



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ
MINISTÈRE DU TRAVAIL
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE
MINISTÈRE DES SPORTS

Comité de déontologie des ministères chargés des affaires sociales

Mail : deontologie@social.gouv.fr

Recommandation du comité de déontologie des ministères sociaux relative aux risques de conflits d'intérêts liés à la situation des conjoints ou des proches

Février 2020

Le comité de déontologie des ministères chargés des affaires sociales a été saisi dès son installation et à plusieurs reprises de la question des conflits d'intérêts des agents relevant de son champ de compétence du fait de la situation de leurs conjoints ou des proches, situation entrant dans la catégorie des intérêts « indirects » ou « par personne interposée ».

Les saisines ont émané de différentes « parties prenantes » : les agents concernés, les administrations, qu'elles soient autorité hiérarchique, autorité de nomination, administration de gestion, ou encore syndicats professionnels. L'un de ces cas a donné lieu à représentation de l'agent par le ministère d'un avocat, un autre de ces cas a fait l'objet d'un relai dans la presse régionale, ce qui illustre la sensibilité de tels sujets.

Après le rappel préalable de la définition des liens et conflits d'intérêts, qu'ils soient directs ou indirects, le comité a jugé opportun de faire de premières recommandations pour aider les personnes concernées, agents publics, administration, collègues, partenaires sociaux, au traitement adapté de ces situations liées à celle des conjoints ou des proches.

1) Liens, conflits et déclarations d'intérêts : rappel du cadre légal

Distinction entre les liens et les conflits d'intérêt

- Le lien d'intérêts est un fait ; il se déclare
 - Suivant les cas précisés par les lois de 1983 et 2013¹, l'agent concerné déclare tout lien d'intérêt susceptible d'interférer dans l'exercice de ses fonctions.

¹ En annexe 1

- Selon le code de la santé² et dans le domaine de la santé, il déclare les liens d'intérêt qui peuvent interférer avec l'intérêt public professionnel pour lequel il est sollicité.
- Le conflit d'intérêts constitue une qualification juridique ; il donne donc lieu à une appréciation ou qualification.
 - Selon l'article 2 de la loi de 2013 ou l'article 25 bis de la loi de 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « constitue un conflit d'intérêts 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 de ses fonctions »
 - La qualification du conflit d'intérêts dépend donc de l'influence ou de l'apparence d'influence sur l'exercice des fonctions ;
 - Tout lien d'intérêts n'est pas conflictuel ; un même lien peut être conflictuel ou non, en fonction du contexte.

Certains conflits d'intérêt commis par un agent public sont pénalement répréhensibles, selon l'article 432-12 du code pénal³, que l'intérêt en cause soit direct ou indirect.

Obligation de déclaration des intérêts des agents publics

Il existe aujourd'hui trois systèmes de déclaration des intérêts les concernant : l'un relevant de la loi de 2013 pour la transparence de la vie publique, l'autre relevant de la loi de 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée en 2016 et 2019, le dernier prévu dès 2010 par l'article L1451-1 du code de la santé publique et spécifique à certaines personnes intervenant dans le secteur de la santé.

- La loi de 2013 pour la transparence de la vie publique, qui s'applique à certaines nominations, notamment aux nominations d'agents publics en conseil des ministres

Elle prévoit à l'article 11, notamment pour les membres du gouvernement, les parlementaires européens, certains élus membres de collectivités ou d'EPCI, les conseillers départementaux et régionaux, les membres de cabinets ministériels, les membres des autorités de régulation, et au 7° du même article, pour « toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres », la transmission au président de la HATVP, directement et dans les deux mois qui suivent leur nomination, d'une déclaration d'intérêts et d'une déclaration de patrimoine ; ces déclarations sont aussi adressées à l'autorité hiérarchique, elles sont rendus publiques par la HATVP et doivent être actualisées à chaque modification substantielle ; à noter que les éléments relatifs aux noms des membres de la famille ne sont pas rendus publics (cf article 5 III).

- La loi de 1983 qui porte dispositif général pour les fonctionnaires et agents publics, et notamment l'article 25 *ter* :

« La nomination dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, est conditionnée à la transmission préalable par le fonctionnaire d'une déclaration exhaustive, exacte et sincère de ses intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Dès la nomination du fonctionnaire dans l'un des emplois définis au premier alinéa du présent I,

² En annexe 2

³ En annexe 3

l'autorité investie du pouvoir de nomination transmet la déclaration d'intérêts produite par le fonctionnaire à l'autorité hiérarchique dont il relève dans l'exercice de ses nouvelles fonctions.

Lorsque l'autorité hiérarchique ne s'estime pas en mesure d'apprécier si le fonctionnaire se trouve en situation de conflit d'intérêts, elle transmet la déclaration d'intérêts de l'intéressé à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ».

- Le système spécifique à certaines personnes intervenant dans le secteur de la santé, prévu dans les articles L. 1451-1 et suivants du code de la santé publique, selon lequel notamment « (...) les membres des cabinets des ministres ainsi que les dirigeants, personnels de direction et d'encadrement et les membres des instances collégiales, des commissions, des groupes de travail et conseils des autorités et organismes mentionnés aux articles (...) sont tenus, lors de leur prise de fonctions, d'établir une déclaration d'intérêts », qui est remise à l'autorité compétente et le cas échéant au déontologue.

« Elle mentionne les liens d'intérêts de toute nature, directs ou par personne interposée, que le déclarant a, ou qu'il a eus pendant les cinq années précédant sa prise de fonctions avec des entreprises, des établissements ou des organismes dont les activités, les techniques et les produits entrent dans le champ de compétence de l'autorité sanitaire au sein de laquelle il exerce ses fonctions ou de l'organe consultatif dont il est membre ainsi qu'avec les sociétés ou organismes de conseil intervenant dans les mêmes secteurs ».

Cette déclaration est rendue publique. Elle est actualisée à l'initiative de l'intéressé.

2) Recommandations pour le traitement des situations de lien ou conflit d'intérêts

Il est important de rappeler qu'en application de la loi de 1983, le premier gardien de l'absence de conflit d'intérêts est le fonctionnaire lui-même, l'article 25 *bis* prévoyant que :

- « Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver », ajoutant notamment, à propos de la conduite à tenir qu'

« A cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts :

- 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 ;
- 2° Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user ;
- 3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ; (...)
- 5° Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, est suppléé par tout délégué, auquel il s'abstient d'adresser des instructions ».

Remplir une déclaration d'intérêt appelle donc un travail d'analyse personnelle qui s'étend à 360° aux responsabilités de ses proches (conjointes et assimilés, ascendants et descendants directs), pour identifier toute interférence éventuelle avec ses fonctions.

Dans la perspective d'une nomination ou d'une candidature, la déclaration d'intérêts doit être préalable⁴ et l'administration doit mettre en garde l'intéressé sur la rigueur d'une telle analyse et les risques ultérieurs d'une mauvaise anticipation des éventuels conflits d'intérêts sur la nomination elle-

⁴ Décret n°2016-1967 du 28 décembre 2016 modifié

même et sur l'image portée sur l'administration concernée.

Ensuite, en application de l'article 25 *ter*, l'autorité hiérarchique doit assumer ses responsabilités organisationnelles vis-à-vis de l'agent, en lien avec lui :

- « Lorsque l'autorité hiérarchique constate que le fonctionnaire se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, au sens du I de l'article 25 *bis*, elle prend les mesures nécessaires pour y mettre fin ou enjoint au fonctionnaire de faire cesser cette situation dans un délai qu'elle détermine ».

Le comité appelle l'attention sur la distinction entre conflit d'intérêts et atteinte à la probité :

- Une situation objective de lien ou de conflit d'intérêts ne constitue pas une remise en cause de la probité des agents : « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence (...) qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice » des fonctions.
- Une personne peut potentiellement se trouver en conflits d'intérêts du fait de la situation, antérieure ou postérieure à sa prise de fonction, de son conjoint ou d'un proche.

La probité du proche comme celle de l'agent ne sont en rien remises en cause, mais il revient à l'agent, si ce changement peut avoir un impact sur sa situation professionnelle, d'informer sans délai sa hiérarchie.

En conséquence, l'administration veillera à échanger avec l'agent dans un cadre de confiance et d'accompagnement personnalisé, pour identifier avec lui les mesures adaptées. Les différents échanges avec l'agent doivent être exempts de défiance et menés avec respect et délicatesse.

Le comité appelle aussi l'attention sur le fait que l'apparence de conflit est équivalente au conflit lui-même : l'administration doit être impartiale et le donner à voir, donc à la fois être et paraître impartiale.

Le risque d'apparence nécessite une rigueur particulière de l'agent concerné, d'autant plus forte que ses propres responsabilités sont importantes, notamment sur l'image que les fonctions ou les participations de l'un de ses proches pourraient donner en lien avec ses propres fonctions ou celles de son service ou de son administration.

En conséquence, afin de traiter d'éventuelles situations de conflits d'intérêts de manière adéquate, **il est nécessaire d'effectuer une sorte de « pesée des intérêts » au plus près des situations réelles de fonctionnement des services par une évaluation fine des conséquences de la situation sur l'exercice des fonctions concernées, en gardant à l'esprit la nécessité de protéger l'image de l'administration en termes d'impartialité.**

L'organisation des services (décisions, instructions, réunions, délégations...), doit, dans toute la mesure du possible, être adaptée en fonction des intérêts concernés :

- En instaurant un mécanisme de déport pour les dossiers pour lesquels une influence ou une apparence d'influence des intérêts pourrait être constatée ;

- En s'assurant que le fonctionnement régulier de l'administration ne soit pas perturbé de manière disproportionnée, par exemple du fait du nombre ou de la proportion de déports, par cette organisation.

Beaucoup de situations trouvent des solutions pragmatiques et adaptées, dans un contexte donné.

Il peut cependant y avoir des situations dans lesquelles le déport aurait une telle importance que la fonction de l'agent en serait considérablement amoindrie. Un changement de fonction doit alors

s'envisager, dans un cadre de confiance et d'accompagnement personnalisé.

Le comité s'est interrogé, en l'absence de dispositif légal ou réglementaire le prévoyant, sur les modalités d'information des équipes et collègues concernés directement par la mise en place des départs envisagés.

Le comité est d'avis qu'une information formalisée et ciblée assurée par la hiérarchie et relative à l'organisation mise en place (départs éventuels, périmètre des fonctions, délégation de signature, etc...) est nécessaire, pour officialiser les solutions retenues, éviter les rumeurs préjudiciables et assurer la bonne information de tout nouvel arrivant dans le service.

Annexe 1

Article 25 bis

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Chapitre IV : Des obligations et de la déontologie

I.-Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver.

Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts 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 de ses fonctions.

II.-A cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts :

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 ;

2° Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user ;

3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;

4° Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction ;

5° Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, est suppléé par tout délégataire, auquel il s'abstient d'adresser des instructions.

Article 2

Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

I. - Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation :

1° Les membres des collèges d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante s'abstiennent de siéger ou, le cas échéant, de délibérer. Les personnes qui exercent des compétences propres au sein de ces autorités sont suppléées suivant les règles de fonctionnement applicables à ces autorités ;

2° Sous réserve des exceptions prévues au [deuxième alinéa de l'article 432-12 du code pénal](#), les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ;

3° Les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user ;

4° Les personnes chargées d'une mission de service public placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article ainsi que les conditions dans lesquelles il s'applique aux membres du Gouvernement.

II. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de tenue d'un registre accessible au public, recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts, y compris en Conseil des ministres.

Ce registre est publié par voie électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

Annexe 2

Article L1451-1 CSP : Déclaration publique d'intérêts

I.- Les membres des commissions et conseils siégeant auprès des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, les membres des cabinets des ministres ainsi que les dirigeants, personnels de direction et d'encadrement et **les membres des instances collégiales, des commissions, des groupes de travail et conseils des autorités et organismes** mentionnés aux articles (...) **sont tenus, lors de leur prise de fonctions, d'établir une déclaration d'intérêts.**

Cette déclaration est **remise à l'autorité compétente** ainsi que, le cas échéant, au déontologue mentionné au II de l'article L. 1451-4.

Elle mentionne les liens d'intérêts de toute nature, directs ou par personne interposée, que le déclarant a, ou qu'il a eus pendant **les cinq années précédant sa prise de fonctions**, avec des entreprises, des établissements ou des organismes dont les activités, les techniques et les produits entrent dans le champ de compétence de l'autorité sanitaire au sein de laquelle il exerce ses fonctions ou de l'organe consultatif dont il est membre ainsi qu'avec les sociétés ou organismes de conseil intervenant dans les mêmes secteurs.

Elle est rendue publique, y compris en ce qui concerne les rémunérations reçues par le déclarant de la part d'entreprises, d'établissements ou d'organismes mentionnés au troisième alinéa ainsi que les participations financières qu'il y détient. Elle est **actualisée** à l'initiative de l'intéressé.

(...)

Annexe 3

Article 432-12 du code pénal

Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros.

En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal.

Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.

Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, la commune est représentée dans les conditions prévues par [l'article L. 2122-26](#) du code général des collectivités territoriales et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de [l'article L. 2121-18](#) du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos.