



MINISTÈRES SOCIAUX

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Comité de déontologie des
ministères chargés des affaires
sociales

Mail : deontologie@social.gouv.fr

Mars 2021

Recommandation du comité de déontologie des ministères sociaux relative aux libertés d'association et d'expression d'un inspecteur du travail

Un inspecteur du travail qui exerce ses fonctions au sein d'une unité départementale de contrôle peut-il être membre d'une association ayant pour objet la lutte contre la corruption et s'exprimer publiquement au nom de cette association ?

Il s'agit d'examiner les conditions dans lesquelles est assurée la conciliation des libertés d'association et d'expression avec les obligations légales et devoirs déontologiques des inspecteurs du travail.

I – Les éléments d'appréciation

A - Les engagements associatifs et la liberté d'expression du fonctionnaire public en activité.

- En ce qui concerne les engagements associatifs

La loi n°83-634 du 13 juillet 1983 interdit au fonctionnaire en activité de participer aux organes de direction des "*associations à but lucratif*" (art. 25 septies, I, 2°)

Sous cette réserve, l'engagement associatif d'un fonctionnaire en activité est libre.

En conséquence, rien ne s'oppose à ce que le fonctionnaire ou agent public devienne membre d'une

association, qu'il exerce au sein de celle-ci des fonctions de direction, par exemple comme membre du conseil d'administration du groupement, pour ceux d'entre eux qui sont dotés d'un tel organe, dès lors que ce groupement ne poursuit aucun but lucratif.

Le fonctionnaire doit cependant, en application de l'article 25 bis de la même loi, veiller à prévenir ou faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver.

Il doit dès lors signaler dans sa déclaration d'intérêts, de manière impérative s'il exerce des fonctions publiques au sein de l'association, les activités susceptibles de caractériser un tel conflit.

S'il estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, qu'il ait établi une déclaration d'intérêt ou pas, il doit se conformer aux prescriptions de l'article 25bis susvisé : information du supérieur hiérarchique et, s'il y a lieu, abstention dans le champ professionnel.

- En ce qui concerne la liberté d'expression du fonctionnaire

Il est constant que, en tant que citoyens, les fonctionnaires jouissent en principe de l'ensemble des libertés publiques.

Sans consacrer à celles-ci des dispositions générales, la loi du 13 juillet 1983, prévoit cependant, en son article 6, que « *la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires* ».

La loi de 1983 ne dit rien de la liberté d'expression. Celle-ci n'apparaît que dans certains textes particuliers (par exemple, pour les enseignants-chercheurs, l'article L.952-2 du code de l'éducation).

Mais il est admis que la liberté d'opinion ne se conçoit que si les opinions peuvent être exprimées¹. Si le droit à la liberté d'expression du fonctionnaire apparaît ainsi comme une constante de la jurisprudence du Conseil d'État², ce droit comporte néanmoins d'importantes limites qui trouvent leur source dans les devoirs imposés aux fonctionnaires.

Ainsi, la liberté d'expression ne doit pas contrevenir à l'obligation de réserve, qui impose à tous les agents publics de faire preuve d'une certaine retenue dans les propos qu'ils tiennent publiquement, afin de préserver le crédit et l'autorité de l'institution à laquelle ils appartiennent³.

C'est la jurisprudence administrative qui a fixé les contours de cette obligation, dont l'étendue varie selon la position et les responsabilités du fonctionnaire, la nature et le contenu de l'intervention publique, le ton utilisé et le degré de publicité de l'expression.

Les prises de position dans le cadre d'associations peuvent relever de l'obligation de réserve, que l'association soit liée ou étrangère à l'administration.⁴

En toute hypothèse, l'obligation de réserve, si elle justifie certaines restrictions à l'expression publique du fonctionnaire, ne doit pas empiéter de manière excessive sur cette liberté.⁵

Indépendamment de ces règles générales relatives à l'obligation de réserve, est aussi reconnu à tout fonctionnaire ou agent public, en vertu des articles 6 et 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, le droit à la protection du lanceur d'alerte : l'agent qui dénonce aux autorités compétentes, de manière désintéressée et de bonne foi, un délit, un crime, ou autre fait prévu par la loi est protégé contre toute sanction ou discrimination.

Il convient d'ajouter que, en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale, le fonctionnaire « *qui,*

¹ Jean-Marie Auby et autres, droit de la fonction publique, précis Dalloz 7^e édition, n° 631

² CE, 18 mai 1956, n°15589 ; CE, 27 janvier 2020, n° 426569

³ Notamment les conclusions de Gilles Pélissier, rapporteur public, pour l'affaire jugée le 27 juin 2018 par le Conseil d'Etat, n° 412541

⁴ Christian Vigouroux, Déontologie des fonctions publiques, Dalloz Action 2013/2014, n°44-44 et suivants et n° 44-37 et suivants

⁵ Cour européenne des droits de l'homme, 8 décembre 2009, req. N°45291/06

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 ».

B - Les droits et devoirs des inspecteurs du travail.

Les textes généraux du statut des fonctionnaires sont applicables aux inspecteurs du travail. La déontologie de ceux-ci est néanmoins aussi régie par des textes spécifiques, - les articles R.8124-2 et suivants du code du travail, qui constituent le code de déontologie de ce service public.

Il en résulte notamment :

- que les agents du système d'inspection du travail bénéficient pour l'exercice de leurs missions, « *d'une garantie d'indépendance les préservant des influences extérieures indues. Cette garantie conditionne la qualité du service rendu au public et la confiance des usagers dans le service public de l'inspection du travail* » (article R.8124-2 du code du travail).

Deux textes de ce code de déontologie sont plus spécifiquement consacrés aux devoirs de neutralité et d'impartialité :

Article R.8124-18 : « *Les agents du système d'inspection du travail exercent leurs fonctions de manière impartiale sans manifester d'a priori par leurs comportements, paroles et actes...* ».

Article R.8124-19 : « *Dans l'exercice de leurs missions, les agents s'abstiennent de toute expression ou manifestation de convictions personnelles, de quelque nature qu'elles soient.*

En dehors du service, ils s'expriment librement dans les limites posées par le devoir de réserve. Ils ne peuvent notamment tenir des propos de nature à nuire à la considération du système d'inspection du travail.

Ils ne peuvent se prévaloir de la qualité d'agent du système d'inspection du travail dans l'expression publique de leurs opinions personnelles ».

II – La recommandation du comité

Le comité de déontologie des ministères sociaux n'a pas pour rôle de délivrer des autorisations ou de formuler des interdictions.

Il a pour mission de rappeler les valeurs et principes fondamentaux devant inspirer l'action et le comportement du fonctionnaire et d'aider celui-ci, par ses recommandations, à prendre des décisions qui soient en adéquation avec ces valeurs et principes.

Prenant en considération les textes relatifs à la déontologie des fonctionnaires et ceux particulièrement dédiés aux inspecteurs du travail et aux membres du système d'inspection du travail, le comité de déontologie formule les recommandations suivantes :

A – Le principe fondamental étant celui de la liberté et à défaut de texte spécifique limitant l'engagement associatif des inspecteurs du travail, il n'existe aucune incompatibilité ni obstacle déontologique à l'adhésion d'un inspecteur du travail à une association ayant pour objet la lutte contre la corruption, dès lors que celle-ci ne poursuit aucun but lucratif et ne relève donc pas des dispositions de l'article 25 septies, I, 2° de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

Un inspecteur du travail a également le droit, non seulement de représenter l'association au plan local, mais aussi de participer à l'administration de celle-ci au plan national.

Cette participation à l'animation et aux organes de direction de l'association devrait néanmoins être

mentionnée dans une déclaration d'intérêts compte tenu du conflit d'intérêts qu'elle est susceptible de créer, -dans certaines circonstances qui seront évoquées ci-après-, avec l'activité professionnelle de contrôle incombant aux inspecteurs du travail.

B – En ce qui concerne la prise de parole publique au nom de l'association, une distinction devrait être opérée, selon que l'association évoque des affaires impliquant des personnes, entreprises ou établissements se trouvant, ou non, dans le ressort géographique professionnel du fonctionnaire.

Par ressort géographique professionnel il faut entendre, non seulement celui de la section départementale où l'inspecteur du travail est affecté, mais aussi l'ensemble du département, dans la mesure où tout inspecteur du travail peut être amené en diverses occasions à intervenir dans des secteurs du département autres que celui qui lui est spécifiquement dévolu.

C - La nécessité de concilier l'obligation de réserve qui est imposée à l'inspecteur du travail avec le droit à la liberté d'opinion et d'expression autorise le fonctionnaire à prendre publiquement la parole en qualité de membre de l'association, lorsque celle-ci examine des affaires qui ne mettent pas en cause des personnes ou entreprises exerçant leurs activités dans le ressort géographique professionnel de l'inspecteur du travail.

Si, dans un tel cadre, la prise de parole publique est possible, elle devrait néanmoins s'accompagner d'un certain nombre de précautions, comme indiqué au paragraphe E.

D – Lorsqu'une prise de parole publique est envisagée, au nom de l'association, non seulement pour les faits impliquant des entreprises ou établissements qui relèvent du champ de contrôle de l'unité départementale, mais aussi lorsque les propos se rapportent à des acteurs publics du département, - pour celles de leurs actions qui sont en lien avec les activités de contrôle de l'unité départementale -, il convient d'éviter tout risque de confusion avec les services de l'inspection du travail.

Quel que soit en effet l'intérêt public attaché aux activités de l'association, l'inspecteur du travail ne doit pas pouvoir se voir reprocher un manquement au devoir de réserve et une atteinte à l'image d'impartialité du service public auquel il appartient, à chaque fois que, prenant la parole en qualité de représentant ou membre de l'association, il ferait état publiquement de faits ou actions illicites imputables à des personnes, entreprises ou établissements relevant, directement ou indirectement, du champ de contrôle de son service .

Quelles sont, dès lors, les mesures susceptibles d'être conseillées ?

* Il convient d'abord d'observer qu'en vertu de l'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, applicable à tous les fonctionnaires, l'inspecteur du travail est soumis au secret professionnel et a un devoir de discrétion professionnelle.

Il ne peut donc pas publiquement faire état, même au nom de l'association, de faits dont il aurait eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions administratives.

L'inspecteur du travail n'est pas néanmoins, dans un tel cas, dépourvu de moyens d'action, puisqu'il conserve le droit à la protection du lanceur d'alerte, si les conditions prévues par la loi susvisée sont remplies, et il doit en outre, s'il y a lieu, porter les faits de nature pénale constatés à la connaissance du procureur de la République (article 40 du code de procédure pénale).

* Si, au plan local, l'association est organisée en groupes locaux animés par des référents, la présence d'un co-référent pourrait conduire l'inspecteur du travail à laisser ce co-référent s'exprimer lorsque l'affaire évoquée met en cause des personnes, entités et acteurs en lien avec l'activité de contrôle de l'unité départementale, la mesure la plus prudente, compte tenu du statut administratif de l'inspecteur

du travail, étant, autant que faire se peut, de s'abstenir de toute prise de parole publique dans l'hypothèse considérée, pour éviter tout risque de confusion avec l'activité de l'inspection du travail.

* Si cette affaire n'est pas évoquée par le groupe local, mais traitée au plan national, la réserve requise pourrait également conduire l'inspecteur du travail à laisser un autre membre de l'association évoquer publiquement l'action de celle-ci sur le dossier considéré, le but poursuivi étant toujours de préserver la neutralité et l'impartialité du service de l'inspection du travail.

E – En toute hypothèse la prise de parole publique au nom de l'association devrait s'accompagner des précautions suivantes :

- absence de mention de la qualité d'inspecteur du travail, pour ne pas laisser croire que le service est engagé dans les démarches entreprises par l'association ;

- respect des textes et principes en vigueur, la liberté d'expression pouvant être limitée, selon les circonstances de l'espèce, la nature des imputations et le ton utilisé, par la nécessité de préserver la réputation d'autrui (articles 29 et suivants de la loi du 29 juillet 1881 protégeant les personnes et institutions contre les propos publics diffamatoires ou injurieux), ou par le respect dû à la présomption d'innocence (article 9-1 du code civil).