

# Les enseignantes et les enseignants doivent-ils obéir ?

Paul DEVIN, président de l'Institut de recherches de la FSU,  
mars 2023

Le discours institutionnel évoque régulièrement l'obligation d'obéissance du fonctionnaire. A tel point que c'est devenu pour beaucoup une évidence que nul ne peut débattre. On trouve aujourd'hui des pages de sites institutionnels, des documents de formation, voire des écrits syndicaux qui affirment cette obligation d'obéissance sans davantage de commentaires.

Et pourtant... ce n'est pas si simple.

## Obéir ?

Commençons par rappeler que dans la loi du 13 juillet 1983, dite loi Le Pors, qui est celle qui définit actuellement nos droits et nos obligations, le mot d'obéissance n'est jamais utilisé. L'obligation hiérarchique est exprimée autrement : « *Le fonctionnaire doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique*<sup>1</sup> ». D'aucuns pourraient estimer que c'est ergoter que d'établir une différence. Pourtant ce n'est pas un choix lexical hasardeux qui a conduit à écarter le terme d'obéissance du texte de loi. C'est une volonté délibérée du législateur qui a voulu l'éviter pour qu'il ne puisse pas « *servir de point d'appui pour une conception autoritaire* » de la relation hiérarchique<sup>2</sup>.

C'est que le premier statut des fonctionnaires de l'État, décrété en septembre 1941 par le maréchal Pétain, définissait une discipline fondée sur l'obéissance des subordonnés aux ordres de leurs supérieurs hiérarchiques<sup>3</sup> et que l'on sait comment cette autorité absolue des chefs sera mise au service des pires barbaries de la politique de Vichy. On comprend, qu'à la Libération, la loi de 1946<sup>4</sup> qui définissait un nouveau statut pour les fonctionnaires ait délibérément exclu l'usage du terme d'obéissance. Un tel refus fut volontairement confirmé par la loi de 1983.

## Le principe d'autorité hiérarchique

La Constitution affirme que le gouvernement dispose de l'administration pour conduire sa politique<sup>5</sup>. L'action du fonctionnaire, de ce fait, doit se consacrer à la politique nationale. Un principe de hiérarchie découle de cette affirmation constitutionnelle et s'impose aux agentes et agents. Vouloir s'en soustraire supposerait une conception ultralibérale de l'action publique qui la soumettrait aux enjeux des intérêts personnels ou des volontés particulières. Mais la question reste entière des modes d'exercice de l'autorité par lesquels ce principe de hiérarchie se met en œuvre.

Déjà au XIX<sup>e</sup> siècle, s'opposaient des conceptions issues de la doctrine napoléonienne qui affirmaient la soumission totale des subordonnés et celles qui commençaient à défendre une autre vision de l'autorité hiérarchique. Le projet de statut de juin 1920 évoquait la nécessité d'une « *collaboration confiante* » et tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, les conceptions ont évolué vers une représentation qui ne confondait plus le principe hiérarchique avec une obéissance absolue et aveugle.

En 1946, voulant rompre définitivement avec les principes autoritaristes de Vichy, le statut affirme la responsabilité du fonctionnaire. « *Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées*<sup>6</sup> ». Cette notion de responsabilité est un élément central d'une conception nouvelle qui va progressivement renoncer à l'idée d'un

---

<sup>1</sup> Loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors, article 28. Cet article est désormais intégré au Code général de la Fonction publique, article L.121-10

<sup>2</sup> Anicet LE PORS, Entretien, 23 février 2022, Le Temps des ruptures

<sup>3</sup> Loi du 14 septembre 1941, article 13

<sup>4</sup> Loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires

<sup>5</sup> Constitution du 4 octobre 1958, article 20

<sup>6</sup> Loi du 19 octobre 1946, articles 11 et 12

« *fonctionnaire-sujet* » pour établir celle d'un « *fonctionnaire-citoyen*<sup>7</sup> ». La doxa conservatrice tentera d'y résister : bien des commentaires de la loi de 1946 annoncent avec frayeur la fin de l'autorité de l'État au profit du pouvoir syndical ou de l'indiscipline des agents et dans les années 1950, Michel Debré répétait encore que le fonctionnaire devait servir et se taire.

Avec le statut de 1946, l'affirmation de garanties statutaires va renforcer la notion de responsabilité en limitant l'arbitraire hiérarchique. Avant la Seconde guerre mondiale, les syndicats craignaient que le statut renforce l'assujettissement des fonctionnaires, ils acceptaient désormais l'idée nouvelle, défendue par le législateur de 1946, que le statut permettait de garantir conjointement l'autorité nécessaire de l'État et la démocratisation de l'organisation de ses services<sup>8</sup>.

En 1983, la loi Le Pors venait renforcer encore cette évolution.

### **Se conformer aux instructions**

Il est fréquent que des responsables traduisent l'article 28 de la loi de 1983, qui affirme la conformité aux instructions, par la notion d'obéissance. Rappelons encore une fois que c'est un choix du législateur de ne pas avoir confondu « obéir » et « se conformer », d'autant que si le législateur avait considéré que la conformité aux instructions se réduisait à l'exécution de consignes ou à la mise en œuvre de procédures, il n'aurait pas pris la précaution de commencer cet article 28 en rappelant que le fonctionnaire était responsable de l'exécution des tâches confiées. Cette affirmation de responsabilité suppose sa part d'initiatives, d'appréciation et de compétences. Elle empêche que la conformité soit confondue avec une soumission.

Il est donc clair que le législateur a cherché à trouver le plus juste équilibre pour affirmer l'obligation du fonctionnaire à servir l'intérêt général dans le cadre défini par la politique nationale, tout en évitant que ce principe cardinal de la fonction publique puisse être instrumentalisé à des fins autoritaristes.

La jurisprudence confirme que les condamnations pour « refus d'obéissance » sont loin de s'inscrire dans une obligation de soumission absolue à toute demande hiérarchique. Pour ne prendre qu'un exemple<sup>9</sup>, le Conseil d'État confirme une mise à la retraite anticipée parce que le refus d'obtempérer à des demandes « *concernant l'organisation des tâches au regard des exigences de la réglementation* » a « *porté atteinte au bon fonctionnement des services* » dans un contexte de « *négligences et retards dans l'exécution des travaux réalisés* » et « *d'une durée journalière de travail effectif très insuffisante* ». Les mesures disciplinaires concernent des faits où le service n'est pas assuré (non-respect des horaires, absentéisme, ...), où la négligence et l'insuffisance de l'exercice professionnel sont manifestes. Les menaces disciplinaires brandies par la hiérarchie hors de ces situations relèvent donc d'illégitimes volontés de pression. Rappelons que les missions des inspecteurs sont définies par une circulaire<sup>10</sup> où la volonté d'amélioration de la qualité du service public est définie comme fondée sur « *l'accompagnement et la formation* », pas sur la contrainte.

### **Liberté pédagogique et compétence professionnelle**

En 2005, en inscrivant la liberté pédagogique dans la loi, le ministre avait rappelé l'intention de considérer « *l'enseignant comme un maître, dont la compétence, fondée sur la maîtrise des savoirs à enseigner, s'étend naturellement à la manière de les enseigner*<sup>11</sup> ». L'actuelle rhétorique qui prétend affirmer que la liberté pédagogique n'a été légiférée que pour la contraindre est donc une interprétation tendancieuse<sup>12</sup>.

L'affirmation de la responsabilité se fonde sur la reconnaissance d'un exercice personnalisé de la compétence professionnelle, compétence garantie par le recrutement et la formation. Pour atteindre les finalités données par les instructions, le fonctionnaire dispose d'une marge d'appréciation et d'initiative pour choisir les stratégies et les modalités d'organisation de son travail. La légitimité des élus

---

<sup>7</sup> Anicet LE PORS, *Le fonctionnaire doit être citoyen et non sujet*, entretien, L'Humanité, 14 mai 2019

<sup>8</sup> Discours de Maurice Thorez, Assemblée nationale, 5 octobre 1946.

<sup>9</sup> Conseil d'État, 8èmes et 3èmes sous-sections réunies, du 28 novembre 2003, 234898, inédit au recueil Lebon

<sup>10</sup> Circulaire n° 2015-207 du 11-12-2015

<sup>11</sup> Assemblée nationale, Déclaration de François Fillon, 2ème séance du 15 février 2005

<sup>12</sup> Paul DEVIN, Blog Médiapart, 3 juillet 2022, [lire en ligne](#)

à définir la politique d'action publique et celle des supérieurs hiérarchiques à en organiser la mise en œuvre ne légitime donc pas une négation de la compétence professionnelle et de la responsabilité qu'elle confère.

D'ailleurs, qui pourrait imaginer que la réduction de l'action enseignante à la mise en application de protocoles dictés par la hiérarchie indépendamment des situations réelles de la classe, serait capable de répondre à un enjeu de réussite des élèves? Aucun pédagogue, aucun didacticien n'a jamais défendu un tel modèle. C'est pourquoi les documents institutionnels d'accompagnement des pratiques professionnelles doivent retrouver leur fonction de préconisation, hors de toute perspective impositive.

Bien des raisons motivent un retour d'une considération de la compétence qui écarte les conceptions applicationnistes du métier.

- Tout d'abord la perte de sens de l'activité professionnelle exprimée par beaucoup d'enseignantes et d'enseignants, perte de sens qui est très coûteuse sur le plan des risques psychosociaux et très inquiétante au vu de la crise de recrutement. Il est impératif pour la continuité du service public que tout soit mis en œuvre pour faire cesser une crise qui, au-delà des souffrances professionnelles qu'elle cause, met en péril l'avenir du système.
- Ensuite parce qu'en imposant des pratiques qui relèvent souvent de croyances idéologiques, de modes passagères ou de convictions personnelles et non d'une réalité objective, l'injonction méthodologique est particulièrement risquée sur le plan des résultats. Pour parfaire le service public d'éducation, il ne peut y avoir d'autre axe d'amélioration qualitative que le développement des compétences professionnelles par une formation capable d'admettre la complexité des situations et les débats nécessaires pour les résoudre.
- Enfin parce soumettre la pédagogie aux alternances politiques nuit à l'établissement de cohérences à long terme et finit par organiser la formation non plus dans la perspective du développement des compétences professionnelles mais dans celle d'un accompagnement de la mise en œuvre de réformes successives et souvent contradictoires.

### ***Liberté pédagogique et indépendance***

Dès la Révolution française, des réserves étaient faites pour limiter le pouvoir des gouvernants dans la politique éducative nationale. Condorcet affirmait la nécessité d'une indépendance de l'instruction publique vis-à-vis des pouvoirs politiques et cela, expliquait-il, parce que la première condition de toute instruction est « *de n'enseigner que des vérités* »<sup>13</sup>. Défendre un service public national de l'éducation suppose qu'on empêche qu'il puisse être confisqué par les intérêts partisans d'un pouvoir en place, aux dépens des finalités d'intérêt général.

Cette nécessité démocratique de garantir le service public d'éducation d'un risque d'instrumentalisation idéologique ou partisane est une seconde motivation de l'affirmation légale de la liberté pédagogique. Et si la loi encadre la liberté pédagogique par les programmes, les instructions et le projet d'école ou d'établissement, elle n'en affirme pas moins son légitime exercice.

Les équipes enseignantes doivent davantage se saisir de la possibilité de définir collectivement leur action par le projet d'école et le projet d'établissement. L'autorité hiérarchique ne leur est opposable que s'ils venaient à contredire les programmes et les instructions, certainement pas du seul fait d'une divergence d'appréciation.

L'indépendance n'est pas tant une revendication du fonctionnaire qu'une garantie de démocratie. Les lois statutaires, en affirmant la distinction du grade et de l'emploi, cherchent à assurer cette indépendance en réduisant l'arbitraire hiérarchique et la pression politique sur le déroulement de la carrière du fonctionnaire.

---

<sup>13</sup> CONDORCET, *Projet de décret sur l'organisation générale de l'enseignement public*, 1793

### **Le refus de se conformer**

Aux termes de la loi, un ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public n'a pas à être exécuté<sup>14</sup>. Mais la jurisprudence témoigne de la rareté de ces situations d'autant que les deux motifs doivent se cumuler et que c'est à l'agent d'apporter la preuve de l'illégalité<sup>15</sup>.

Les situations mettant en danger grave et imminent la santé de l'agente ou de l'agent peuvent aussi légitimer, dans le cadre du droit de retrait<sup>16</sup>, de ne pas se conformer à une instruction. Enfin aucun agent ne peut être l'objet de mesures disciplinaires s'il a refusé de se conformer à des instructions qui constituaient un harcèlement<sup>17</sup>.

Mais dans la plupart des situations, les conflits d'autorité hiérarchique ne s'inscrivent pas dans ces cadres et n'ont donc pas à chercher à être résolus par l'affirmation d'un « droit à désobéir ». Ils reposent simplement sur le fait qu'une injonction qui ne se fonde pas sur la loi ou la réglementation ne s'impose pas à l'agent. Le fait de s'y soumettre ou non ne relève donc pas tant d'une question légale que de la capacité de l'agente ou de l'agent à repérer ce qui s'impose à lui du fait d'une instruction réglementaire et ce qui ne relève que d'une volonté discrétionnaire du supérieur hiérarchique à laquelle il n'a pas obligation de se conformer.

### **Une vision dialectique des droits et des obligations**

L'évolution des textes législatifs jusqu'à la loi de 1983 a progressivement affirmé les droits de citoyen du fonctionnaire tout en maintenant les exigences nécessaires pour que le service public se consacre à l'intérêt général. Il en ressort une dialectique nécessaire des droits et des obligations qui conduit le fonctionnaire à revendiquer ses droits et à accepter ses obligations, non plus comme des logiques contradictoires mais comme obéissant conjointement à la conception d'un service public en démocratie. Affirmer l'obéissance du fonctionnaire comme exigeant sa soumission absolue aux ordres donnés viendrait nier cet équilibre pourtant essentiel à la démocratie. Car comme l'affirmait Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État : « *l'obéissance hiérarchique qui est un principe cardinal, ne saurait échapper aux questionnements: obéir, ce n'est pas se soumettre, ni renoncer à penser, ni devoir se taire*<sup>18</sup> ».

---

<sup>14</sup> Loi du 13 juillet 1983, article 28

<sup>15</sup> Cour administrative d'appel de Versailles, 3 novembre 2016, N° 15VE04053

<sup>16</sup> Décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, article 5-6

<sup>17</sup> Code de la fonction publique, article L.133-2

<sup>18</sup> Jean-Marc SAUVÉ, *Allocution d'ouverture*, colloque EHESS / Conseil d'État, 21, 22 et 23 février 2013 [► lire en ligne](#)