garantir l'intérêt général par la responsabilité et l'indépendance du fonctionnaire

---

Dans les débats qui avaient opposé les juristes de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, Léon Duguit avait affirmé l'idée, contre celle d'une absolue souveraineté de l'État, d'une soumission du pouvoir gouvernemental au service public : « *Tout acte des gouvernants est sans valeur quand il poursuit un but autre qu'un but de service public. Le service public est le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental*<sup>9</sup> ».

A la Libération, le député Yves Fagon (MRP), rapporteur du statut général de 1946, le formulait autrement : « *les fonctionnaires pourront avoir conscience d'être au service non seulement d'un gouvernement, organe politique et éphémère, non seulement de l'État, entité juridique et transformable mais de la nation, réalité vivante et indestructible* ». Formule que le député Georges Labazée (PS) allait reprendre pour défendre le statut de 1983<sup>10</sup>.

De manière plus tranchée Maurice Thorez (PCF) affirmait en 1946 que « *le fonctionnaire ne doit plus être le domestique du gouvernement livré à l'arbitraire ou au favoritisme mais seulement le serviteur de l'État et de la nation, garanti dans ses droits* ». Il reprenait le principe révolutionnaire de 1789 qui considérait que « *tous les agents de l'administration doivent à la chose publique leurs travaux et leurs soins*<sup>11</sup> ».

---

<sup>9</sup> Léon DUGUIT, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1900, p. 47.

<sup>10</sup> Journal Officiel de la République française, Assemblée nationale, séance du 4 mai 1983

Responsabilité et indépendance agissent de concert pour que l'intérêt général ne puisse être menacé par les intérêts particuliers, ceux des agents comme ceux des gouvernants. Dans les débats préparatoires à la loi de 1983, Georges Labazée, le formulait par l'expression extrême des dérives : « *En fixant les droits et obligations de chacun, le statut des fonctionnaires répond à un besoin de clarté. Souhaitons que son application permette d'écarter le double péril de l'anarchie et de l'arbitraire, de la tyrannie des politiciens et de l'égoïsme à courte vue des techniciens* ». ».

Cette indépendance du fonctionnaire permet au service public d'échapper « *aux aléas de la conjoncture politique*<sup>12</sup> », comme aux risques de pressions de toute nature qu'elles soient politiques, économiques ou administratives. Elle donne plein sens à la distinction entre contrainte de conformité et obéissance.

Mais l'indépendance ne peut constituer l'argument d'une liberté fondée sur des motivations individuelles : elle reste indissolublement liée à la responsabilité d'une mise en œuvre guidée par l'intérêt général.

## Une exigence d'indépendance particulière en matière d'éducation

---

Condorcet affirmait la nécessité particulière de cette indépendance quand il s'agit d'éducation : « *La première condition de toute instruction étant de n'enseigner que des vérités, les établissements que la*

<sup>11</sup> Décret du 27 novembre 1789

<sup>12</sup> Anicet LE PORS, *Le statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales*, Revue française d'administration publique, n°25, 1983, p.32

*puissance publique y consacre doivent être aussi indépendants qu'il est possible de toute autorité politique*<sup>13</sup> ». Comment assurer cette indépendance sans affirmer un libéralisme aux effets inégalitaires ? Comment la concilier avec l'indispensable rôle régulateur de l'État ? Jaurès avait compris qu'il n'y aurait aucune « *solution absolue* » à ce problème<sup>14</sup>.

Pour autant, la progressive construction de la notion de liberté pédagogique, jusqu'à son inscription dans la loi en 2005<sup>15</sup> témoigne de cette volonté politique de ne pas permettre l'assujettissement des pratiques éducatives à des volontés ministérielles portées par une idéologie particulière ou un intérêt partisan.

La liberté pédagogique est limitée par un cadre contraignant puisqu'elle « *s'exerce dans le respect des programmes et des instructions du ministre chargé de l'éducation nationale, dans le cadre du projet d'école ou d'établissement, avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection*<sup>16</sup> ». La jurisprudence a limité son exercice « *aux conditions dans lesquelles les personnels enseignants préparent et délivrent leur enseignement aux classes qui leur sont confiées*<sup>17</sup> ». Mais son existence légale affirme bien un espace de liberté qui ne pourrait exister sous l'empire d'une stricte obéissance. La nature de cette liberté ne peut se confondre avec celle qui s'accorderait avec une fonction libérale mais elle

exclut que l'acte d'enseignement puisse se confondre avec une application de procédure dictée par un supérieur hiérarchique ou par le ministère.

## Garantir les droits de fonctionnaires citoyens

---

On se souvient de la formule de Michel Debré qui voulait que le fonctionnaire serve, travaille et se taise. Déjà en 1941, Philippe Darlan, dans l'argumentation qu'il adressait à Pétain pour l'inciter à décréter le statut général, évoquait le silence et le zèle comme les vertus essentielles du fonctionnaire<sup>18</sup>.

En 1946, Maurice Thorez défend, au contraire, la libération du fonctionnaire, « *garanti dans ses droits, son avancement et son traitement, conscient en même temps de sa responsabilité, considéré comme un homme et non comme un rouage impersonnel de la machine administrative*<sup>19</sup> ».

Le statut de 1983 a été encore plus loin en garantissant explicitement au fonctionnaire la liberté d'opinion<sup>20</sup>. Et c'est l'obligation de neutralité qui permet de rendre cohérente l'affirmation conjointe de cette liberté d'opinion et le fait qu'elle ne puisse pas être instrumentalisée aux dépens du traitement égalitaire dû aux usagers. Les fonctionnaires ne peuvent pas user de leurs fonctions pour faire de la propagande politique,

---

<sup>13</sup> CONDORCET, Rapport sur l'instruction publique, présenté à l'Assemblée législative, les 20 et 21 avril 1792

<sup>14</sup> Jean JAURÈS, Histoire socialiste, t.II, La Législative (1791-1792) éd. Rouff p. 1136

<sup>15</sup> Code de l'éducation, article L912-1-1

<sup>16</sup> ibidem

<sup>17</sup> CE, 30 décembre 2002, Recueil Lebon n°234626

<sup>18</sup> Philippe DARLAN, Rapport au maréchal Pétain sur le statut des fonctionnaires, 14 septembre 1941.

<sup>19</sup> Cité par Revue administrative, 1995, numéro spécial, p. 92.

<sup>20</sup> Loi Le Pors, article 6 intégré dans le Code de la Fonction publique L111-1

du prosélytisme religieux ou de la publicité commerciale.

L'exercice de la responsabilité permet de considérer les agent-es comme des fonctionnaires de plein droit, des citoyens à part entière. « *Nous avons choisi en 1983, disait Anicet le Pors, la conception du fonctionnaire-citoyen, en lui reconnaissant, en raison même de sa vocation à servir l'intérêt général et de la responsabilité qui lui incombe à ce titre, la plénitude des droits de citoyens*<sup>21</sup>. »

## Fonder la qualité du service public sur la professionnalisation des agent-es

---

Une autre évolution notable de la fonction publique tout au long des XIXe et XXe siècles a été de vouloir fonder son efficacité sur la professionnalisation. Elle s'oppose à une conception qui voulait que la soumission du fonctionnaire puisse suffire à l'exercice de sa mission.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, si la capacité à lire et écrire est requise, c'est le soutien politique qui permet d'accéder aux postes. La suppression de la vénalité des charges et le principe d'un égal accès aux emplois publics énoncé en 1789<sup>22</sup> n'ont pas débarrassé la fonction publique du népotisme. Depuis la fin du XIXe, l'usage des concours et la formation professionnelle des agents ont transformé leur culture d'exercice en imposant l'expertise comme atout majeur de qualité du service public. Si la maîtrise technique ne peut

prétendre se suppléer aux exigences de l'intérêt général, elle donne une dimension particulière à l'indépendance. Face aux conflits d'intérêts, aux tentatives d'imposition guidées par des choix idéologiques ou aux successifs changements de cap guidés par une vision partisane des alternances politiques, elle apparaît comme garante de l'efficacité et de la continuité du service public.

## Une dialectique des droits et obligations

---

Le statut de 1946<sup>23</sup> banalise la condition juridique du fonctionnaire en affirmant ses droits de citoyen, notamment en reconnaissant la plénitude de ses droits politiques et syndicaux. Il initie la conception nouvelle d'une dialectique nécessaire entre les droits et les obligations. Cette conception rompt radicalement avec le principe d'obéissance du statut de 1941. Mais elle ne constitue un gage de liberté qu'à la condition d'une dialectique des droits et des obligations. La question n'est pas tant de chercher leurs limites respectives que de les penser simultanément dans leurs exigences réciproques pour dépasser leur nature contradictoire. Cette vision dialectique évite une conception qui cantonnerait le fonctionnaire à exécuter des ordres mais elle le contraint à l'exigence d'une action centrée sur l'intérêt commun et capable de dépasser les seules volontés corporatistes ou individuelles.

---

<sup>21</sup> Anicet LE PORS, *Les fonctionnaires, citoyens de plein droit*, Le Monde, 31 janvier 2008

<sup>22</sup> Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, article 6

<sup>23</sup> Loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires

Une telle vision nous permet de servir l'intérêt général, non par la soumission mais par la responsabilité.

### **Protéger des abus d'autorité**

L'autorité hiérarchique au sein de la fonction publique relève de ce que Max Weber appelait le « *pouvoir impersonnel* », c'est-à-dire une autorité fondée sur le droit rationnel, à la différence d'une forme de pouvoir liée à la seule volonté personnelle. C'est donc l'application des textes réglementaires qui fonde le pouvoir hiérarchique de l'administration. C'est aussi pour cela que la formule du statut de 1983 évoque une conformité aux instructions et non une obéissance aux ordres. L'obligation de conformité concerne donc des demandes issues d'instructions réglementaires et de contraintes légales et non des volontés personnelles du supérieur hiérarchique.

Une telle distinction oppose pouvoir et autorité. Si le pouvoir repose sur le rapport de force et la contrainte, l'autorité suppose une capacité reconnue comme légitime par le subordonné. C'est cette légitimation par le cadre légal et réglementaire qui doit fonder le lien hiérarchique, hors de tout arbitraire personnel : « *le détenteur légal du pouvoir, le "supérieur", lorsqu'il ordonne, obéit pour sa part à l'ordre impersonnel par lequel il oriente ses dispositions*<sup>24</sup> ».

### **Le discours simplificateur de l'administration et les abus qu'il tente de justifier.**

Souvent davantage soucieuse d'imposer les obligations que de garantir les droits, l'administration répète à l'envi la formule simplifiée de l'obéissance jusqu'à vouloir faire croire que le « *catéchisme du régime administratif* » c'est « *obéir d'abord, discuter ensuite*<sup>25</sup> ».

L'habitude est grande de désigner la conformité aux instructions par le terme d'obéissance. Anicet le Pors, lui-même, dans la discussion parlementaire du projet de loi de 1983, résume ainsi l'obligation de conformité<sup>26</sup>. Mais il ne confond pas, pour autant, cette simplification langagière avec sa mise au service de l'assujettissement du fonctionnaire.

Or, les usages actuels ne cessent d'outrepasser les obligations. Le recours récurrent à la notion d'obligation de réserve témoigne de ces abus.

Rappelons que le fonctionnaire n'est tenu à l'obligation de neutralité que dans l'exercice de ses fonctions. Par contre, dans toute sa vie citoyenne, il doit faire preuve de réserve. Si cette obligation jurisprudentielle (l'obligation de réserve n'est pas une contrainte légale) contraint l'agent-e à se garder de toute considération outrancière, difamante ou injurieuse à l'égard du service public et de ses agents, elle ne vient nullement réduire son droit plein et entier de manifester publiquement ses opinions politiques ou religieuses, dès qu'il est hors du

<sup>24</sup> Max WEBER, *La domination légale à direction administrative bureaucratique* paru dans *Économie et Société*, 1921

<sup>25</sup> Georges RENARD, *La théorie de l'institution*, 1930, p.171

<sup>26</sup> Journal Officiel de la République française, Assemblée nationale, séance du 4 mai 1983, p.775

cadre d'exercice de sa fonction. Un-e fonctionnaire peut donc exprimer publiquement son opinion, si critique soit-elle, sur la politique gouvernementale, pourvu que ce soit avec réserve et hors de l'exercice de ses fonctions<sup>27</sup>.

Pourtant, force est de constater que sous prétexte d'obéissance, des pressions abusives sont régulièrement exercées à ce sujet.

### **Quel risque disciplinaire ?**

L'usage jurisprudentiel a consacré le terme d'obéissance et considéré que la « désobéissance » de l'agent public peut constituer une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire.

L'invocation de l'article 28 de la loi de 1983 qui prévoit une exception à l'obligation de conformité aux instructions, est d'un usage exceptionnel. Il ne concerne que le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. La nature cumulative de ces deux conditions est particulièrement rare, d'autant qu'il appartient à l'agent faisant appel de la décision disciplinaire de prouver en quoi l'ordre reçu est manifestement illégal<sup>28</sup>. Mais il faut tout de même rappeler que l'illégalité de l'instruction amène à une obligation de désobéissance car l'agent, responsable de ses actes, ne peut se justifier par l'ordre donné d'avoir lui-même commis un acte illégal<sup>29</sup>. Et ce principe est confirmé par le Code pénal : « *n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité*

*légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal*<sup>30</sup> ».

Une autre situation permet à l'agent de « désobéir » : l'existence d'un danger grave et imminent pour sa vie ou santé. C'est le droit de retrait. Mais son usage nécessite une impérative situation de danger.

Hormis ces situations particulières, quelle est la réalité du risque disciplinaire ?

L'examen de la jurisprudence depuis 1946 montre que les condamnations du juge administratif résultent de manquements répétés à des instructions clairement établies par la réglementation. Le risque disciplinaire ne peut donc légitimer l'acceptation d'ordres qui n'émaneraient que de volontés arbitraires sans fondement légal ou réglementaire. Le réflexe syndical qui demande systématiquement la justification des demandes par les textes sur lesquels ils se fondent a deux vertus : celle de relativiser la nature impérative de l'exécution quand cette justification est impossible et celle de rappeler aux supérieurs hiérarchiques la nature légale et réglementaire de leur autorité. Rappel d'autant plus essentiel que la culture néomanagériale a produit les représentations abusives d'un pouvoir qui se légitimerait du seul fait de la supériorité hiérarchique.

La passivité du fonctionnaire face à la demande injustifiée constitue probablement le facteur majeur des évolutions néomanagériales. Jouant en permanence sur les limites de la légalité et n'y rencontrant que peu de limites, les cadres administratifs

<sup>27</sup> • Nos services publics, Guide du devoir de réserve et de la liberté d'expression des agents publics, juillet 2021

<sup>28</sup> Cour administrative d'appel de Versailles, 3 novembre 2016,

N° 15VE04053

<sup>29</sup> Conseil d'État, arrêt Langneur, 10 novembre 1944, n° 71856

<sup>30</sup> Code pénal, article 122-4, alinéa 2

finissent par se persuader que leur volonté personnelle suffit à légitimer leurs demandes. Ces abus n'ont guère fait la preuve de leur capacité à améliorer le fonctionnement du système mais ont une notoire responsabilité dans la dégradation des conditions de travail et ses effets psycho-sociaux sur les personnels.

## Désobéir si les valeurs républicaines sont menacées ?

Mais que faire si les instructions données venaient à contrevenir aux valeurs de la République ?

Le 21 juin 2024, des cadres de l'Éducation nationale, chef-fes d'établissement et inspecteur-trices, ont appelé à la signature d'une pétition annonçant un refus d'obéir à des mesures qui seraient en opposition aux valeurs républicaines, en cas d'arrivée au pouvoir du Rassemblement national : « *Parce que nous servons l'État, nous déclarons dès aujourd'hui qu'aucun d'entre nous n'appliquera de mesures qui contreviendraient aux valeurs de la République. Nous ne serons pas les exécuteurs d'une politique contraire aux principes qui fondent notre attachement au service public d'éducation* ». 3300 signatures seront obtenues.

Le Rassemblement national avait annoncé par l'intermédiaire de Roger Chudeau (RN) : « *Si nous arrivons au pouvoir et si j'ai quelque chose à voir dans l'éducation, j'écrirai à ces gens-là pour leur dire "vous avez une semaine pour vous rétracter. Excusez-vous publiquement parce que vous avez violé tous les principes de la déontologie de votre fonction et sinon vous passerez en conseil de discipline"* ».

D'un point de vue juridique, on perçoit évidemment la difficulté qu'il y aura à établir la nature antirépublicaine de l'ordre donné. C'est l'action collective qui pourra garantir que le refus d'application de mesures qui contreviendraient aux valeurs de la République ne permette pas mettre en péril l'emploi des agent-es.

## Pour conclure...

L'enjeu du statut n'est pas seulement de définir les obligations et les droits de chaque agent-e et de la fonction publique mais aussi de lui donner mission, grâce à son indépendance, d'être l'acteur d'un service public à l'abri des intérêts particuliers d'un pouvoir politique, religieux ou économique. Cela constitue un devoir particulier pour le fonctionnaire qui inscrit sa mission non seulement dans l'exigence d'une compétence professionnelle mais aussi dans celle d'un impératif de respect des valeurs démocratiques et républicaines.

L'obligation d'agir en conformité avec les instructions a pour finalité de garantir la liberté des citoyens et non de légitimer l'autoritarisme d'un gouvernement.

**Voilà pourquoi les fonctionnaires ne sont plus « les domestiques du gouvernement » mais ceux qui veillent sur « la chose publique » par engagement pour l'intérêt général.**

## Pour aller plus loin ...

---

- Anicet LE PORS, Gérard ASCHIERI, *La fonction publique eu XXIe siècle*, L'Atelier, 2021
- Julie GERVAIS, Claire LEMERCIER, Willy PELLETIER, *La valeur du service public*, La Découverte, 2021, Partie III, chapitre II
- Evelyne BECHTOLD-ROGNON, *Pourquoi joindre l'inutile au désagréable ? En finir avec le nouveau management public*, L'Atelier, 2018

### ***D'autres textes téléchargeables sur le sujet***

- Dialectique de la liberté pédagogique et de l'intérêt général



- 
- Le nouveau management public et les personnels d'encadrement



- 
- Contrôle, intérêt général et démocratie : l'exemple de l'inspection dans l'Éducation nationale

