

# L'État en clair-obscur :

## la grande muette et la petite morale

Gilles Gourc

**L'**ÉTAT ENTRETIENT UN RAPPORT POUR LE MOINS COMPLIQUÉ À LA parole de ses agents. Assez classiquement on pourrait résumer ce rapport par la formule, encore très répandue aujourd'hui, « un fonctionnaire, ça fonctionne ». Son corollaire, du point de vue de la parole, étant que la seule parole autorisée est celle de l'État lui-même, c'est-à-dire de sa hiérarchie, pour la promotion de son action: en un mot « un fonctionnaire ça ferme sa gueule ». Il n'y a pas de place pour une parole autonome en tant que telle au sein de l'État.

Différentes notions juridiques sont venues encadrer ce silence imposé comme le « devoir de réserve », le « secret professionnel » ou la « discrétion professionnelle ».

De ce point de vue l'expression la « grande muette » ne devrait pas être considérée comme l'expression désignant l'exception que serait l'armée mais bien l'attitude première exigée de tous les corps d'État.

Pourtant ce silence imposé a connu plusieurs accroc. Il s'est d'abord heurté au fait syndical et une liberté d'expression relative est désormais plus ou moins tolérée dans ce cadre. Plus récemment encore l'expression de « lanceurs d'alertes », c'est-à-dire d'alertes internes se prévalant de la défense d'un « intérêt général » censée être la mission de l'État lui-même, vient également remettre en cause la règle du silence.

Car que faire quand le fonctionnaire « dysfonctionne » ? En d'autres termes est-il possible de s'exprimer publiquement pour dénoncer les turpitudes, les écarts coupables des fonctionnaires, plus ou moins gradés, par rapport à ce qui devrait être leur mission ? Dénonciation particulière qui se fait, au nom, non pas bien sûr d'un idéal Révolutionnaire de subversion de l'État lui-même, mais de la

défense d'une « éthique professionnelle », de « l'intérêt général », c'est-à-dire des valeurs que porterait en elle-même la mission. La sortie du silence est-elle alors tolérée ? Rien n'est moins sûr.

#### RÉSERVE, SECRET ET DISCRÉTION

Sans prétendre à un retour historique sur les différentes notions encadrant le silence attendu des agents de l'État il convient de les préciser un minimum.

Tout d'abord le « devoir de réserve », de construction jurisprudentielle (depuis l'arrêt CE Bouzanquet du 11 janvier 1935) oblige les fonctionnaires, lorsqu'ils font état de cette qualité, à observer une retenue dans l'expression publique de leurs opinions, notamment politiques. Par opinions politiques il ne faut pas seulement entendre l'expression d'une appartenance partisane mais l'interdiction de critiques ouvertes de l'action gouvernementale ou administrative. Silence politique donc, l'État est « neutre », les agents le représentant ne doivent pas avoir d'opinions. Dans ce cadre aucune expression autonome dans la presse ne saurait être tolérée. L'expression par voie de presse doit s'inscrire dans une politique de communication du service, c'est-à-dire validée hiérarchiquement.

De la même façon, il n'existe pas de définition légale unique du secret professionnel, ce qui laisse le soin aux juges d'en fixer les limites plus ou moins extensives. De façon assez ironique seul le manquement au secret professionnel est défini à l'article 226-13 du Code pénal. Si l'on voulait parodier Jacques Prévert pour qui le bonheur se reconnaît au bruit qu'il fait en partant, on pourrait dire que le secret professionnel se reconnaît au bruit que fait le procureur en arrivant. L'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 l'applique pourtant à tous les fonctionnaires. De fait des notions mouvantes du secret professionnel se déclinent de façon différente par profession sans pour autant que l'on puisse en clôturer la définition. S'agissant des inspecteurs du travail les articles L.8113-10 et 11 du Code du travail les obligent :

« à ne pas révéler les secrets de fabrication et les procédés d'exploitation dont ils pourraient prendre connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ».

La notion de discrétion professionnelle est encore plus nébuleuse que les deux précédentes. Elle s'étend à tous constats effectués dans le cadre des fonctions. L'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 impose à tous les agents publics l'obligation de :

« faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations et documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent ».

On le voit cette dernière notion est assez voisine des notions précédentes de réserve et de secret professionnel. C'est celle qui, potentiellement, a la plus grande extension car non seulement tous faits, informations ou documents peuvent y être soumis, mais elle ne distingue pas entre le fonctionnement interne du service dont dépendent le fonctionnaire et les informations qu'il recollecterait de par sa fonction même auprès de tiers ou d'usagers. Ce qui signifie se taire sur le fonctionnement (et les éventuels dysfonctionnements du service) et se taire sur des informations qui pourraient être très utiles aux usagers devant des juridictions civiles. Si l'on prend l'exemple des inspecteurs du travail, qui va plus particulièrement nous intéresser ici, il est évident que des constats d'infractions opérés à l'occasion de contrôles en entreprise peuvent s'avérer très utiles aux salariés et/ou aux représentants du personnel qui voudraient faire valoir leurs droits devant le tribunal des prud'hommes. La doctrine comme la pratique réelle invitent à la « prudence » dans la transmission d'informations. Le flou en la matière laisse place à l'improvisation. De fait la plupart des agents pratiquent l'autocensure par peur d'être mis en cause. Certains transmettent néanmoins des informations recueillies dans le cadre de leur fonction, au nom du devoir d'information du public, dans une démarche dite « préprud'homale », et à leurs risques et périls. La jurisprudence très fluctuante de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), définissant ce qu'est un document administratif communicable ou non au cas par cas, n'est

pas d'une grande aide pour être fixé. Dans les faits, le flou en la matière tend plutôt à favoriser l'abstention que la diffusion.

Silence sur ce qu'on pense, silence sur ce qu'on fait, silence sur ce qu'on voit... Autant dire qu'il ne reste plus grand-chose à dire.

Pour espérer retrouver une liberté d'expression et d'information, l'agent de l'État a deux possibilités :

- Faire oublier qu'il est un agent de l'État, c'est-à-dire ne pas faire référence à sa qualité professionnelle.

- Se cacher derrière l'étiquette syndicale.

Dans le premier cas c'est se priver de pouvoir faire état des connaissances et des informations obtenues par le biais de sa fonction pour dénoncer telle ou telle affaire... et donc potentiellement d'intéresser la presse.

L'étiquette syndicale offre quant à elle une protection toute relative. Outre le fait qu'elle n'exonère pas de respecter les obligations de « discrétion professionnelle » ou de « secret professionnel », elle n'annule pas totalement non plus le devoir de réserve. Une inspectrice du travail en a encore récemment fait les frais alors même qu'elle s'exprimait devant la presse pour dénoncer la politique du gouvernement actuel à l'encontre des services publics. Cette dernière s'exprimait, sans ambiguïté possible, en tant que syndicaliste mais également inspectrice du travail. Résultat : suspension à titre provisoire et procédure disciplinaire à la clef.

Dans les faits penser que l'on puisse opérer une séparation étanche entre le « citoyen » et la « fonction » dans son expression publique relève pourtant d'une naïveté ou de l'hypocrisie. Car c'est souvent précisément le statut particulier du professionnel, les informations dont il peut avoir connaissance, la position d'observateur privilégié ou l'« expertise » supposée liée à la fonction, qui intéresse la presse et lui donne légitimité à s'exprimer.

Reste une dernière solution, faire oublier que l'on est individu particulier et identifiable, en s'exprimant sous le sceau de l'anonymat. Pis-aller qui limite d'autant les possibilités d'expression et de dénonciation publiques.



Newton Coracina, *La matière du soleil*, photographie.

### **TEFAL, UNE AFFAIRE QUI ACCROCHE**

Pas de commentaires sur les affaires en cours traitées par l'agent de l'État, pas d'opinions politiques, mais que se passe-t-il lorsqu'il s'agit de dénoncer les dysfonctionnements du service lui-même, c'est-à-dire de « commenter » publiquement les agissements d'un collègue et/ou de la hiérarchie ?

Force est de constater que la gestion réelle de ce type de dénonciation, venant « de l'intérieur », tend à montrer que celle-ci n'est jamais réellement tolérée. Et partant, l'usage fait apparaître la nature et fonction réelle des notions précédemment citées derrière les discussions juridiques.

Si l'on tentait de formaliser un enchaînement type des réactions à la dénonciation interne, on pourrait définir plusieurs étapes successives :

1. Tentative de minimisation et/ou d'étouffement de l'affaire en interne. Principe de l'étouffoir.

2. Si l'agent persiste et rend publique l'affaire devant l'inaction des différents échelons hiérarchiques internes, scandale et indignation « morale » de l'institution, non contre le fond de l'affaire révélée, mais contre le procédé de dénonciation publique. En un mot: « ça ne se fait pas » et/ou « il ne fallait pas le faire comme ça ». Il faut respecter la ligne hiérarchique et ne pas jouer contre son camp. Principe du lavage de linge sale en famille.

3. Plainte pénale ou procédure disciplinaire contre le dénonciateur, création d'une affaire dans l'affaire, permettant d'instiller du doute et de la confusion.

Ainsi les notions très extensives de secret et de discrétion professionnelles ne font que soutenir juridiquement ces deux principes (étouffer et lavage de linge sale en famille). Si ces deux premiers principes sont outrepassés, le pénal ou le disciplinaire prennent le relais.

Nous voudrions illustrer ces propos par un exemple pris dans l'actualité récente, l'affaire dite « TEFAL ». Cette affaire, rendue publique en son temps par le syndicat CNT, et qui n'a, à ce jour, toujours pas connu son épilogue judiciaire, est exemplaire, non par son caractère extraordinaire ou l'ampleur du scandale révélé, mais précisément pour son affligeante banalité.

#### DE QUOI S'AGIT-IL ?

Au départ de l'histoire, une entreprise française, fleuron national de l'électroménager et parmi les premiers employeurs de la Haute-Savoie, se plaint de contrôles d'une inspectrice du travail auprès du supérieur hiérarchique de cette dernière. Les plaintes et récriminations des grosses entreprises contre les contrôles des agents de l'inspection auprès de leur encadrement hiérarchique sont assez banales. Elles sont, la plupart du temps, soit bloquées au niveau hiérarchique et ne redescendent même pas au niveau de l'agent, soit redescendues au niveau de l'agent afin que le directeur prenne connaissance de la réalité de l'action des services et puisse répondre à l'entreprise en toute connaissance de cause.

Mais il arrive également que certains hiérarques locaux soient plus ou moins sensibles à de telles sollicitations suivant le poids et/ou le prestige de l'entreprise dans le tissu économique local.

La demande d'information auprès de l'agent peut alors se muer en recadrage, voire en volonté de mettre un terme au contrôle. Pour rares qu'elles soient, ces interventions peuvent et ont pu exister.

En l'espèce le directeur départemental opérera un sévère recadrage de l'inspectrice assorti de menaces plus ou moins voilées pour la suite de sa carrière. L'histoire prend quelque temps après une nouvelle dimension avec la communication de mails internes de la direction TEFAL démontrant des contacts préalables de l'entreprise avec la direction départementale du travail (en l'occurrence un rendez-vous la veille) dans l'espoir d'obtenir l'éviction de l'inspectrice du travail du contrôle de l'entreprise. La direction régionale du ministère du travail est alertée par l'agent mais ne réagit pas.

En possession de ces documents internes à l'entreprise TEFAL l'inspectrice finit par saisir les syndicats du ministère, le CNIT, et l'affaire finira par faire la une du journal *l'Humanité*.

En réaction l'entreprise TEFAL décide de porter plainte pour recel et violation du secret professionnel.

Reprenons maintenant la typologie que nous avons essayé d'établir pour l'appliquer au cas d'espèce :

1. Une fois les contacts entre la direction de TEFAL et le directeur départemental connus, le supérieur hiérarchique de ce dernier, le directeur régional, est alerté par courrier. Ce dernier ne prendra même pas la peine de répondre, pas plus qu'il ne transmettra à l'échelon hiérarchique supérieur. Il affichera tout au long de l'affaire un soutien inconditionnel à son directeur départemental. La réaction interne peut se résumer ainsi : il n'y a pas d'affaire, circulez y a rien à voir. Principe de l'étouffoir.

2. Après divulgation publique de l'affaire par la CNT par voie de tracts et dans la presse, il n'est plus possible de l'ignorer. Les réactions premières oscillent entre indignation morale quant au procédé de divulgation lui-même et position dubitative quant au fond de l'affaire. Face à la mise à cause publique d'un hiérarque à l'extérieur de l'institution, la hiérarchie du ministère, et ceux qui s'en font les relais, fait corps pour se soutenir elle-même. Néanmoins sur la durée, la mobilisation intersyndicale, les relais dans la

presse, ainsi que l'avis du CNIT mettant en cause, de façon très polie, la (non) réaction de l'administration, amènent la Direction Générale du Travail (DGT), autorité centrale du ministère du travail, de plus ou moins bon gré, à faire évoluer sa position. Le Directeur Général du Travail finira par reconnaître en interne qu'il y a bien eu des manœuvres de la part de TEFAL (tout en refusant de les condamner publiquement) et finira par prendre quelques distances avec sa hiérarchie locale. Ce passage d'une négation à une reconnaissance partielle de l'affaire s'accompagnera néanmoins d'une leçon sur la façon dont l'inspectrice aurait dû, selon lui, procéder pour se défendre. Celle-ci aurait ainsi dû épuiser toutes les voies hiérarchiques internes avant, d'éventuellement, envisager de diffuser à l'extérieur de l'institution. Voilà ce qui serait la bonne façon de faire. En un mot il faut laver le linge sale en famille. À l'appui de cette petite morale d'État, il évoquera notamment un exemple pour le moins baroque, mais significatif, l'affaire PICQUART/DREYFUS. Attardons-nous sur cet exemple éloquent. S'il n'est nul besoin de rappeler qui fut le capitaine Dreyfus et l'affaire dont il fut victime, rappelons qui était le lieutenant-colonel PICQUART. Convaincu de l'innocence du capitaine Alfred DREYFUS, le lieutenant-colonel PICQUART signala d'abord à sa hiérarchie, par loyauté envers elle, l'attribution erronée du « bordereau » au capitaine Dreyfus, avant de diffuser plus largement, confronté à l'inertie interne, les éléments de preuve dont il disposait. Si l'affaire prit une ampleur exceptionnelle avec la publication du « J'accuse » d'Émile Zola le 13 janvier 1898, date d'arrestation de Georges PICQUART lui-même, ce dernier prit sa part dans la divulgation de l'affaire à l'extérieur de l'institution. À ce stade du déroulé de l'histoire on peut donc dire que le cas du fonctionnaire PICQUART est donc plutôt une parfaite illustration de notre typologie du traitement de la dénonciation: inertie interne, dénonciation externe dans la presse qui lui amènera dans un premier temps bien des ennuis, avant sa réhabilitation finale.

3. Revenons maintenant au troisième temps de la typologie dans le cas de l'affaire TEFAL: la mise en cause du dénonciateur. Si l'administration du travail se refusa à tenter une procédure disciplinaire à l'encontre de l'inspectrice, à défaut de la soutenir, c'est la société TEFAL elle-même qui porta plainte au pénal pour recel et

violation du secret professionnel, plainte suivie avec diligence par le procureur de la République d'Annecy à l'époque. Recel du fait de l'utilisation et de la transmission d'échanges de courriels internes entre les responsables des ressources humaines de TEFAL, censément obtenus frauduleusement par l'introduction dans une messagerie par un ancien salarié de TEFAL; et violation du secret professionnel du fait de la diffusion par l'inspectrice d'informations confidentielles obtenues dans le cadre de ses fonctions d'inspectrice du travail. Sur cette base l'inspectrice a été condamnée en première et en seconde instance avant que la cour de cassation ne vienne casser la condamnation dans un jugement rendu le 17 octobre dernier. Le ton donné aux débats qui ont eu lieu lors du premier procès renseignait bien sur l'objectif réel: décrédibiliser professionnellement l'inspectrice en attaquant sa déontologie, le tout sur fond de mépris de classe affiché pour la mobilisation intersyndicale de soutien et la mission même de l'inspection du travail. Après la cassation du jugement l'affaire est de nouveau renvoyée au fond et nous ne connaissons pas encore l'épilogue judiciaire de cette affaire au moment où nous écrivons. Il est néanmoins possible d'espérer un dénouement heureux pour l'inspectrice sur les deux points d'accusation. Quand bien même le recel serait avéré, si celui-ci se situe dans le cadre de l'exercice d'un droit d'alerte, la responsabilité pénale ne peut être engagée, encore faut-il que le statut de lanceur d'alerte soit reconnu. Quant à l'accusation de violation du secret professionnel la cour d'appel en a donné une définition extensive à toutes informations internes à l'entreprise, là où, comme nous l'avons rappelé plus haut, le secret professionnel est censé se centrer sur les secrets de fabrication, de commerce ou les procédés d'exploitation. À suivre donc.

Il n'empêche, quand bien même le dénouement judiciaire aboutirait à une réhabilitation, comme pour le colonel PICQUART en son temps, l'agent de l'État aura dû suivre et passer par toutes les étapes de celui ou celle qui s'aventure à dénoncer les turpitudes de l'État lui-même et de ses hiérarques.

Derrière le silence imposé, la loyauté exigée.

#### **QUELS ENSEIGNEMENTS PEUT-ON TIRER DES EXEMPLES CITÉS CI-DESSUS ?**

Tout d'abord on ne peut que relever l'hypocrisie fondamentale de ce que nous avons appelé la petite morale d'État consistant à reprocher à l'agent les modalités de sa dénonciation lorsque l'affaire ne peut

plus être étouffée du fait de sa diffusion publique. Ainsi c'est quand la grande muette ne fonctionne plus que survient la petite morale. Sitôt que l'on sort du juridisme, autour de notions elles-mêmes nébuleuses pour encadrer le silence imposé, il faut reconnaître que ce n'est jamais de bon gré que l'État se voit dénoncé dans ses pratiques, en particulier quand il s'agit de celles de sa hiérarchie. Quand bien même cette dernière réagirait, c'est bien la menace d'une divulgation à la presse qui la rend diligente. C'est bien d'un combat politique dont il s'agit, assumé pour ce qu'il est, c'est-à-dire par l'organisation d'une mobilisation collective, et c'est bien le combat politique qui permet, in fine, à l'agent dénonciateur de s'en sortir. Que seraient Dreyfus, et son colonel Picquart, sans Zola, sans la mobilisation politique des dreyfusards ? Nul doute que si Zola avait été un fonctionnaire contemporain, il aurait été radié dès la sortie du « J'accuse », au nom d'un devoir de réserve, ou de discrétion professionnelle, ou de respect du secret professionnel ou des trois en même temps.



Newton Coracina, *La belle au bois dormant avait deux châteaux*, photographie.

Il ne faut donc pas inverser la cause et l'effet, ce ne sont pas les mauvaises manières de l'agent qui sont à l'origine de la condamnation mais le silence imposé comme exigence première qui rend toute alerte, dite « éthique », en premier lieu inacceptable pour l'administration, avant que les tribunaux ne viennent éventuellement rétablir la situation des années après.

Plus fondamentalement, il nous semble qu'il faut revoir les différentes notions juridiques imposant le silence à l'aune de leur fonction, c'est-à-dire de leur usage réel. Ainsi les différentes notions de réserve, discrétion et secret se rejoignent sur une même exigence implicite et fondamentale: l'exigence de loyauté. Car sitôt que l'on remet les choses sur leurs pieds en ne confondant plus la cause avec l'effet, ce n'est pas la violation d'un hypothétique secret professionnel ou autre qui pose réellement problème lorsqu'une dénonciation devient publique, mais l'infraction à cette règle tacite de loyauté envers l'État et ceux qui le représentent. Car que reproche notre DGT à l'inspectrice du travail de TEFAL si ce n'est un manquement à une obligation de loyauté, obligation qui n'existe explicitement dans aucun texte légal, mais qui est pourtant partout. C'est cette loyauté qui est le point aveugle sous-tendant le silence organisé à travers les différentes notions évoquées et rentrées progressivement dans le droit. Le droit et la légitimité d'une éventuelle alerte interne ne viennent qu'après. La loyauté précède le droit. Loyauté envers le corps, loyauté envers l'institution dont l'agent fait partie, avant la loyauté à ses missions et à sa conscience professionnelle éventuellement bafouée par le comportement indélicat de ses hiérarques. Car l'État n'est pas n'importe quel corps ou institution, il est l'institution institutante. En d'autres termes, et pour parler comme Bourdieu, il n'est pas seulement le monopole de la violence physique légitime, il est également le monopole de la violence symbolique légitime. Ce capital ne se divise pas et faire entendre une voix discordante à l'extérieur en tant qu'agent de l'État c'est remettre en cause l'unité du discours étatique et s'attaquer à sa légitimité symbolique. Car toujours selon Bourdieu si l'État a les moyens de « rendre vraie sa vérité », il le doit moins à son pouvoir coercitif qu'au consensus dont il est à la fois l'agent et le produit.

On pourra éventuellement objecter que l'agent public n'est pas au service d'une personne mais de l'État et que l'obligation de

loyauté va à ce dernier et non à telle ou telle personne. Mais personne n'a jamais rencontré l'État, ou la Patrie, ou la Nation, ou même Dieu. En revanche il arrive que l'on croise les représentants de ces différentes « idées fixes » comme dirait Stirner. Ainsi dès qu'il s'agit de parole, et donc de parole autorisée, l'État tend à se confondre avec ses représentants.

#### **DROIT D'ALERTE DES AGENTS PUBLICS : LÉGALISATION DU PARCOURS DU COMBATTANT OU FIN DE LA GRANDE MUETTE ?**

La donne n'aurait-elle pas changé avec l'apparition récente d'une législation sur les « lanceurs d'alerte » ? Ces personnes qui, par leur fonction, témoignent d'actes illicites ou de faits et actes représentant une menace pour l'intérêt général de la population, violent par conséquent le devoir de loyauté qui les lie à leur supérieur et à leur employeur.

Si l'apparition de cette législation est indéniablement un progrès dans son principe, il n'est pas sûr qu'elle remette fondamentalement en cause les constats faits plus haut et la typologie que nous avons dressée. Pour en apprécier la portée il convient de se pencher sur les modalités concrètes de mise en œuvre de cette nouvelle « tolérance » à la dénonciation publique.

Il semble en effet que l'exercice éventuel d'un droit d'alerte doive passer par des fourches caudines assez serrées.

Tout d'abord l'article 40 du Code de procédure pénale nous dit :

« Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1. Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

Le fameux article 40, bien connu de tous les fonctionnaires amenés à établir des procédures pénales, a essentiellement vocation à signaler les délits constatés par les fonctionnaires à l'extérieur de la sphère étatique. Il serait naïf de croire qu'on aurait là un outil opérationnel de dénonciation des dysfonctionnements

de l'État lui-même et de sa hiérarchie. L'affaire TEFAL en offre une illustration. Le Procureur de La République a classé sans suite la totalité des procédures de l'inspectrice du travail quand, dans le même temps, il donnait suite avec diligence à la plainte de la société TEFAL. La justice de classe ne se résout pas avec un article 40. Faut-il également le rappeler ? Les procureurs de la République ne sont même pas des magistrats indépendants. Ceux-ci sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et, in fine, sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la justice.

La loi n° 2016-1 691 du 9 décembre 2016 est ensuite venue donner un cadre commun et harmonisé aux dispositifs d'alertes et a complété la loi, dite Le Pors, du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Une circulaire du 19 juillet 2018 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics a suivi. Le diable est dans les détails. Si les lanceurs d'alerte ont obtenu une reconnaissance légale, une procédure est imposée « aux seuls lanceurs d'alerte procédant à un signalement visant l'organisme qui les emploie ».

Quelle est donc cette procédure imposée aux agents publics lorsque leur signalement concerne leur employeur, en l'occurrence l'État ?

Tout d'abord l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016 indique que le destinataire est le supérieur hiérarchique, direct ou indirect, ou un référent. Il est aisément compréhensible qu'il peut être compliqué d'effectuer un signalement auprès de son supérieur hiérarchique lorsque c'est son supérieur qui est visé. Qu'à cela ne tienne, la mise en place d'un « référent déontologue » est requise pour contourner cet écueil. Ce dernier peut être saisi directement sans avoir à passer par le supérieur hiérarchique. Pour la petite histoire le « référent déontologue » pour le ministère du travail n'est autre que... l'ancien directeur régional en place au moment de l'affaire TEFAL et qui avait fait preuve d'une inertie certaine en la matière. Ça ne s'invente pas.

Venons-en à la procédure à suivre à proprement parler. Celle-ci définit trois niveaux gradués de signalement :

- Le premier niveau est constitué par le signalement interne. Il est bien précisé que « l'essentiel des signalements devrait pouvoir être traité à ce stade ».

– Le deuxième niveau de la procédure est constitué par un signalement externe. Par signalement externe il faut entendre les autorités judiciaires (donc le procureur de la République que nous avons déjà évoqué) ou des autorités administratives « extérieures à la structure qui emploie l'agent » (telle la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique).

– Le troisième est constitué par la divulgation publique dont il est bien précisé qu'elle ne doit « intervenir qu'en dernier ressort ».

Chaque étape est un passage obligé dont on ne saurait s'exonérer pour passer directement à l'étape suivante. Le passage au niveau suivant n'est autorisé qu'en cas d'inertie pendant un temps plus ou moins long.

Ces trois niveaux de signalement ressemblent furieusement à la typologie que nous avons dressée quant aux trois étapes par lesquelles passe tout agent public dénonciateur dans les faits quand il s'avise de dénoncer l'État lui-même. Tant et si bien que l'on peut légitimement se demander s'il ne s'agit là que d'une simple légalisation du parcours du combattant qui existait déjà dans les faits.

Avec une telle procédure imposée on a ainsi le sentiment que nous avons plutôt affaire à une volonté de sanctuariser le signalement en interne plutôt qu'à une réelle ouverture d'un droit à la parole qui remettrait en cause le principe de la grande muette. L'avenir nous dira ce qu'il en est.

Parallèlement une loi récente sur le « secret des affaires » a été promulguée. Celle-ci ne concerne pas directement l'agent public. Dans son esprit, elle ressemble plutôt à une volonté d'étendre le principe du secret professionnel, au-delà de la sphère étatique, à l'ensemble de la société. De la même façon il s'agit d'imposer le silence sur des « procédés de fabrication », des informations à valeur commerciale. Là aussi il faut juger ce secret à l'aune de son usage réel. Il a ainsi été brandi pour la première fois par les autorités de santé pour ne pas fournir aux associations de victimes la composition de la nouvelle formule du Lévothyrox produisant de nombreux effets secondaires indésirables pour les patients.

On le voit, la bataille entre le silence et la parole, le principe de loyauté et l'éthique professionnelle, est loin d'être terminée. Et

contre les étouffoirs et la petite morale d'État, nous terminerons en reprenant les mots de Sébastien Faure publiés le 4 septembre 1898, dans *Le Libertaire* à propos de l'affaire Dreyfus :

« Je jetterai dans la mêlée mes ardeurs et mes colères, mes revendications et mes haines. Que m'importe ce qu'a été hier ce souffrant, ce qu'il sera peut-être demain, si son martyr prend fin. Je ne le connais pas; il est présentement une victime, et j'exècre ses bourreaux. Je veux démasquer ceux-ci et soulever contre eux la réprobation universelle. Ce faisant, j'œuvre en révolutionnaire ».

**Gilles Gourc**

Notes:

1. La loi du 19 octobre 1946 puis la loi du 13 juillet 1983 mettent fin au principe d'interdiction des syndicats de fonctionnaires posé par l'arrêt Boisson et Syndicat national des agents des contributions indirectes datant de 1922.
2. Nous ne citons aucun nom dans cet article. Les exemples sont pourtant bien réels et issus de l'actualité récente.
3. Le statut particulier des inspecteurs du travail laisse peu de place aux ingérences hiérarchiques ou extérieures. En effet celui-ci dépend directement d'une convention internationale (la convention n° 81) qui garantit l'indépendance des inspecteurs contre « toute influence extérieure induite » (article 6). De plus la même convention garantit à l'inspecteur l'opportunité des suites à donner à ses contrôles, sans qu'une autorité ne puisse intervenir sur ce choix (article 17-2). Ces garanties tendent à rendre l'encadrement hiérarchique vertueux par la force des choses: leurs interventions risquent d'être sans effet sur l'agent qui ne voudrait pas s'y soumettre, voire de se révéler contre-productives.
4. Conseil National de l'Inspection du Travail (CNIT) est une instance consultative interne de l'inspection du travail au sein de laquelle siègent représentants du personnel et magistrats. Il veille à la déontologie, droits et obligations des fonctionnaires, et peut être saisi par n'importe quel agent.
5. Il est chassé de l'armée en 1898 et emprisonné pendant près d'un an.
6. Capital symbolique dont l'accumulation primitive est, selon Bourdieu, au principe de l'émergence de l'État.
7. Bourdieu P., *Le sociologue devant l'État*, Association des sociologues de langue française. Paris: 27 septembre-1<sup>er</sup> octobre.