

Le pouvoir hiérarchique

Le pouvoir hiérarchique est le contrôle exercé par le supérieur hiérarchique sur les agents qui lui sont subordonnés.

La notion renvoie à celle de nécessité de service, qui lui donne sa légitimité, et à celle de mesures d'ordre intérieur, qui en permet l'application.

Le pouvoir hiérarchique constitue une des garanties d'égalité d'accès au service public et participe de la cohérence de l'action publique.

Définition

Construite largement sur le modèle militaire, la fonction publique donne une part très importante au principe hiérarchique.

Le contrôle porte aussi bien sur les actes que sur les personnes des subordonnés.

Le pouvoir hiérarchique s'exerce a priori et peut aller très loin puisqu'il comprend les prérogatives suivantes :

- pouvoir d'instruction : l'autorité hiérarchique évoque l'affaire et la traite directement ;
- pouvoir d'annulation : l'autorité hiérarchique peut tout simplement annuler la décision prise par son subordonné pour des raisons d'opportunité ;
- pouvoir de substitution : l'autorité hiérarchique peut se substituer à son subordonné et agir en ses lieu et place ;
- pouvoir de réformation : l'autorité hiérarchique peut modifier la décision prise par son subordonné.

Nécessité de service

Elle est le fondement du pouvoir hiérarchique.

Elle peut se traduire par des actes réglementaires ou par des mesures d'ordre intérieur.

Par des actes réglementaires : avec l'arrêt Jamart (1936), le Conseil d'État consacre l'existence d'un pouvoir réglementaire permettant aux ministres de prendre les mesures nécessaires à l'organisation de leurs services.

L'intérêt de l'arrêt réside surtout dans le considérant de principe par lequel il jugea que "même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité".

Ce pouvoir réglementaire ministériel est enfermé dans des limites strictes. Ainsi, le ministre ne peut notamment, par exemple, fixer des règles à caractère statutaire. En revanche, il peut fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement de ses services. Les fonctionnaires peuvent former un recours contre de tels actes s'ils mettent en cause le statut de la fonction publique ou le statut particulier de leur corps.

Mesures d'ordre intérieur

Les actes individuels mettant en œuvre, à l'intérieur d'un service administratif, le pouvoir hiérarchique d'un chef de service sont dits « mesures d'ordre intérieur ». Cette notion de mesure d'ordre intérieur tire son origine de la jurisprudence du Conseil d'État qui a créé l'expression sans vraiment l'expliciter. Les mesures d'ordre intérieur sont censées n'avoir qu'un impact minime et de ce fait un contrôle juridictionnel n'apparaît pas nécessaire.

En réalité, le fondement de cette jurisprudence est tout simplement que le juge ne veut pas connaître des faits qu'il estime de peu d'importance. Le juge vérifie que la décision du chef de service ne néconnaît pas la réglementation existante.

Rappelons que la fixation des congés, des autorisations d'absence, des horaires de travail, relève du supérieur hiérarchique, dans la limite des dispositions législatives et réglementaires.

Limites du pouvoir hiérarchique

Les fonctionnaires ont obligation de ne pas exécuter « les ordres manifestement illégaux et de nature à compromettre gravement un intérêt public » (article 28 de la loi 83-653 du 13 juillet 1983, titre 1er du statut général).

Par ailleurs, le juge élargit progressivement son contrôle. La notion de mesure d'ordre intérieur s'efface en cas d'atteinte aux droits statutaires des agents. Dès 1962, le Conseil d'État a accepté d'examiner les recours dirigés contre les notes attribuées aux fonctionnaires (23 novembre 1962, Camara).

Une mesure de réorganisation du service ayant pour effet de retirer à un agent les attributions afférentes à son emploi mais "prise en raison de son comportement" ne peut être qualifiée de mesure d'ordre intérieur. (CE, 25 septembre 1987, Commune de Brain).

Des observations faites à un agent, dès lors qu'elles sont versées à son dossier, cessent d'être mesure d'ordre intérieur et deviennent donc susceptibles de recours (CE, 25 mars 1981, Arbault).

En résumé

Le pouvoir hiérarchique, garantie pour les usagers, est une nécessité pour le fonctionnement des services. Mais des garde-fous sont nécessaires et la jurisprudence continue d'en tracer progressivement les contours, en réduisant la part du pouvoir discrétionnaire.

Pierre Boyer