

Loyauté

*Paul DEVIN, inspecteur de l'Éducation nationale
secrétaire général adjoint du SNPI-FSU*

C'est désormais un terme d'usage fréquent pour qualifier ce que doivent être les relations hiérarchiques. Son emploi reste cependant très équivoque.

Loyauté et obéissance

La loyauté est la manifestation, par ses conduites, d'une fidélité aux engagements pris. L'ambiguïté de la notion repose tout d'abord sur le fait qu'elle n'a aucune acception juridique. La loi Le Pors (loi n°83-634 du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires) définit l'obligation du fonctionnaire de se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique. Cette obligation était traditionnellement résumée par la notion d'obéissance. Une tendance à l'euphémisme s'imagine parfois régler la question en lui préférant le terme de loyauté qui s'inscrit dans un champ lexical d'apparence moins radicale. Mais la question juridique est toujours la même.

L'obligation du fonctionnaire à se conformer aux instructions hiérarchiques se fonde dans un principe d'attachement aux valeurs fondamentales de la démocratie, celui du choix de l'état de droit contre l'état de fait. Contester ce principe reviendrait à considérer que c'est la seule volonté individuelle qui fonde le droit, au mépris de la représentation nationale issue du vote démocratique exprimant la volonté de la nation.

Si ce principe est intangible, nier la complexité de sa mise en œuvre ne peut se concevoir qu'au prix d'une représentation autoritariste qui est fondamentalement contradictoire avec ce principe même. D'autre part, considérer le fonctionnaire du service public d'éducation comme un strict exécutant d'ordres donnés est évidemment incompatible avec la nature même de sa mission qui n'est pas une suite de gestes techniques déclinables par de seules consignes.

Les champs distincts du contrôle réglementaire et du conseil pédagogique

Une contradiction peut apparaître quand une prescription réglementaire heurte les convictions pédagogiques du fonctionnaire, qu'il soit inspecteur ou enseignant. Cette contradiction persistera tant que nous jouerons dans nos missions d'inspection d'un désastreux mélange des genres : vouloir justifier les injonctions réglementaires par une argumentation pédagogique. Les programmes d'enseignement sont guidés par le projet politique d'un gouvernement et non pas par des choix pédagogiques. Nous demandons la mise en œuvre de ces programmes parce que c'est la conséquence du principe démocratique fondamental évoqué plus haut. Pour autant, rien ne légitime que soyons censés en construire la justification pédagogique. Nous y contraindre, introduirait dans nos fonctions l'obligation de propagande. La loyauté n'implique pas que nous devons chercher à convaincre les enseignants du bien-fondé des réformes par leur justification pédagogique. Nous prendrions le risque de discréditer totalement nos interventions si notre argumentation pédagogique se révélait capable d'évoluer au gré de l'évolution des choix politiques.

L'autorité hiérarchique de l'inspecteur se fonde sur la mise en œuvre d'une réglementation et non sur son jugement personnel, quand bien même serait-il, à juste titre, certain de sa pertinence. Ainsi, le contrôle de conformité qui constitue un des éléments de l'inspection s'intéresse au respect des programmes et des horaires qui leur sont impartis. Il obéit à la nécessité de maintenir l'école à l'abri des pressions économiques, politiques et religieuses. S'y soustraire conduirait au risque d'installer l'intérêt particulier aux dépens de l'intérêt général. Cette mission de l'inspecteur s'inscrit dans le champ réglementaire et ne peut être argumenté dans le champ pédagogique.

A l'inverse, la volonté de faire évoluer les pratiques pédagogiques résulte de la confrontation argumentée et raisonnée de savoirs et de conceptions et non pas de l'exercice de l'autorité. La notion de loyauté ne peut donc être invoquée pour résoudre une question intervenant dans le champ pédagogique. D'autant qu'on voit mal comment un enseignant pourrait réellement mettre en œuvre une transformation pédagogique par la seule conformité à une instruction. Les choix pédagogiques procèdent de constructions intellectuelles élaborées et une mise en œuvre didactique qui ne reposerait pas sur de telles constructions mais se suffirait d'une obéissance applicationniste n'aurait aucune efficacité.

Désobéissance

On ne peut évidemment traiter la question de la loyauté sans évoquer la notion de désobéissance. La loi le Pors prévoit que le fonctionnaire peut se soustraire aux instructions hiérarchiques dans « le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ». La présence cumulative de ces deux éléments dit immédiatement la rareté du fait. Le SNPI a déjà clairement pris position sur les risques qu'il y aurait à se laisser aller à une tentation démagogique en la matière (communiqué du

4/02/2009). Ces positions s'inscrivent dans l'obligation faite aux inspecteurs de fonder strictement leurs instructions sur la réglementation.

Ne pas partager les opinions pédagogiques de son inspecteur n'est pas une désobéissance. Cela ne justifie évidemment pas qu'un enseignant puisse refuser les échanges professionnellement nécessaires pour lui permettre l'évolution positive de ses pratiques mais ils s'engagent dans une construction argumentaire permise par le partage d'expertises respectives. Les conseils donnés par le rapport d'inspection sont des actes de formation. La nécessité de la formation professionnelle ne permet pas à l'enseignant de les ignorer. Pour autant, elles ne relèvent pas de l'injonction hiérarchique.

Libre expression et neutralité

La loyauté autorise-t-elle la libre expression du fonctionnaire ? La loi Le Pors se contente, dans ce domaine, de définir les droits du fonctionnaire en affirmant la garantie de sa liberté d'opinion. Cette liberté individuelle du fonctionnaire ne peut évidemment être réfléchie qu'avec son corollaire, l'égalité de tous les citoyens dans l'exercice de cette liberté d'opinion. Ce qui conduit à l'affirmation du principe de neutralité. La neutralité interdit l'expression d'une opinion philosophique, religieuse ou politique devant ses élèves mais ne prive pas l'enseignant ou l'inspecteur d'un droit d'opinion sur les choix politiques. La question se pose des limites de l'expression de ces opinions. Réaffirmons tout d'abord que le champ syndical constitue un champ de libre expression et qu'il n'y a aucune contradiction entre l'expression publique d'opinions syndicales qui constitue un droit constitutionnel et le respect du principe de neutralité. Hors du champ syndical, la neutralité du service public vise tout d'abord le traitement égalitaire de tous les citoyens usagers de ces services. L'absolue neutralité devant les élèves ne peut subir aucune concession. Reste à définir ce que recouvre la neutralité dans les autres situations professionnelles, celles où les élèves sont absents.

La neutralité ne s'inscrivant pas en tant que telle dans la législation des obligations du fonctionnaire mais dans les principes constitutionnels régissant l'éducation, c'est dans cette perspective que doivent être posées les limites. La neutralité est guidée par le respect de l'égalité des citoyens. Clairement cela veut dire qu'un fonctionnaire ne peut profiter de sa fonction à des fins de propagande politique, de campagne électorale ou de prosélytisme religieux.

L'obligation de réserve est une création jurisprudentielle dont l'usage dans les relations hiérarchiques est parfois à géométrie variable. Les arrêts du Conseil d'État, en la matière, cherchent à concilier les principes de la liberté d'opinion et ceux de l'obligation de neutralité et sont loin de pouvoir légitimer le discours trop généralement tenu à ce sujet. Il serait malhonnête de profiter de la complexité juridique de la question pour faire peser une menace excessive que ne justifient ni la jurisprudence, ni les fondements du principe de neutralité. Le

ministre de la fonction publique répondant à une question parlementaire (Q.écrite 63846 du 9 juillet 2001) rappelle lui-même que l'obligation de réserve ne saurait être conçue comme une interdiction de l'exercice des droits élémentaires du citoyen.

Inciter l'enseignant à réfléchir à la portée de la manifestation publique de ses opinions fait partie des missions de formation de l'inspecteur. Pour autant ce dernier ne doit pas simplifier une notion juridiquement complexe pour prétendre légitimer une contrainte de silence ou un refus d'expression contradictoire.

La loyauté ne se résume pas à un concept univoque qui constituerait le prétexte d'une conception autoritariste de la hiérarchie. Elle ne peut se penser que dans la tension dialectique de la garantie du droit d'opinion du fonctionnaire et de la nécessité démocratique de la neutralité de l'enseignement. Elle ne peut se concevoir que dans l'ensemble de ses exigences, y compris celle de refuser de s'inscrire dans un discours systématiquement dénigrant ou tout au moins ironique sur les pratiques syndicales. Ses manquements doivent s'examiner au regard des fondements constitutionnels de la neutralité et non pas au gré des tensions qui peuvent parfois résulter des pratiques professionnelles liées aux missions d'inspection.

À toutes ces conditions, mais seulement à ces conditions, la loyauté est incontestablement une valeur nécessaire à l'intérêt général et à la démocratie.

Paul DEVIN

août 2010