

Analyse juridique de l'étude de cas

La relation hiérarchique : l'obligation d'obéissance

"retenue sur salaire d'un enseignant pour absence à la journée 'portes ouvertes' de son établissement"

Cas proposé par Ludovic AYRAULT

Université de Clermont-Ferrand

Animateur de l'atelier

et commenté par Didier CHAULLET

Avocat bâtonnier – Tribunal de Saintes

Octobre 2005

Rappel des objectifs

Déterminer les conditions de participation d'une enseignante à la journée portes ouvertes du lycée.

Rappel des faits

- Le 14 janvier 2002, le recteur d'académie arrête que la journée du vendredi 10 mai 2002 est vacuée. Les lycées devront définir les modalités de report ;
- le 20 mars 2002, le proviseur du lycée décide de reporter au samedi 20 avril 2002 les cours prévus le 10 mai 2002 en modifiant le contenu de la journée de cours en journée portes ouvertes de l'établissement ;
- le 25 avril 2002, le recteur décide de procéder à une retenue sur salaire pour service non fait au vu de l'absence d'une enseignante à cette manifestation ;
- le 3 septembre 2002, rejet du recours gracieux formé le 12 juin 2002 ;
- l'enseignante conteste la légalité de la mesure prise de retenue sur salaire et la légalité de l'arrêté du 14 janvier 2002 par voie de requête introductive d'instance le 29 octobre 2002.

Analyse juridique des étapes du litige

- Arrêté rectoral du 14 janvier 2002 : cet arrêté a la nature juridique d'un acte administratif unilatéral de nature réglementaire ;
- courrier du proviseur du 20 mars 2002 : l'acte du proviseur s'analyse comme une note interne caractérisant une mesure d'ordre intérieur. L'arrêté rectoral précise bien que les propositions formulées par les instances des lycées devront être approuvées par les inspecteurs d'académie ;
- arrêté rectoral du 25 avril 2002 : l'arrêté a la nature juridique d'un acte administratif unilatéral individuel ;
- recours gracieux auprès du recteur d'académie : le recours gracieux a pour effet de proroger le délai de recours de deux mois. La réponse du recteur a lieu dans ce délai.
- requête introductive d'instance du 29 octobre 2002.

Le recours

La demande :

le recours formé par l'enseignante vise l'annulation de l'arrêté rectoral du 25 avril 2002. Une erreur juridique a cependant été commise par la requérante dès lors que le rejet du recours gracieux a emporté comme effet une substitution, s'agissant de l'acte qu'il convient de contester, de l'acte de rejet à l'acte de retenue sur salaire. Tel est bien le cas dans l'hypothèse d'un recours administratif tel le recours gracieux.

Les moyens :

à l'appui du recours, l'enseignante conteste la légalité de l'arrêté rectoral du 14 janvier 2002. Ce faisant, et juridiquement, elle conteste l'acte litigieux *en excipant de l'irrégularité de l'arrêté rectoral* du 14 janvier 2002.

Une erreur juridique est cependant commise dans la qualification des moyens dès lors qu'une confusion existe, pour l'enseignante, entre les moyens de légalité externe de la décision du 25 avril 2002 entendus au sens juridique (vice de forme, vice de procédure, ...) et les moyens de légalité externe entendus selon la requérante (au sens de moyens de légalité qui visent un acte distinct de celui qui est directement l'objet du recours). Le recours par voie d'exception n'est en aucun cas synonyme d'un moyen de légalité externe.

Le raisonnement tenu par l'enseignante est le suivant : la reconnaissance de l'illégalité de l'arrêté rectoral du 14 janvier 2002 doit logiquement emporter l'illégalité des actes administratifs d'application, et partant, ultérieurs.

Abstraction faite de l'acte effectivement soumis au contrôle du juge, ce raisonnement n'est pas dépourvu de logique juridique. La retenue sur salaire résulte effectivement de l'absence de l'enseignante à la manifestation des portes ouvertes de son établissement. Or, il est vrai que cette manifestation s'est tenue à une date qui a été fixée à la suite de la vacance des établissements arrêtée par le recteur d'académie. Il n'est pas inutile de s'interroger sur la légalité de l'arrêté rectoral du 14 janvier 2002 et de la décision du proviseur du 20 mars 2002, même si cela ne conditionne pas l'issue du litige.

Légalité de l'arrêté rectoral du 14 janvier 2002

L'article 4 du décret n° 90-236 du 14 mars 1990 impose l'écoulement d'un délai d'une année entre la publication et l'application de toute décision concernant un département ou une académie sauf à ce que la motivation fasse mention de circonstances non prévisibles.

L'acte vise bien l'ensemble de l'académie. Entre-t-on cependant dans l'exception prévue ? *A priori*, la réponse est négative puisque les visas font référence à des avis émis par le comité technique paritaire et le conseil académique de l'éducation nationale (exigence posée par l'article 3 du décret n° 90-236). La situation calendaire ne saurait constituer une circonstance imprévisible.

L'arrêté rectoral doit ainsi être considéré comme illégal.

Légalité de la fixation de la date de la journée portes ouvertes

La proposition du proviseur de fixer la journée des portes ouvertes le samedi est-elle légale en admettant qu'elle ait été approuvée par l'inspecteur d'académie ?

L'article 2 du décret n° 85-924 du 30 août 1985, dans sa version modifiée, confère aux lycées, établissements publics locaux d'enseignement, une certaine autonomie en ce qui concerne l'organisation du temps scolaire.

Cependant, si aux termes de l'article 8 du décret, le proviseur est l'exécutif de l'établissement, l'article 33-2 précise les compétences du conseil d'administration parmi lesquelles figure l'organisation du temps scolaire. Le proviseur n'est donc pas compétent pour intervenir en matière d'organisation du temps scolaire hors de l'intervention du conseil d'administration. La circulaire du proviseur ne fait nullement mention d'une délibération de cette instance.

En cette absence, il convient de conclure à l'illégalité de l'organisation des portes ouvertes.

Légalité de l'arrêté rectoral du 25 avril 2002

L'arrêté rectoral de retenue sur salaire sanctionne l'absence de l'enseignante à l'occasion de ce qui est considéré par l'autorité administrative comme une charge de service à laquelle elle était tenue.

Doit-on considérer que cet arrêté est entaché d'irrégularité au seul motif de l'illégalité de l'arrêté rectoral du 14 janvier 2002 ? La réponse est négative dès lors qu'il faut distinguer deux éléments :

- la possibilité pour l'enseignante, par voie de recours, de contester l'ordre qui lui a été donné d'être présente lors de la manifestation des portes ouvertes ;
- la sanction prononcée à son encontre pour service non fait et qui se traduit par une retenue sur salaire.

Il convient effectivement de rappeler, ainsi que le précise justement le mémoire de l'administration, que tout agent public a l'obligation d'exécuter les ordres de son supérieur hiérarchique. Seule l'hypothèse d'une injonction manifestement illégale de nature à compromettre gravement un intérêt public exonère l'agent de son obligation.

L'acte en cause dans ce litige est certes illégal mais il ne remplit pas les conditions de nature à autoriser l'enseignante à refuser d'obéir. Il n'appartenait donc pas à l'enseignante de refuser de participer à la journée portes ouvertes dès lors qu'il était bien entendu, au vu de la circulaire du proviseur, qu'il s'agissait là d'une journée obligatoire pour les élèves : "s'agissant d'une journée scolarisée (...) elle fera l'objet d'une évaluation portée sur le bulletin du 3^e trimestre".

L'administration a ainsi raison en considérant que la faute de l'agent exonère l'administration de sa responsabilité et cite à bon escient l'arrêt *Noble* de 2002. Selon le mémoire de l'administration, "dans une décision récente, le Conseil d'État a rejeté une demande de réparation d'une perte de rémunération. La motivation de la décision s'est placée sur le terrain du défaut de lien de causalité direct. En effet, la perte de rémunération ne résultait pas, dans le cas d'espèce, d'une décision, même illégale, mais du refus de l'agent de prendre son service (C.E., 10 avril 2002, M. Noble, req. 22720¹). C'est une situation similaire que la requérante présente devant le tribunal de céans". Dans cette espèce, un universitaire ne rejoint pas son poste pour motif d'illégalité de la décision ministérielle et voit sa rémunération suspendue. Comme le souligne le Conseil d'État, cette suspension est entièrement imputable à son propre comportement. La décision ne présentait pas le caractère d'un acte manifestement illégal de nature à compromettre gravement un intérêt public. La décision devait donc être exécutée sans attendre l'intervention du juge quant à l'illégalité invoquée de l'acte.

C'est précisément la solution que l'enseignante devait appliquer : contester cette situation illégale devant une juridiction administrative de manière à invoquer l'illégalité de l'ordre donné. Par la voie d'un recours de pleine juridiction – impliquant alors une demande de dommages et intérêts préalable à cette saisine – l'enseignante pouvait obtenir réparation. Elle ne pouvait en revanche décider d'apprécier seule la régularité de l'injonction donnée, sauf à entrer dans l'exception reconnue. L'objectif est clairement d'éviter tout blocage de l'institution publique.

¹ On relèvera d'ailleurs une erreur dans le numéro de la requête, dès lors qu'il s'agit en réalité de 226720.