

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'éducation nationale et
de la jeunesse
Ministère des sports et des jeux
Olympiques
et Paralympiques

Avis n° 2024-002

du collège de déontologie des ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports relatif aux missions d'inspection générale susceptibles d'être confiées à des inspecteurs généraux exerçant des fonctions d'élus locaux dans des champs d'intervention de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche et aux règles qui peuvent conditionner l'attribution de ces missions

Vu le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 modifié relatif au référent déontologue dans la fonction publique ;

Vu l'arrêté du 5 avril 2018 modifié relatif au collège de déontologie au sein du ministère chargé de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports ;

Vu la saisine en date du 8 février 2024;

Par courrier en date du 8 février 2024, le collège de déontologie a été saisi par la cheffe du service de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche d'une demande d'avis relative aux missions d'inspection générale susceptibles d'être confiées à des inspecteurs généraux exerçant des fonctions d'élus locaux dans des champs d'intervention de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche.

La cheffe de ce service a souhaité plus particulièrement connaître l'avis du collège de déontologie sur les problématiques suivantes :

-L'éventuelle possibilité de refuser de désigner un inspecteur général au motif qu'il exerce une fonction électorale dans le même domaine que celui de la mission sur laquelle il a candidaté.

-L'éventuelle nécessité de proscrire systématiquement la désignation d'un inspecteur général dans un domaine pour lequel il exerce un mandat électif et l'éventuelle nécessité de prise en compte de la nature du mandat et des responsabilités qui lui sont attachées pour apprécier un refus.

-L'éventuelle nécessité d'envisager un refus pour tous les types de missions diligentées dans ce domaine (missions de contrôle, d'évaluation, d'appui et de conseil, mission d'audit interne) ou uniquement pour les missions de contrôle.

-L'éventuelle possibilité de motiver le refus en s'appuyant sur l'apparence qu'une telle désignation pourrait engendrer et sur le risque d'une confusion qui pourrait être perçue par les interlocuteurs de la mission.

Le collège de déontologie, après en avoir délibéré, est d'avis de formuler l'avis qui suit.

1. Le collège de déontologie tient tout d'abord à rappeler le cadre juridique applicable à ce type de situations.

1.1 La loi ne prévoit aucune incompatibilité avec les fonctions d'élu local ou d'inéligibilité à celles-ci pour les inspecteurs et inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche

Il convient toutefois de noter que ceux d'entre eux qui ont exercé les fonctions de recteur d'académie, d'inspecteur d'académie ou d'inspecteur de l'enseignement primaire depuis moins d'un an sont inéligibles à un mandat départemental ou régional dans le ressort territorial concerné, conformément aux articles L.195 et L.340 du code électoral.

S'agissant des mandats parlementaires, leur exercice implique la mise en disponibilité d'office du fonctionnaire élu, qui ne peut donc exercer parallèlement les fonctions d'inspecteur ou d'inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche.

1.2 Les inspecteurs et inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche sont soumis, comme tout agent public, aux dispositions du code général de la fonction publique (CGFP) concernant la prévention des conflits d'intérêts

A cet égard, le collège de déontologie rappelle les dispositions suivantes :

- les conflits d'intérêts sont définis par l'article L.121-5 de ce code comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public* » ;
- l'article L.121-4 de ce même code prévoit que « *l'agent public veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts (...) dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver* » ;
- l'article L.122-1 précise: « *Afin de faire cesser ou de prévenir toute situation de conflit d'intérêts (...), l'agent public qui estime se trouver dans une telle situation : 1° Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne* ».

1.3 Les personnes occupant les emplois correspondant à l'exercice de fonctions d'inspection générale ou de contrôle général sont soumises à l'obligation de transmettre une déclaration d'intérêts préalablement à leur nomination

Cette obligation découle des dispositions des articles L.122-2 et L.122-3 du CGFP et de celles du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts.

Ladite déclaration doit mentionner les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination par le déclarant. Elle est actualisée en cas de modification substantielle des intérêts, par exemple en cas de fin d'un mandat ou d'élection à un nouveau mandat.

1.4 Les différents textes applicables au service de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche garantissent l'indépendance et l'impartialité de ses membres

1.4.1 Le décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services, qui s'applique au service de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche

Son article 17 prévoit « *Un décret définit l'organisation et les missions de chaque service d'inspection générale ou de contrôle. Il précise en outre les conditions et méthodes de travail permettant de garantir l'indépendance et l'impartialité des travaux de ses agents. / Chaque service d'inspection générale ou de contrôle élabore une charte de déontologie publiée au Journal officiel de la République française.* »

1.4.2 Le décret n° 2022-1635 du 23 décembre 2022 portant organisation et fonctionnement du service de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, pris en application des dispositions du décret du 9 mars 2022

Ce décret prévoit en son article 5 que le chef de ce service « *est le garant de l'indépendance et de l'impartialité des travaux des inspecteurs généraux et des inspecteurs de l'éducation, du sport et de la recherche* ».

L'article 7 de ce même décret précise que « *Les inspecteurs généraux et les inspecteurs de l'éducation, du sport et de la recherche exercent leurs missions avec indépendance et impartialité conformément aux dispositions de l'article 9 du décret du 9 mars 2022 susvisé et dans le respect des principes déontologiques, référentiels méthodologiques et normes professionnelles qui leur sont applicables et notamment : / - de la charte de déontologie applicable aux membres du service ; / - des différents guides et vade-mecum arrêtés par le chef du service de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche* ».

1.4.3 Le décret n° 2019-1001 du 27 septembre 2019 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche

L'article 4 de ce décret prévoit quant à lui que le chef du service de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche « *répartit les missions entre les membres de l'inspection générale* ».

1.4.4 La charte de déontologie de l'IGÉSR

Cette charte est celle adoptée par décision de la cheffe de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche en date du 29 octobre 2021.

Elle prévoit à son point 2 « *Indépendance, impartialité et objectivité (...) [qu'] un membre de l'IGÉSR, pressenti pour accomplir une mission, doit prendre l'initiative de s'en déporter quand il sait qu'en raison de ses fonctions, ses engagements personnels, ses mandats ou ses déclarations antérieures – et que le cas échéant lui seul connaît –, il pourrait ne pas apparaître comme impartial et entacher la mission d'un soupçon de défaut d'objectivité. Il en informe sans délai le chef de l'IGÉSR, le pilote et le référent de la mission afin de déterminer la conduite à tenir, retrait total ou déport particulier.* »

Cette même charte précise à son point 6 « *Obligation de réserve* » que les membres de l'IGÉSR investis d'un mandat électif « *veillent à ce que leur mandat électif ne préjudicie pas à l'exercice de leurs fonctions.* »

Selon le collège de déontologie, il résulte de l'ensemble de ces dispositions les principes suivants :

- Le chef du service de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche est nécessairement informé des mandats électifs locaux détenus par les inspecteurs et inspecteurs généraux, au travers des déclarations d'intérêt déposées par ceux-ci préalablement à leur nomination et actualisées en tant que de besoin.
- Il appartient au chef de ce service, garant de l'indépendance et de l'impartialité des travaux des inspecteurs et inspecteurs généraux, de prévenir la survenance de conflits d'intérêts, résultant notamment des mandats électifs locaux détenus par les membres du service.
- Cette prévention des conflits d'intérêts implique nécessairement de ne pas désigner pour une mission un inspecteur ou un inspecteur général, lorsque le mandat électif qu'il détient est susceptible de créer une situation d'interférence avec l'objet de la mission, de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

2. En réponse aux questions soumises au collège de déontologie, celui-ci recommande à la cheffe du service de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche de s'appuyer sur l'analyse suivante

Sur l'éventuelle possibilité de refuser de désigner un inspecteur général au motif qu'il exerce une fonction élective dans le même domaine que celui de la mission sur laquelle il a candidaté.

Une telle décision est envisageable. Cependant, le motif du refus ne peut en aucun cas se limiter, sans autre considération, au simple constat que l'inspecteur titulaire d'un mandat électif exerce ledit mandat dans le domaine de la mission à laquelle il a candidaté.

Sur l'éventuelle nécessité de proscrire systématiquement la désignation d'un inspecteur général dans un domaine pour lequel il exerce un mandat électif et l'éventuelle prise en compte de la nature du mandat et des responsabilités qui lui sont attachées pour apprécier un refus.

Un refus systématique ne peut être envisagé, tout d'abord dans la mesure où le terme « domaine » est large et ses contours peu précis. Néanmoins, à défaut d'une autre expression, il demeure adapté pour laisser à la cheffe du service une appréciation étayée et pertinente.

D'autre part, le simple fait d'exercer une fonction élective dans le même domaine que celui de la mission ne suffit pas, à lui seul, à caractériser l'existence d'un conflit d'intérêts. À titre d'exemple, le fait d'être adjoint au maire chargé de l'éducation dans sa commune de résidence ne saurait être une raison pour écarter l'inspecteur général concerné de toute mission concernant le champ de l'enseignement scolaire. *A contrario*, il conviendrait d'écarter un inspecteur général exerçant les fonctions de vice-président d'un conseil régional chargé des lycées de toute mission concernant non seulement un ou plusieurs lycées de la région concernée, mais aussi l'évaluation des relations entre l'État et les collectivités territoriales dans le champ de l'éducation. La nature des fonctions électives, l'importance du mandat exercé au sein de la collectivité, son exposition médiatique et publique, l'importance géographique et démographique de celle-ci sont à prendre en considération.

Il convient donc d'apprécier *in concreto* si la nature du mandat détenu et des responsabilités exercées est susceptible d'interférer avec l'objet précis de la mission, créant ainsi, une situation de conflit d'intérêts potentiel. Dans ce dernier cas de figure, la cheffe du service de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche doit refuser la désignation de l'inspecteur général concerné par ce conflit d'intérêts potentiel.

Sur l'éventuelle nécessité d'envisager un refus pour tous les types de missions diligentées dans ce domaine (mission de contrôle, d'évaluation, d'appui et de conseil, mission d'audit interne) ou uniquement pour les missions de contrôle.

L'impératif d'indépendance et d'impartialité des inspecteurs et inspecteurs généraux s'applique quelle que soit la mission qui leur est confiée. Il n'est donc pas possible d'écarter *a priori* le risque de conflit d'intérêts pour une mission qui n'aurait pas le caractère d'une mission de contrôle.

Sur l'éventuelle possibilité de motiver le refus en arguant l'apparence qu'une telle désignation pourrait engendrer et plus précisément le risque d'une confusion qui pourrait être perçue par les interlocuteurs de la mission.

L'article L.121-5 du CGFP prévoit explicitement que le conflit d'intérêts est constitué dès lors que la situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés est de nature à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public. Le risque de confusion qui résulterait, pour les interlocuteurs de la mission, de l'exercice par l'un des membres de la mission d'un mandat électif local susceptible d'interférer avec l'objet de la mission peut donc valablement motiver un refus de désignation de l'inspecteur général concerné pour participer à cette mission.

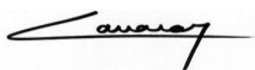
En tout état de cause, la décision de ne pas confier une mission à un inspecteur investi d'une responsabilité électorale repose sur l'appréciation de la cheffe du service de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, guidée par un faisceau d'indices parmi lesquels figurent, notamment, la sensibilité de la mission, son contexte politique, l'étendue du domaine concerné, l'exposition publique et médiatique de l'inspecteur concerné, du fait de l'importance du mandat exercé, de ses publications ou de ses prises de parole.

Délibéré en la séance du 12 février 2024.

Le président du collège

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Richard', with a horizontal line underneath.

Jacky Richard

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carrara', with a horizontal line underneath.

Elisabeth Carrara

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Allal', with a horizontal line underneath.

Patrick Allal

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jarrige', with a horizontal line underneath.

Bertrand Jarrige