



MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE

MINISTÈRE DU BUDGET  
DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE  
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT



**EXAMEN PROFESSIONNEL POUR L'ACCES  
AU GRADE D'ATTACHE PRINCIPAL D'ADMINISTRATION  
DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUE ET FINANCIER**

**(SESSION DU 30 JUIN 2011)**



**ÉPREUVE ÉCRITE D'ADMISSION**

**(DURÉE : 4 HEURES - COEFFICIENT : 1)**

**REDACTION D'UNE NOTE, A PARTIR D'UN DOSSIER DOCUMENTAIRE,  
PERMETTANT DE METTRE LE CANDIDAT EN SITUATION  
PROFESSIONNELLE ET VISANT À DÉGAGER DES PROPOSITIONS,  
DES SOLUTIONS ARGUMENTÉES ET DES RECOMMANDATIONS.**

Le sujet comporte 33 pages

**REMARQUES IMPORTANTES :**

- LES COPIES DOIVENT ÊTRE RIGOREUSEMENT ANONYMES ET NE COMPORTER AUCUN SIGNE DISTINCTIF NI SIGNATURE, MÊME FICTIVE, SOUS PEINE DE NULLITÉ.
- LE CANDIDAT S'ASSURERA, À L'AIDE DE LA PAGINATION, QU'IL DÉTIENT UN SUJET COMPLET.

## Sujet

Vous êtes adjoint au chef du bureau des ressources humaines au sein d'une administration centrale. Votre chef de bureau réfléchit à la mise en œuvre des préconisations de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique.

Dans cette optique, vous devez lui présenter les dispositions existantes en la matière pour les agents publics. Il vous est également demandé de proposer un dispositif ministériel de prévention et d'alerte, conformément aux préconisations de la commission.

### **Documents joints :**

N° 1 :	Définition du conflit d'intérêt ( <i>Wikipédia</i> – MàJ 30 avril 2011) .....	pages 2 et 3
N° 2 :	« Conflits d'intérêts : un rapport propose des mesures inédites » ( <i>Le Point</i> – 26 janvier 2011) .....	page 4
N° 3 :	Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (extrait : chapitre IV) .....	page 5 et 6
N° 4 :	« Pour une nouvelle déontologie de la vie publique » ( <i>rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique</i> , extraits – 26 janvier 2011) .....	pages 7 à 13
N° 5 :	« Les valeurs au cœur de la réforme de la fonction publique et du service public : des exemples français récents » ( <i>livre blanc sur l'avenir de la fonction publique</i> , extrait – avril 2008) .....	page 14
N° 6 :	Définition du pantouflage ( <i>Wikipédia</i> – MàJ 23 avril 2011).....	pages 15 et 16
N° 7 :	Fonction publique : cumul d'activités des agents à temps complet ( <i>service-public.fr</i> – MàJ 26 janvier 2011).....	pages 17 et 18
N° 8 :	Tableau de comparaison entre pays des règles de prévention des conflits d'intérêts ( <i>annexe I du rapport « Prévenir les conflits d'intérêts dans la vie publique », Transparence internationale France</i> – décembre 2010).....	page 19
N° 9 :	« Le fonctionnaire, la déontologie et la loi de modernisation de la fonction publique » ( <i>Carrières publiques</i> – mai-juin 2007).....	pages 20 et 21
N° 10 :	« Conflits d'intérêts : une discipline à suivre » ( <i>Les Échos</i> – 31 mars 2011).....	page 22
N° 11 :	« Conflits d'intérêts : un poste de déontologue à l'Assemblée » ( <i>Le Figaro</i> – 7 avril 2011) .....	page 23
N° 12 :	Lettre du Premier ministre adressée aux ministres relative aux déclarations d'intérêts (16 mars 2011).....	page 24
N° 13 :	« Publication des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement » ( <i>gouvernement.fr</i> – 21 avril 2011) .....	page 25
N° 14 :	Exemples d'avis de compatibilité assortis de réserves, rendus par la Commission de déontologie de la fonction publique en 2009 ( <i>rapport de la Commission de déontologie de la fonction publique au Premier ministre</i> , extrait – 2009) .....	pages 26 à 28
N° 15 :	Décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale .....	pages 29 et 30
N° 16 :	Dispositif de prévention des conflits d'intérêt mis en œuvre au sein de l'Institut national du cancer (INCa) ( <i>e-cancer.fr</i> – MàJ 4 février 2011) .....	pages 31 et 32
N° 17 :	Code monétaire et financier (extrait : articles L465-1 à L465-3).....	page 33

# Conflit d'intérêts

Un **conflit d'intérêts** apparaît quand un individu ou une organisation est impliquée dans de multiples intérêts, l'un d'eux pouvant corrompre la motivation à agir sur les autres.

Un conflit d'intérêts apparaît ainsi chez une personne ayant à accomplir une fonction d'intérêt général et dont les intérêts personnels sont en concurrence avec la mission qui lui est confiée par son administration ou son entreprise. Le conflit d'intérêts est plus fréquent dans certaines professions réglementées. Ces professions s'organisent généralement autour d'une charte de déontologie car ces intérêts en concurrence compliquent la tâche à accomplir avec neutralité ou impartialité.

Le conflit d'intérêts n'est pas, en droit français, un délit civil ou pénal. C'est la prise illégale d'intérêt qui peut en découler et qui est, quant à elle, un délit.

Même s'il n'y a aucune preuve d'actes préjudiciables, un conflit d'intérêts peut créer une apparence d'indélicatesse susceptible de miner la confiance en la capacité de cette personne à assumer sa responsabilité.

## Variétés de conflits d'intérêts

Parmi les formes sous lesquelles se manifeste le conflit d'intérêts, on peut mentionner les suivantes :

- Les opérations entre apparentés (*self-dealing* en anglais) (où par exemple un cadre ou administrateur d'entreprise prend une décision financière affectant ses propres intérêts financiers en tant qu'individu ou les intérêts financiers d'un membre de sa propre famille, etc.) ;
- Le délit d'initié (par exemple et surtout lorsqu'il s'agit de transactions boursières faites au détriment des actionnaires par les employés de ceux-ci) ;
- Le népotisme et le favoritisme politique dans l'octroi de contrats et dans les nominations à des postes de responsabilité ;
- L'acceptation par une personne responsable de fonctions décisionnelles de cadeaux ayant une valeur plus que symbolique ou de pots-de-vin offerts par des personnes au sujet desquelles la personne responsable est appelée (dans l'exercice de ses fonctions) à prendre des décisions ou à exercer son jugement ;
- Le recours aux prête-nom et aux auteurs fantômes dans la recherche médicale sur les produits pharmaceutiques.

## Types de conflits d'intérêts

Voici les formes les plus courantes de conflits d'intérêts :

- **Contrat avec soi-même**, lorsque dans une transaction la personne prenant la décision de choisir le fournisseur a lui-même des intérêts chez ce fournisseur. Par exemple un élu municipal gérant un appel d'offre qui serait attribué à une entreprise... dont il est lui-même gérant ou actionnaire et/ou salarié.
- **Conflit de mission**, lorsque 2 responsabilités sont exercées simultanément alors qu'elles peuvent entrer en conflit. Par exemple un cabinet d'avocat qui défendrait simultanément le plaignant et le défendeur dans une action en justice. Ou lorsqu'une banque traite un actif financier pour le compte d'un client, mais aussi pour compte propre.
- **Intérêts familiaux**, lorsque un conjoint, un enfant ou tout autre proche est employé (ou joint sa candidature) dans une société... justement contrôlée par un membre de la famille. C'est pour cela qu'il faut souvent spécifier sur le dossier de candidature si l'on a de la famille dans l'entreprise. Si oui, le parent évitera de participer à la prise de décision d'embauche.
- **Cadeaux** : Des dons ou cadeaux des amis avec lesquels on est en affaire professionnellement. Par exemple un fournisseur qui inviterait les employés de son entreprise cliente en séjour de vacances.

D'autres actes qui sont parfois classés comme des conflits d'intérêts peuvent être classés différemment. Échanger directement une faveur contre de l'argent est tout simplement une forme de corruption. De même, l'utilisation à titre personnel des biens d'une entreprise peut être considérée comme un simple vol ou un détournement, voire un abus de biens sociaux.

Ci joint un exemple de conflit d'intérêt pointé récemment par le JDD <http://www.lejdd.fr/Societe/Emploi/Actualite/La-double-casquette-de-Groupe-Alpha-123263/>

## Conflits d'intérêts en médecine

En médecine et compte tenu du marché que les soins aux patients représente, la notion de "conflits d'intérêts" prend toute son importance dans la mesure où ils peuvent intervenir de manière décisive dans des choix thérapeutiques. *Il y a conflit d'intérêts lorsque les choix opérés par le médecin, le chercheur ou l'expert dans un domaine essentiel comme le bien-être du patient, l'intégrité de la recherche ou le bien fondé d'une recommandation, risquent d'être compromis de manière significative par un objectif concurrent tel le gain financier, la notoriété ou la capacité à lever des fonds de recherche.* Les conflits ne sont pas limités à des gains financiers pour celui qui en bénéficie mais ils s'étendent aux "intérêts secondaires" tel que la reconnaissance professionnelle, la carrière académique, le pouvoir ou la capacité à obtenir des fonds de recherche. Les "bénéfices primaires" ne se limitent eux pas aux seuls gains financiers (honoraires ou prise en charge de frais) mais aussi aux gains en nature (cadeaux, billet(s) d'avions, échantillons). La notoriété, le prestige personnel du médecin ou du chercheur, de l'enseignant d'Universités entrent aussi dans cette catégorie.

En France, en avril 2011, le Conseil d'État enjoint à la Haute Autorité de santé d'abroger une recommandation thérapeutique sur la prise en charge du diabète parce qu'elle ne peut pas prouver que chacun des experts ayant siégé au sein du groupe de travail chargé de sa rédaction n'avait pas de lien avec des entreprises pharmaceutiques intervenant dans ce domaine. Cette décision amène des agences sanitaires à modifier leur politique en termes de prévention des conflits d'intérêt.

## Prévention des conflits d'intérêts

Dans les emplois publics, des règles imposent certaines incompatibilités de fonctions, la première étant la séparation des pouvoirs, la seconde la séparation entre la fonction publique, et les activités marchandes ou commerciales. D'autres règles imposent aussi la déclaration de liens de parenté ou de connexité, ou oblige à décliner une mission lorsque la situation se présente.

Dans un certain nombre d'emplois, le cumul de mandats est interdit : ils sont considérés comme incompatibles par la déontologie des professions réglementées, telles qu'agent public (fonctionnaire, juré, tuteur, expert judiciaire, témoins), avocat, médecin, homme politique, cadre ou un dirigeant d'entreprise. C'est ainsi que les médecins ne peuvent vendre les médicaments qu'ils prescrivent et être en même temps pharmacien, les architectes en même temps entrepreneur, les avocats gérants de sociétés, les fonctionnaires chefs d'entreprise, etc.

En France, la Commission de déontologie de la fonction publique a pour mission de réguler l'évolution professionnelle des fonctionnaires qui quittent la fonction publique. Suite à l'affaire Woerth-Bettencourt, Nicolas Sarkozy a annoncé le 12 juillet 2010 la mise en place d'une commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, pour réfléchir à la façon dont la loi peut empêcher toute forme de conflits d'intérêts.

## Conflits d'intérêts: un rapport propose des mesures inédites

Loi et chartes de déontologie, déclaration d'intérêts, autorité de contrôle ou sanctions renforcées: la commission sur la prévention des conflits d'intérêts propose un arsenal de mesures inédites pour prévenir des pratiques qui ont choqué l'opinion lors de récents scandales.

Les trois membres de cette commission, Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, Didier Migaud, premier président de la cour des comptes, et Jean-Claude Magendie, ancien premier président de la cour d'appel de Paris, doivent rendre mercredi leur copie au président Nicolas Sarkozy qui les avait mandatés en pleine affaire Bettencourt.

Leur rapport était particulièrement attendu après l'émotion suscitée par les affaires Woerth-Bettencourt, Péro (BPCE) et Proglio (EDF-Veolia) et plus récemment, par celle du Mediator (Servier), qui ont mis en lumière plusieurs cas de conflits d'intérêts et placé la question de l'impartialité de l'Etat au coeur du débat politique.



Loi et chartes de déontologie, déclaration d'intérêts, autorité de contrôle ou sanctions renforcées: la commission sur la prévention des conflits d'intérêts propose un arsenal de mesures inédites pour prévenir des pratiques qui ont choqué l'opinion lors de récents scandales.

"La prévention des conflits d'intérêts a pour but premier de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques mais aussi de protéger les responsables publics contre les risques de conflits et de soupçons", précisent les rédacteurs.

Parmi les propositions phares, figurent l'inscription dans la loi d'une définition du conflit d'intérêts et des valeurs du service public.

La commission prévoit également de faire obligation aux acteurs publics les plus exposés, notamment les ministres et leurs proches, d'effectuer une déclaration d'intérêts à leur entrée en fonction qui sera renouvelable tous les ans et lors d'un changement de situation. Quelque 4.000 personnes seraient concernées par cette mesure.

Elle recommande la mise en place dans chaque administration de dispositifs préventifs (codes de conduite et chartes de déontologie, animé par un réseau de déontologues), des formations adaptées et des mécanismes d'alerte permettant à un agent de signaler un risque d'infraction sans risque de sanction.

La commission propose en outre de compléter le régime des incompatibilités en interdisant aux ministres d'exercer un mandat exécutif local (maire, adjoint...) afin d'éviter la confusion d'intérêts nationaux et locaux, et des fonctions de direction ou d'administration (dont celle de trésorier, *ndlr*) au sein d'associations, syndicats ou partis politique.

Il serait également interdit d'exercer simultanément des fonctions de direction d'une entreprise publique et d'une entreprise privée, comme Henri Proglio (EDF-Veolia).

Enfin, la commission préconise de réglementer le lobbying, le parrainage et les cadeaux (valeur autorisée limitée à 150 euros).

Au sommet de la pyramide, la commission propose la création d'une autorité de déontologie de la vie publique qui reprendra les missions des actuelles commissions pour la transparence financière de la vie politique et de la Commission de déontologie (sur le pantouflage, soit le fait de passer du public au privé).

Pour le passage du public au privé, un mécanisme d'autorisation se substituera à un simple avis. Ces règles s'imposeraient désormais aux membres du gouvernement.

Composée de hauts magistrats, cette autorité pourra, le cas échéant, s'autosaisir et obtenir communication de tous les documents nécessaires, dont les documents fiscaux, ou entendre les personnes concernées pour vérifier leurs déclarations d'intérêts. En cas de manquement, les sanctions recommandées pourront aller d'une amende à l'inéligibilité, voire à l'interdiction d'exercer un emploi public.

Pour nourrir sa réflexion, la commission a procédé à une soixantaine d'auditions dont des responsables des principaux partis politiques, des hauts fonctionnaires, universitaires, syndicalistes ou encore des représentants du monde de l'entreprise.

**Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.  
Loi dite loi Le Pors.**

[...]

**Chapitre IV : Obligations**

**Article 25**

Modifié par [LOI n°2009-972 du 3 août 2009 - art. 33](#)

Modifié par [LOI n°2009-972 du 3 août 2009 - art. 34](#)

I.-Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

Sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes :

1° La participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations ne satisfaisant pas aux conditions fixées au b du 1° du 7 de [l'article 261](#) du code général des impôts ;

2° Le fait de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ;

3° La prise, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance.

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent toutefois être autorisés à exercer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, à titre accessoire, une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui leur sont confiées et n'affecte pas leur exercice.

II.-L'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative et le 1° du I ne sont pas applicables :

1° Au fonctionnaire ou agent non titulaire de droit public qui, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, crée ou reprend une entreprise. Cette dérogation est ouverte pendant une durée maximale de deux ans à compter de cette création ou reprise et peut être prolongée pour une durée maximale d'un an. La déclaration de l'intéressé est au préalable soumise à l'examen de la commission prévue à [l'article 87 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993](#) relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ;

2° Au dirigeant d'une société ou d'une association ne satisfaisant pas aux conditions fixées au b du 1° du 7 de [l'article 261 du code général des impôts](#), lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent non titulaire de droit public, qui, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, continue à exercer son activité privée. Cette dérogation est ouverte pendant une durée maximale d'un an à compter du recrutement de l'intéressé et peut être prolongée pour une durée maximale d'un an. Sa déclaration est au préalable soumise à l'examen de la commission prévue à [l'article 87 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 p récitée](#).

III.-Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent librement détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y attachent. Ils gèrent librement leur patrimoine personnel ou familial.

La production des oeuvres de l'esprit au sens des [articles L. 112-1, L. 112-2 et L. 112-3 du code de la propriété intellectuelle](#) s'exerce librement, dans le respect des dispositions relatives au droit d'auteur des agents publics et sous réserve des dispositions de l'article 26 de la présente loi.

Les membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement et les personnes pratiquant des activités à caractère artistique peuvent exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions.

IV.-Les fonctionnaires, les agents non titulaires de droit public, ainsi que les agents dont le contrat est soumis aux dispositions du code du travail en application des [articles 34 et 35 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000](#) relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, occupant un emploi à temps non complet ou exerçant des fonctions impliquant un service à temps incomplet pour lesquels la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail des agents publics à temps complet peuvent exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative dans les limites et conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

V.-Sans préjudice de l'application de l'[article 432-12 du code pénal](#), la violation du présent article donne lieu au reversement des sommes indûment perçues, par voie de retenue sur le traitement.

#### **Article 26**

Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal.

Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté 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.

#### **Article 27**

Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public dans le respect des règles mentionnées à l'article 26 de la présente loi.

#### **Article 28**

Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.

#### **Article 29**

Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.

#### **Article 30**

En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline.

Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, l'intéressé, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales, est rétabli dans ses fonctions.

Le fonctionnaire qui, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions peut subir une retenue qui ne peut être supérieure à la moitié de la rémunération mentionnée à l'alinéa précédent. Il continue, néanmoins, à percevoir la totalité des suppléments pour charges de famille.

[...]

[...]

**PREMIERE PARTIE****ENJEUX ET CHAMP DE LA REFLEXION**

[...]

**II. LES CONFLITS D'INTERETS, UNE NOTION A DEFINIR**

[...]

**2.1. Les définitions existantes témoignent d'une importante convergence, mais restent diverses et plus ou moins précises**

[...]

*2.1.1. La définition de l'OCDE apparaît comme le « socle » commun des réflexions sur les conflits d'intérêts*

L'OCDE a engagé une réflexion comparative sur la prévention des conflits d'intérêts depuis une dizaine d'années, et elle a progressivement établi une définition des conflits d'intérêts, formalisée dans ses Lignes directrices de 2005. Aux termes de ce rapport, « *Un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités* ».

Il ressort de cette définition qu'un conflit d'intérêts peut concerner la période présente ou passée. Dans ce cadre, l'OCDE distingue trois formes de conflit d'intérêts :

- « le conflit potentiel » désigne la situation dans laquelle, compte tenu des intérêts privés de la personne dépositaire de la puissance publique, l'exercice de telle ou telle fonction publique (à la suite d'une nomination notamment) placerait celle-ci en situation de conflit d'intérêts ;
- « le conflit apparent » est la situation dans laquelle les intérêts privés de l'agent sont susceptibles d'être regardés comme de nature à influencer indûment sa manière de servir, sans que ce soit le cas effectivement ;
- enfin, « le conflit réel » désigne la situation dans laquelle il est avéré qu'un intérêt personnel a influencé le comportement de la personne exerçant ses fonctions professionnelles. Selon l'OCDE, cette situation ne relève pas du conflit d'intérêts stricto sensu et doit être appréhendée sous l'angle répressif.

La définition de l'OCDE se place donc en partie sur un terrain extra-juridique, notamment sur le plan des comportements individuels et des « pratiques organisationnelles » destinées à permettre la reconnaissance et le traitement des conflits d'intérêts potentiels. Cette organisation prône d'ailleurs la promotion par les Etats d'une véritable « culture » de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêts, qui devrait idéalement aboutir à cantonner les conflits réels à des situations très résiduelles.

Cette définition, incontournable, ne permet cependant pas toujours d'appréhender l'ensemble des situations possibles, ni de donner une formulation juridique sécurisée des conflits d'intérêts.

*2.1.2. La définition du Conseil de l'Europe est également fondatrice*

Dans sa recommandation n° R (2000)<sup>10</sup> du Comité des ministres sur les codes de conduite pour les agents publics du 11 mai 2000, le Conseil de l'Europe a retenu la définition suivante : « *Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. L'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis ou de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti.* ».

Cette définition est reprise par l'association **Transparence International France**, qui substitue toutefois la notion de titulaire d'une charge publique, plus large, selon elle, à la notion d'agent public.

*2.1.3. En France, le Service central de prévention de la corruption (SCPC) a élaboré sa propre définition*

Dans son rapport annuel de 2004, le SCPC considère qu'« *Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle une personne employée par un organisme public ou privé possède, à titre privé, des intérêts qui pourraient influencer ou paraître influencer sur la manière dont elle s'acquitte de ses fonctions et des responsabilités qui lui ont été confiées par cet organisme* ». Cette définition doit être rapprochée, pour les fonctionnaires, de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 qui interdit au fonctionnaire de prendre, par lui-même ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance.

[...]

[...]

## DEUXIEME PARTIE

### ETAT DES LIEUX

[...]

#### I. LA PREEMINENCE DES REGIMES D'INTERDICTION ET DE SANCTION

[...]

##### 1.2. Les délits de prise illégale d'intérêts, dispositif privilégié de traitement des conflits d'intérêts en France

Le droit des « conflits d'intérêts » en France apparaît dominé par le cadre pénal. La section 3, chapitre II du titre III du quatrième livre du code pénal, consacrée aux « *atteintes à la probité commises par des personnes exerçant une fonction publique* », comporte en effet un paragraphe 3, relatif à la prise illégale d'intérêts, qui couvre de manière très large les situations de conflits d'intérêts pendant et après l'exercice des fonctions et les assortissent de peines particulièrement lourdes.

###### 1.2.1. La prise illégale d'intérêts au cours des fonctions

###### 1.2.1.1. Une infraction large et sévère qui distingue la France au sein de l'OCDE

L'article 432-12 du code pénal dispose que « *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 de 75000 euros d'amende* ».

Cette incrimination s'inscrit dans un vieux principe du droit romain, repris dans deux ordonnances de Saint-Louis et de Charles VI, puis dans le code pénal de 1810, où il figurait à l'article 175 sous l'appellation de « délit d'ingérence ».

Ce dispositif pénal a d'abord pour objet d'éviter que les personnes concourant à une mission de service public ne tirent effectivement profit de leurs fonctions dans leur intérêt personnel, tel que l'octroi d'une subvention à une entreprise dans laquelle

l'agent participant a un intérêt<sup>32</sup>, l'utilisation à des fins privées de personnel placé sous sa subordination<sup>33</sup> ou la participation de l'agent à l'octroi d'un permis de construire à une société civile immobilière que lui-même ou un membre de sa famille gère<sup>34</sup>. A cet égard, cette infraction peut être rapprochée d'autres manquements à la probité figurant dans cette section du code pénal, comme la concussion (art. 432-10), la corruption passive et le trafic d'influence, ou la soustraction et le détournement de biens (art. 432-15 et 432-16).

Mais au-delà, à la différence de ces derniers, le délit de prise illégale d'intérêts vise également à réprimer ceux qui s'exposent au soupçon de partialité et qui se placent dans une situation où leur propre intérêt entre ou est susceptible d'être regardé comme entrant en conflit avec l'intérêt public dont ils ont la charge.

##### **Ce délit se caractérise en effet par son champ d'application potentiellement très large, auquel la jurisprudence judiciaire mais aussi le juge administratif ont donné une portée extensive.**

Entrent dans le champ d'application de cette disposition non seulement les agents publics, comme le prévoyait déjà l'article 175 de l'ancien code pénal, mais aussi les membres du Gouvernement<sup>35</sup>, les collaborateurs de cabinets, les membres d'autorités administratives indépendantes, les dirigeants d'établissements publics et d'entreprises publiques, ainsi que les collaborateurs occasionnels du service public comme les experts, qui sont « chargés d'une mission de service public ».

Par ailleurs, les éléments constitutifs de l'infraction sont définis de manière souple et **objective**.

D'une part, la personne doit avoir eu, au temps de l'acte, l'administration, la surveillance, la liquidation ou le paiement de l'affaire dans laquelle elle a pris un intérêt<sup>36</sup>. C'est bien davantage sa fonction que son comportement, sa motivation ou la nature de son implication dans l'affaire qui apparaît déterminante. Il importe peu que l'acteur public n'ait pas lui-même pris une décision l'avantageant ou que ses fonctions d'administration ou de surveillance n'impliquent pas de pouvoirs décisionnels. Il suffit qu'il ait pris part, d'une manière quelconque, à une affaire relevant de sa compétence, par exemple en donnant un simple avis<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Cass. crim., 24 oct. 1996, n°95-85817 : le président du conseil général est reconnu coupable de prise illégale d'intérêts en raison d'une subvention versée par le conseil général pour couvrir le déficit d'un journal dont il était le gérant de fait.

<sup>33</sup> Cass. crim., 7 mai 1998, n°97-81108.

<sup>34</sup> Cass. crim. 18 juin 1996.

<sup>35</sup> Cass. Crim., 24 février 1893.

<sup>36</sup> Cass. crim., 24 oct. 1957.

<sup>37</sup> Cass. crim., 9 mars 2005.

D'autre part, la personne doit avoir pris dans l'entreprise ou l'opération litigieuse un « intérêt quelconque ». **L'intérêt peut être matériel ou moral, direct ou indirect**<sup>38</sup>. Ainsi, le responsable public qui participe à l'octroi d'une subvention à une association dans laquelle il est salarié ou qu'il dirige est condamné pour prise illégale d'intérêts, alors même que cette association n'a aucune activité lucrative<sup>39</sup> : la doctrine administrative estimait auparavant que cette situation devait être évitée sans être répréhensible<sup>40</sup>.

L'intérêt d'un membre de la famille peut aussi entrer en ligne de compte. Ainsi, le fait pour une personne chargée d'assurer la surveillance ou l'administration d'une collectivité publique de recruter ou de faire recruter un de ses enfants sur un emploi au sein de cette collectivité est susceptible de l'exposer à cette incrimination<sup>41</sup>. La jurisprudence tient compte, dans les circonstances de chaque espèce, d'un avantage accordé au gendre de l'agent<sup>42</sup> ou encore à son beau-frère<sup>43</sup>. Au-delà, la jurisprudence inclut dans l'intérêt quelconque l'intérêt moral direct ou indirect consistant à avantager une personne avec laquelle l'agent a des liens affectifs. La Cour de cassation a ainsi approuvé une cour d'appel d'avoir condamné un mandataire liquidateur ayant confié le recouvrement de nombreuses créances à une société dirigée de fait par une personne avec lequel il « entretenait une relation privée »<sup>44</sup>. La doctrine universitaire à cet égard pu relever que la « prise en considération d'un simple lien d'affection afin de caractériser l'existence d'un intérêt moral ne renforce en rien la prévisibilité de l'incrimination »<sup>45</sup>.

**Contrairement aux prescriptions du 3° du I de l'article 25 du titre Ier du statut général des fonctionnaires rappelées ci-dessus, qui prohibent la détention par un agent public d'un intérêt de nature à compromettre son indépendance dans une entreprise placée sous son contrôle, l'article 432-12 du code pénal élargit, par la notion d' « intérêt quelconque », la notion de l'intérêt prohibé, sans égard à sa nature ou son intensité.** La prise illégale est donc constituée, même si la valeur de l'intérêt est modeste ou si aucun avantage n'a finalement été retiré de la situation : la seule mise en place du dispositif juridique devant déboucher sur l'avantage suffit<sup>46</sup>. L'infraction est constituée pleinement au moment de la prise d'intérêt, quel que soit d'ailleurs l'échelonnement éventuel dans le temps de l'opération<sup>47</sup>. A cet égard, cette infraction peut être rapprochée du « délit de favoritisme » prévu à l'article 432-14 du code pénal, qui est caractérisé par la simple violation des textes garantissant l'égalité des candidats devant la commande publique<sup>48</sup>. Certains auteurs<sup>49</sup> interprètent ainsi la jurisprudence de la chambre criminelle comme un retour des délits matériels, marqués par un effacement de l'élément intentionnel. L'intention coupable est caractérisée par le seul fait que l'auteur des faits poursuivis a accompli sciemment l'élément matériel du délit<sup>50</sup>. Ainsi, un agent public peut se trouver en situation de prise illégale d'intérêts, même qu'il cumule des fonctions auxquelles il a été nommé par l'Etat<sup>51</sup>. Il en résulte que des agents publics qui observent les obligations mises à leur charge par le statut général sont néanmoins susceptibles de tomber sous le coup de l'incrimination pénale, ce qui est pour le moins insatisfaisant.

En outre, il importe peu que l'intérêt de l'agent soit en conflit avec celui de la collectivité. Contrairement à ce qu'il en est du raisonnement du juge administratif en matière de détournement de pouvoir, lequel est écarté lorsque l'acte administratif poursuit une finalité d'intérêt général même s'il peut aussi contribuer à un intérêt privé, le juge judiciaire s'en tient à l'existence de ce dernier. La Cour de cassation a eu l'occasion récemment de confirmer cette interprétation : « *L'intérêt, matériel ou moral, direct ou indirect, pris par des élus municipaux en participant au vote des subventions bénéficiant aux associations qu'ils président entre dans les prévisions de l'article 432-12 du code pénal ; qu'il n'importe que ces élus n'en aient retiré un quelconque profit et que l'intérêt pris ou conservé ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal* »<sup>52</sup>. La prise illégale d'intérêts couvre donc non seulement le conflit d'intérêts, mais aussi la convergence d'intérêts.

**Enfin, les peines prévues par le code pénal sont très lourdes** (cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende, sans compter les peines complémentaires d'inéligibilité et d'interdiction d'exercer une fonction publique qui peuvent être prononcées en application de l'article 432-17 du code pénal). Sous l'ancien code, la personne condamnée pour ingérence était déclarée à jamais incapable d'exercer aucune autre fonction publique.

<sup>38</sup> Cass. crim., 27 nov. 2002 : exerce une surveillance et prend ainsi un intérêt illégal le président d'un conseil général qui, en sa qualité d'ordonnateur des dépenses du département, a ordonné les dépenses de communication de cette collectivité au profit d'une société ayant accordé un important soutien financier à deux autres sociétés dont l'intéressé est actionnaire et administrateur.

<sup>39</sup> Cass. crim., 10 avr. 2002.

<sup>40</sup> Rép. Min. n°257 : JOAN Q 25 août 1997, p. 2721.

<sup>41</sup> CE, 27 juillet 2005, Ministre de l'Outre-mer c/ Commune de Hitia'a O Te Ra, n° 262714 ; Cass. crim., 17 décembre 2008, n° 08-82318.

<sup>42</sup> Cass. crim. 5 nov. 1998.

<sup>43</sup> Cass. crim., 29 juin 2005.

<sup>44</sup> Cass. crim., 7 avr. 2004, n°03-82.062, inédit.

<sup>45</sup> Fascicule « Prise illégale d'intérêts », Dalloz.

<sup>46</sup> Cass. crim., 5 juin 1890.

<sup>47</sup> Cass. crim., 16 déc. 1975.

<sup>48</sup> Cass. crim., 14 janv. 2004.

<sup>49</sup> « La mort clinique de l'élément moral » selon l'expression de Jacques-Henri Robert, Dr. Pén., 1999. A contrario, la Cour de cassation a pu encore récemment affirmé qu'elle était en mesure de s'assurer que la cour d'appel a caractérisé les éléments tant matériels qu'intentionnels. Voir par exemple Cass. crim., 6 févr. 2008. ; Cass. crim., 5 nov. 2008.

<sup>50</sup> Cass. crim., 27 nov. 2002.

<sup>51</sup> Cass. crim., 4 novembre 2004, n° 03-84687.

<sup>52</sup> Cass. crim., 22 oct. 2008.

Il s'agissait d'une peine accessoire à laquelle s'est substituée une peine complémentaire qui doit donc désormais être expressément prononcée par le juge.

**Cette infraction n'a, au terme des recherches approfondies effectuées par la Commission, pas d'équivalent dans les pays de l'OCDE.** Si de nombreux Etats répriment des comportements proches, les éléments constitutifs de l'infraction y sont conçus en des termes plus stricts.

Les Etats-Unis connaissent une infraction pénale presque identique, prévue dans le code pénal fédéral (18 United States Code § 208), mais **limitée aux seuls intérêts financiers**. Cette infraction est en outre punie d'une peine sensiblement plus faible (un an d'emprisonnement et cinq ans en cas d'élément intentionnel spécial, la peine d'amende pouvant toutefois atteindre 250 000 \$).

L'Allemagne quant à elle connaît une infraction (*Vorteilsannahme* – « prise d'avantage ») dérivée de l'infraction de corruption mais dont le champ est désormais plus large, couvrant dans la pratique une bonne part, mais non la totalité, du champ de la prise illégale d'intérêts. Cette infraction sanctionne le fait pour « *un fonctionnaire ou une personne chargée du service public, d'exiger, se faire promettre ou d'accepter un avantage pour lui-même ou un tiers, pour l'exercice de ses fonctions* », sauf dans les cas où la réception dudit avantage a été légalement autorisée par sa hiérarchie. Il suffit que l'avantage ait été conféré en lien avec les fonctions du récipiendaire, sans qu'il soit nécessaire d'identifier une action particulière prise par le récipiendaire.

L'Italie, l'Espagne et le Portugal connaissent des infractions qualifiées d'« abus d'office » (Italie), « abus dans l'exercice des fonctions » (Espagne) et « participation économique dans des affaires » (Portugal). Il s'agit à chaque fois de démontrer que l'agent public a profité d'une situation de conflit d'intérêts pour se procurer ou procurer à autrui un avantage économique.

En Italie, les conditions de constitution du délit sont très restrictives (en raison notamment de la condition de *dol spécial* qui est exigée). En pratique, la constitution du délit dépend de deux conditions assez restrictives. D'une part, il faut caractériser l'élément intentionnel, à savoir l'élément moral constitué par la volonté manifeste d'obtenir un avantage pour soi ou autrui. Selon la jurisprudence, il ne suffit pas que l'avantage patrimonial soit une conséquence possible ou même fortement probable de l'omission de s'abstenir ; il doit être le résultat principal, voire même exclusif que l'agent, en ne s'abstenant pas, poursuit<sup>53</sup>. D'autre part, il faut démontrer une violation d'une norme légale ou réglementaire précise, et non la violation simple du devoir d'impartialité de l'administration ou du code de conduite auquel la jurisprudence n'attache pas d'effet contraignant<sup>54</sup>.

En Espagne, sous le titre « *Négociations et activités prohibées des agents publics et abus dans l'exercice de la fonction* », le code pénal sanctionne une série de comportements impliquant des situations de conflit d'intérêts. Cependant, ces infractions ne sont pas sanctionnées de peine d'emprisonnement, mais de peines d'amende et d'interdiction temporaire d'exercer un emploi public. Le code pénal sanctionne également le fait pour l'autorité ou l'agent public d'« *exercer une activité professionnelle ou d'assistance à titre permanent ou accidentel pour le compte d'entités privées ou de particuliers, dans une affaire dans laquelle il doit intervenir ou est déjà intervenu en raison de son emploi* », se rapprochant ainsi davantage de la définition française de la prise illégale d'intérêts.

Le Royaume-Uni ne semble pas avoir d'équivalent exact de l'infraction de prise illégale d'intérêts, les conflits d'intérêts faisant essentiellement l'objet de codes de conduite susceptibles de déboucher sur des sanctions disciplinaires. Il a en revanche renforcé de façon significative sa législation anti-corruption le 8 avril 2010, la nouvelle loi [*Bribery Act 2010*] élargissant le champ de l'infraction. Est notamment sanctionné désormais le fait pour une personne (agent public ou non) de « *demande, accepter de recevoir ou accepter* » un avantage financier ou autre si « *la demande, l'accord ou l'acceptation en elle-même constitue l'exécution incorrecte (improper) d'une fonction ou activité pertinente* », et ce même si l'avantage est conféré à un tiers ou pour le bénéfice d'un tiers. La « fonction ou activité pertinente » est définie à l'article 3 de la loi comme étant, notamment, toute fonction de nature publique, dont il est attendu qu'elle soit exécutée soit « de bonne foi », soit « de façon impartiale » soit « *par une personne dans une position de confiance (trust) du fait de son exécution* ». L'« exécution incorrecte » est définie comme le manquement à l'« attente » pertinente.

Au Canada, la loi criminelle ne contient pas de délit de « prise illégale d'intérêts » comparable à ce qui existe en France. Ce sont les conflits d'intérêts qui sont sanctionnés, toute méconnaissance de la loi du 12 décembre 2006 pouvant être punie d'une amende de 500 dollars canadiens (environ 350 euros). Enfin, en Belgique, une loi du 10 février 1999 prévoit que « *toute personne exerçant une fonction publique qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris ou reçu quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou partie, l'administration ou la surveillance, ou qui, ayant mission d'ordonner le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera punie d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende (...)* ». Mais

<sup>53</sup> Cour de Cassation, ch. crim. (Cassazione Penale, sez. VI), sentenza du 8 février 2010, n. 4979 : considérant que le fait pour un maire et son adjoint d'avoir privilégié lors d'un concours de la fonction publique l'expérience professionnelle d'un candidat au détriment d'un autre candidat mieux diplômé, relevait d'une raison d'intérêt général en rapport avec les besoins du service, et non d'une volonté de favoriser personnellement le candidat retenu.

<sup>54</sup> Cour de Cassation, ch. crim. (Cassazione Penale, sez. VI), sentenza du 19 juin 2008, n. 25162 : caractérisant le délit d'abus d'office, commis par un agent du service de l'immatriculation des véhicules, pour avoir favorisé une agence privée d'aide aux démarches administratives (agenzia di pratiche automobilistiche) en lui délivrant des autorisations d'immatriculation de voitures achetées à l'étranger, alors que les dossiers de demande fournis par cette agence ne contenaient pas l'ensemble des documents nécessaires.

ces dispositions ne sont « pas applicables à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés, et qui aura agi ouvertement ».

La France se caractérise donc **par la sévérité du cadre juridique des conflits d'intérêts**, laquelle n'a été atténuée qu'au bénéfice des élus des communes de 3500 habitants ou moins dans des conditions précises. **Cette sévérité concerne aussi bien le champ de l'infraction pénale, très large, que le niveau élevé des sanctions.**

[...]

## II. UN CADRE DEONTOLOGIQUE IMPLICITE ET LACUNAIRE

[...]

### 2.2. Les agents publics et les autres collaborateurs du service public : un cadre déontologique implicite et désincarné

En-dehors des règles d'incompatibilité rappelées ci-dessus, qui visent à prévenir et à sanctionner les conflits d'intérêts les plus manifestes, les agents publics et, de manière générale, tous ceux qui concourent à l'exercice d'une mission de service public ne disposent guère de référentiels précis susceptibles de les aider à éviter ou à faire face aux conflits d'intérêts dans l'exercice quotidien de leurs fonctions. Tout est ainsi renvoyé à la vigilance personnelle des agents et à l'effet dissuasif des mécanismes de sanction. La situation est d'autant moins satisfaisante que ces acteurs publics apparaissent peu formés à la problématique des conflits d'intérêts.

#### 2.2.1. Les prescriptions comportementales

##### 2.2.1.1. L'absence d'obligation explicite de prévention des conflits d'intérêts

Il n'existe pas de dispositions législatives ou réglementaires prescrivant de manière générale aux personnes qui concourent à l'exercice d'une mission de service public de s'abstenir de tout comportement qui les placerait en situation de conflit d'intérêts ou de mettre fin à de tels conflits, s'ils surviennent, ni, *a fortiori*, de dispositions leur expliquant la marche à suivre pour ce faire.

Certes, il existe bien quelques dispositions transversales. Le 3° du I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 interdit, ainsi qu'il a été dit, la détention d'intérêts de nature à compromettre l'indépendance de l'agent public dans une entreprise placée sous son contrôle. Mais cette disposition, au demeurant discrète et assez méconnue, traite de l'incompatibilité radicale entre les fonctions et les intérêts privés, et non de la détention d'intérêts potentiellement générateurs de conflits d'intérêts ponctuels, au sens où l'entend la Commission, sans imposer que l'agent s'en défasse ou change de fonctions. Cette disposition n'embrasse donc pas, tant s'en faut, l'ensemble des situations dans lesquelles des intérêts privés peuvent influencer ou paraître influencer l'activité publique, par exemple l'hypothèse dans laquelle l'activité passée mais récente d'un agent crée un doute quant à sa partialité dans le traitement d'une affaire, ou encore le cas dans lequel un engagement associatif notoire de ce dernier apparaît inconciliable avec l'exercice de telle ou telle mission.

De même, l'obligation de secret et de discrétion professionnelles prévue à l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983, reprise dans le statut de la plupart des autorités administratives indépendantes, voire étendue à toute personne participant, même occasionnellement, à l'activité de l'autorité (cas de l'ARJEL, par exemple), permet en principe d'éviter l'exploitation à des fins privées d'informations privilégiées recueillies dans le cadre du service. Elle est assortie de la lourde sanction prévue par l'article 226-13 du code pénal en cas de violation du secret professionnel, sans préjudice d'éventuelles sanctions disciplinaires. Cette proscription ne réprime toutefois qu'une modalité de « consommation » du conflit d'intérêts ; nombre d'entre eux ne se traduisent pas par la divulgation d'informations à des tiers, mais simplement par des actes ou agissements matériels au sein de la sphère administrative.

Enfin, certains **statuts particuliers** comportent des dispositions visant à prévenir les situations de conflit d'intérêts, notamment la détermination par le supérieur hiérarchique des services dans lesquels l'agent ne pourra exercer ses fonctions ou des affaires qu'il ne pourra traiter (cf. par exemple l'article 24 du décret n° 2010-986 du 26 août 2010 portant statut particulier des personnels de catégorie A de la direction générale des finances publiques). Mais de telles dispositions sont rares.

Par ailleurs, certaines obligations prétoriques pesant sur les agents publics français ne sont pas sans lien avec la prévention des conflits d'intérêts. Ainsi, l'**obligation de neutralité**, qui s'impose à toute personne collaborant à un service public<sup>84</sup>, est essentiellement conçue comme une restriction à la liberté d'expression, qui vise à ne pas donner le sentiment aux usagers que cette personne ne s'acquitterait pas de ses fonctions de manière impartiale<sup>85</sup>. Cette obligation limite donc le risque qu'un agent paraisse influencé par des intérêts personnels, d'ordre politique, religieux ou philosophique notamment, non pas en assurant la transparence de ses intérêts mais, au contraire, en lui enjoignant de les conserver secrets. La jurisprudence a occasionnellement fait référence à d'autres obligations liées à la problématique des conflits d'intérêts, comme celle d'**intégrité**, qui

<sup>84</sup> CE, Section, 3 mai 1950, Jamet, p. 247.

<sup>85</sup> Pour les convictions politiques : CE, 8 décembre 1948, Pasteau, n° 91406 ; pour les convictions religieuses : avis CE, 3 mai 2000, Marteaux, n° 217017.

présente un « caractère absolu »<sup>86</sup> ou celle de **probité**, en particulier en matière d'amnistie (les manquements à l'honneur et à la probité étant en général exclus du champ des lois d'amnistie). L'obligation de **désintéressement**, traditionnellement identifiée par la doctrine comme un devoir des fonctionnaires, ne se traduit en réalité que par l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 et par des jurisprudences éparses<sup>87</sup>. Enfin, le juge a pu également identifier une **obligation d'indépendance** faisant obstacle à ce qu'un agent commercialise des ouvrages faisant la promotion de professionnels qu'il contrôle au titre de ses fonctions publiques<sup>88</sup>.

Pour autant, le juge administratif n'a jamais identifié d'obligation spécifique de prévention ou de résolution des conflits d'intérêts à la charge des acteurs publics, comme a pu le faire le juge de l'Union européenne s'agissant des fonctionnaires européens, à travers l'« obligation générale d'indépendance et de probité à l'égard de l'institution » qui prohibe « *d'une manière générale, tout comportement, lié ou non à une violation d'une réglementation particulière, qui, au vu des éléments de l'espèce, montre que le fonctionnaire concerné a entendu favoriser un intérêt particulier au détriment de l'intérêt général communautaire* »<sup>89</sup>.

[...]

---

<sup>86</sup> CE, 28 juin 1999, Ministre de l'intérieur c/ Stasiak, n° 178530.

<sup>87</sup> CE, 29 décembre 2006, Syndicat national des personnels administratifs de l'ONF FO et autres, n° 289818

<sup>88</sup> CE, 19 mars 1997, Cannard.

<sup>89</sup> TPICE, 9 juillet 2002, Zavvos c/ Commission, aff. T-21/01.

[...]

### III. BILAN : L'ABSENCE DE STRATEGIE DE PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS EN AMONT CONSTITUE AUJOURD'HUI UNE LACUNE A COMBLER

Plusieurs éléments structurants ressortent de cet état des lieux :

- L'étude du cadre juridique existant démontre tout d'abord que **la prévention des conflits d'intérêts en France n'est pas une question entièrement inconnue des autorités publiques**. L'impartialité et la défense de l'intérêt général sont en effet au cœur de la conception française du service public, de l'action quotidienne des acteurs publics et de l'ensemble des mécanismes décrits ci-dessus. La Commission ne partage donc pas le diagnostic parfois établi selon lequel la France vivrait dans l'ignorance, voire dans le déni des conflits d'intérêts. Les critiques qu'elle subit au plan international résultent d'ailleurs pour une large partie d'un défaut d'explicitation de ces mécanismes et d'une insuffisante formalisation des pratiques en vigueur.
- Pour autant, la Commission observe que la question des conflits d'intérêts a été, pour l'essentiel, abordée sous l'angle de la **sanction**, qu'il s'agisse, au premier chef, de la sanction pénale, que la France a été parmi les premières à édicter et qui est sans équivalent et l'une des plus sévères des Etats de l'OCDE, mais aussi des sanctions disciplinaires ou financières, ou encore de la censure des actes administratifs intervenus en méconnaissance du principe d'impartialité. Tout se passe comme si la déontologie des acteurs publics relevait de l'inné ou du bon sens, et que les règles avaient d'abord vocation à traiter de la situation des responsables insuffisamment vigilants ou mal intentionnés. Ce faisant, notre pays méconnaît que les conflits d'intérêts constituent une réalité quotidienne diffuse à laquelle les acteurs publics sont souvent exposés sans même en avoir conscience et, *a fortiori*, sans intention répréhensible. Ils exposent donc à un risque sérieux, au premier chef, les principaux décideurs publics et, parmi eux, les membres du Gouvernement.

Les dispositifs existants, essentiellement sectoriels, sont en effet principalement concentrés sur les fonctionnaires et agents publics, et ne présentent guère de cohérence. Quant aux autres catégories d'acteurs publics, notamment les membres du Gouvernement, les règles applicables sont souvent imprécises et dispersées, quand elles ne sont pas inexistantes. En témoigne, par exemple, la multiplicité des circulaires d'ordre déontologique à l'intention des ministres, qui sont parcellaires et dont l'effet utile pâtit de la dispersion et de l'absence de « codification ». Quant aux institutions en charge de la prévention des conflits d'intérêts, si l'on excepte la Commission de déontologie pour la sortie des fonctionnaires en dehors de la sphère publique, elles sont presque inexistantes : non seulement la sphère publique se trouve ainsi privée de « sentinelles » en la matière, mais, pire encore, les acteurs publics, quels que soient leur situation ou leur statut, ne disposent quasiment d'aucune information, et sont le plus souvent livrés à eux-mêmes pour identifier les situations susceptibles d'être regardées comme délicates. Seule une petite minorité de fonctionnaires est systématiquement éclairée, lors de la prise de poste, sur les risques déontologiques inhérents aux fonctions exercées et sur les conduites à tenir appropriées pour y parer.

- Cet état de fait puise largement son origine dans la conception française de la fonction publique et, au-delà, de l'intérêt général. La lecture du chapitre IV du titre Ier du statut général des fonctionnaires, qui traite de leurs droits et obligations, est révélatrice des priorités déontologiques assignées aux agents publics en France : le « bon » fonctionnaire se doit, pour l'essentiel, d'être assidu (art. 25), discret (art. 26), serviable à l'égard du public (art. 27), obéissant (art. 28) et responsable, en particulier sur le plan disciplinaire (art. 29 et 30). Le statut offre ainsi, pour l'essentiel, l'image d'un fonctionnaire étranger plus qu'imperméable aux intérêts privés : en servant la puissance publique par définition neutre et impartiale qui l'emploie, conformément aux directives qu'il reçoit, l'agent contribue à servir un intérêt général perçu, dans la conception volontariste de cette notion en France, comme absolu, c'est-à-dire indépendant des intérêts particuliers ou privés. Tout au contraire, la réflexion anglosaxonne sur les conflits d'intérêts s'est nourrie de l'expérience de responsables publics issus ou amenés à rejoindre à brève échéance le secteur privé, servant un intérêt général qui résulte de la confrontation des intérêts privés.
- Si la France dispose de nombreux atouts pour faire face aux conflits d'intérêts – au premier rang desquels il convient de rappeler la **fonction publique de carrière** –, elle ne peut aujourd'hui, compte tenu à la fois de l'intensification des échanges entre les sphères publique et privée et de l'extrême sensibilité de l'opinion publique à ces sujets, faire l'économie d'une politique générale de prévention des conflits d'intérêts, ni d'une institution dédiée et, plus généralement, d'une organisation administrative en la matière. La seule réponse pénale, sans information, formation ni prévention ne suffit pas. C'est à l'élaboration d'une véritable stratégie de prévention des conflits d'intérêts qu'il convient à présent de s'atteler. Une stratégie applicable à l'ensemble des acteurs publics mais comportant des prescriptions renforcées pour les principaux décideurs publics, dans une logique d'exemplarité.

\*\*\*



[...]

## Les valeurs au cœur de la réforme de la fonction publique et du service public

[...]

### Des exemples français récents

Si la France n'avait pas jusqu'à une période récente, contrairement aux pays précédemment cités, engagé une réflexion d'ensemble sur les valeurs de la fonction publique ou du service public, cette question n'est toutefois pas inconnue d'un certain nombre d'administrations. Elle est portée, d'une part, par le contexte général d'intérêt pour les valeurs qui touchent l'ensemble de la société française, et notamment les entreprises privées. La plupart des grandes entreprises françaises sont désormais dotées d'un document synthétique périodiquement enrichi recensant les valeurs auxquelles elles adhèrent. C'est le cas, par exemple, d'Accor, dont les valeurs communes sont l'innovation, l'esprit de conquête, la performance, le respect et la confiance, de BNP-Paribas, qui a pour valeurs de référence l'engagement, l'ambition, la créativité et la réactivité, ou encore de Veolia Environnement, qui s'appuie sur le sens du client, la responsabilité, l'innovation, la performance et la solidarité.

D'autre part, un nombre croissant de métiers de la fonction publique relève désormais de codes de déontologie professionnels. Certains de ces codes ont été édictés par voie de décrets et ont donc un caractère réglementaire. C'est le cas du code de déontologie de la police nationale, qui a fait l'objet d'un décret du 18 mars 1986<sup>77</sup>, et du code de déontologie des agents de la police municipale, adopté par un décret du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>78</sup>. Mais la plupart de ces codes n'ont pas de force contraignante et prennent la forme de simples guides de bonnes pratiques. Ils n'en constituent pas moins des référentiels souvent appréciés par ceux auxquels ils s'appliquent, ne serait-ce que parce qu'ils correspondent aux réalités de la profession exercée. On peut citer comme exemple le code de déontologie des archivistes adopté par le Conseil international des archives, qui s'applique à l'ensemble des professionnels des archives, qu'ils soient fonctionnaires ou salariés de droit privé.

Ainsi, la direction générale des impôts a mis au point un référentiel de valeurs partagées, fruit de tables rondes ayant rassemblé plus de 300 agents. Ce référentiel est inséré au début de chaque contrat de performance signé par cette direction. Les valeurs qu'il recense sont le civisme fiscal, que les agents de la direction générale des impôts s'engagent à promouvoir en toutes circonstances, le secret professionnel et l'intégrité, l'égalité devant l'impôt assurée avec justice et humanité, enfin l'égalité des chances, la solidarité et la valorisation de l'individu.

De même, le ministère de l'équipement s'attache à identifier les valeurs qui donnent un sens à son action. Aux valeurs fondamentales de solidarité, de mesure et d'innovation s'ajoutent des valeurs professionnelles telles que la loyauté, l'honnêteté, le dévouement, le courage et la détermination.

En 2007, la direction générale des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi s'est dotée d'un référentiel de valeurs issu d'une réflexion menée dans le cadre d'un séminaire interne. Les valeurs de la direction sont l'exigence, le sens de l'action, la loyauté, l'écoute et l'esprit d'équipe.

Le Conseil d'État élabore actuellement un rappel des principes et des bonnes pratiques déontologiques applicables à l'ensemble de ses membres.

Enfin, la Cour des comptes, en 2007, et le ministère des affaires étrangères, en 2008, se sont dotés de comités d'éthique.

Ces exemples illustrent le fait que rien ne fait obstacle, en France, à ce que les services publics et les fonctionnaires se dotent de référentiels de valeurs. Ces exercices, qui s'avèrent pertinents au niveau d'une direction ou d'un ministère, constituent un premier pas concret pouvant faciliter une réflexion générale sur les valeurs des services publics et de la fonction publique.

[...]

<sup>77</sup> Décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale.

<sup>78</sup> Décret n° 2003-735 du 1<sup>er</sup> août 2003 portant code de déontologie des agents de police municipale.

# Pantouflage

Le terme « **pantouflage** » désigne de manière familière le fait pour un haut-fonctionnaire (généralement un ancien élève de l'École polytechnique ou de l'École nationale d'administration) d'aller travailler dans une entreprise privée.

## Origines de ce mot

À l'origine, le mot « pantoufle » désignait, dans l'argot de l'École polytechnique, le renoncement à toute carrière de l'Etat à la fin des études. Ceux qui « entraient dans la pantoufle », les « pantouflards », avaient le titre d'« ancien élève de l'École Polytechnique » et renonçaient à celui de « diplômé de l'École Polytechnique ». Plus tard, le terme a également désigné le montant à rembourser en cas de non-respect de l'engagement décennal (comparable au dédit-formation des entreprises privées). C'est assez souvent l'entreprise recrutant l'élève en fin d'études ou le fonctionnaire qui s'acquittait de la *pantoufle*.

Le terme « pantouflage » s'applique aussi aux hommes politiques qui, suite à un échec électoral ou à la perte d'un portefeuille ministériel, occupent un poste grassement rémunéré dans une entreprise privée, avec des responsabilités limitées, s'arrêtant, en général à du lobbying, en attendant l'occasion de revenir sur la scène politique.

Parmi les policiers, gendarmes et douaniers, on appelle familièrement « tricoche » la reconversion dans une entreprise privée (entreprise privée de sécurité, société de renseignement privée (SRP), média, etc.) ou à son compte (enquêteur privé, détective...). Le terme est plus large que « pantouflage », qui concerne les postes très bien rémunérés et/ou peu exigeants, et est également utilisé quand un fonctionnaire encore en activité monnaye les connaissances recueillies dans son exercice professionnel<sup>3</sup>.

## Quelques chiffres

Entre 1985 et 1990, le Conseil d'État a compté une moyenne de quatre départs par an. En 1993, le corps diplomatique perd une vingtaine de ses membres. L'annuaire du corps préfectoral de 1992 recense une centaine de membres dans le secteur privé ou semi-public. En mai 1990, la revue ENA-mensuel estime que sur 4 400 anciens élèves de l'ENA, 737 travaillent dans le privé. Parmi ceux-ci, 6,1 % appartiennent au Conseil, 8,3 % à la Cour des comptes et 18,8 % à l'Inspection des Finances. La même année, le corps des Mines enregistre 16,8 % de pantouflage et le corps des Ponts et Chaussées, 14,7 %.

## Le délit de pantouflage

Le terme « pantouflage » prend en particulier un sens très péjoratif lorsqu'il s'applique à des fonctionnaires qui passent d'une administration exerçant un contrôle sur une industrie ou lui passant des commandes, à une entreprise de cette industrie.

### France

En France, de tels mouvements sont maintenant encadrés par la loi de manière précise.

Ainsi, selon l'article 432-13 du code pénal relatif au délit de prise illégale d'intérêt :

« Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que fonctionnaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions. »

La commission de déontologie de la fonction publique est chargée de vérifier qu'un agent de la fonction publique qui postule à un emploi dans le secteur privé l'est de façon légitime. Ses avis sont prononcés à la demande de l'intéressé ou de l'administration gestionnaire qu'il quitte.

## Japon

---

Le phénomène de pantouflage existe au Japon où il est nommé « *amakudari* », littéralement « descente du paradis/ciel » en référence à la descente des dieux shintoïstes sur Terre, et concerne des retraités de la fonction publique continuant leur carrière dans le privé. Le 1<sup>er</sup> avril 2009, le gouvernement Asō a adopté une ordonnance visant à encadrer cette pratique via une agence spécialisée dans la reconversion des fonctionnaires retraités, afin que ceux-ci ne négocient pas directement leur embauche (mise en vigueur prévue pour janvier 2010). Cependant son remplaçant, le gouvernement Hatoyama, a décidé de revenir sur la création de cette agence, pour tout simplement « interdire immédiatement aux ministères et aux agences de placer [les fonctionnaires dans le privé] afin de répondre aux critiques contre l'*amakudari* et pour réduire les gaspillages administratifs ».

## Québec

---

Au Québec, une Loi sur le lobbying interdit qu'un ancien directeur général ou directeur général adjoint d'une municipalité effectue des activités de représentation auprès de celle-ci. Ils ne peuvent pas non plus utiliser des informations obtenues dans leur ancien poste au profit d'une autre entreprise. Cependant aucune loi n'interdit à des fournisseurs de la municipalité d'employer ces anciens fonctionnaires.

## Fonction publique : cumul d'activités des agents à temps complet

Mis à jour le 26.01.2011 par Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre)

### Principe

Les fonctionnaires et les agents non titulaires doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle à leur emploi dans la fonction publique.

Ils ne peuvent pas exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative, parallèlement à leur activité dans la fonction publique.

Toutefois, ils peuvent être autorisés, par leur administration employeur, à exercer, sous certaines conditions, à titre accessoire, une ou plusieurs activités, lucratives ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette ou ces activités ne portent pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service public.

### Activités accessoires privées strictement interdites

Sont interdites, même si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes :

- la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif (sauf en cas de création ou de reprise d'une entreprise par l'agent),
- le fait de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant une personne publique (sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une autre personne publique),
- la prise d'intérêts de nature à compromettre l'indépendance de l'agent (directement ou par personnes interposées) dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette administration.

### Activités accessoires librement autorisées

Les agents publics peuvent librement détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices attachés.

Ils gèrent librement leur patrimoine personnel ou familial.

Ils peuvent librement exercer une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif.

Ils peuvent librement produire des œuvres de l'esprit (œuvres littéraires, graphiques, photographiques, compositions musicales, ...) sous réserve de respecter les règles relatives aux droits d'auteur des agents publics et les obligations de secret et de discrétion professionnels.

Les personnels enseignants, techniques ou scientifiques des établissements d'enseignement et les personnes pratiquant des activités artistiques peuvent exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions.

### Activités accessoires soumises à autorisation

#### *Conditions d'exercice de ces activités*

Certaines activités accessoires soumises à autorisation préalable de l'administration employeur ne peuvent être exercées que sous le régime de l'auto-entrepreneur, d'autres non, d'autres peuvent être exercées, au choix de l'agent, sous le régime de l'auto-entrepreneur ou non.

#### *Activités autorisées uniquement sous le régime de l'auto-entrepreneur*

- activités de services à la personne,
- vente de biens fabriqués personnellement par l'agent.

#### *Autres activités*

- expertises ou consultations auprès d'une entreprise ou d'un organisme privé (sauf si cette prestation s'exerce contre une personne publique),
- enseignement et formation,
- activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel, ou de l'éducation populaire,

- travaux de faible importance réalisés chez des particuliers,
- activités agricoles dans des exploitations agricoles non constituées sous forme sociale ou constituées sous forme de société civile ou commerciale,
- activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale,
- aide à domicile à un ascendant, un descendant, à son conjoint, partenaire pacsé ou concubin permettant éventuellement de percevoir les allocations prévues pour cette aide,
- activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou privée à but non lucratif,
- mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un État étranger, pour une durée limitée,
- vendanges.

Les 4 premières activités de cette liste peuvent être exercées, au choix de l'agent, sous le régime de l'auto-entrepreneur ou non.

**A noter :** des règles spécifiques peuvent permettre des cumuls d'activités particuliers pour certaines catégories de fonctionnaires, cela est notamment le cas pour les architectes et les praticiens hospitaliers.

### **Demande d'autorisation**

Les agents qui envisagent d'exercer une activité accessoire soumise à autorisation doivent en faire la demande par écrit à leur administration qui en accuse réception.

La demande doit préciser :

- l'identité de l'employeur ou la nature de l'organisme pour le compte duquel l'activité accessoire sera exercée,
- la nature, la durée, la périodicité et les conditions de rémunération de cette activité,
- si nécessaire, toute autre information complémentaire utile.

L'administration dispose d'un mois pour répondre à compter de la réception de la demande (2 mois en cas de demande de complément d'information).

En l'absence de réponse écrite dans ce délai, l'autorisation de cumul d'activités est réputée accordée.

L'activité accessoire ne peut être exercée qu'en dehors des heures de service de l'agent.

Tout changement substantiel dans les conditions d'exercice ou de rémunération de l'activité est assimilé à l'exercice d'une nouvelle activité et l'agent doit alors formuler une nouvelle demande d'autorisation de cumul.

L'administration employeur peut s'opposer à tout moment à la poursuite d'une activité qu'elle a autorisée, dès lors que l'intérêt du service le justifie, que les informations sur le fondement desquelles l'autorisation a été accordée apparaissent erronées ou que l'activité ne revêt plus un caractère accessoire.

### **Cumul d'un emploi public avec la création ou la reprise d'entreprise**

L'agent public qui crée ou reprend une entreprise peut bénéficier d'une autorisation de cumul de sa nouvelle activité privée lucrative avec son emploi public.

Ce cumul est possible pendant une durée de 2 ans renouvelable une fois pour une durée d'un an, soit 3 ans au maximum

Durant la période de cumul autorisé, l'agent peut aussi bénéficier d'une autorisation de travail à temps partiel, qui ne peut être inférieur au mi-temps.

L'agent doit déclarer son projet de création ou de reprise d'entreprise à son administration.

Cette déclaration est soumise à la commission de déontologie .

### **Cumul d'un emploi public avec la direction d'une société ou d'une association**

Une autorisation de cumul d'une activité privée lucrative avec un emploi public peut être accordée à une personne, lauréate d'un concours de la fonction publique ou recrutée en tant qu'agent non titulaire, qui était auparavant dirigeant d'entreprise ou d'association à but lucratif, et qui souhaite prolonger son activité privée.

Ce cumul est possible pendant une durée d'un an renouvelable une fois, soit 2 ans au maximum

L'agent doit déclarer son projet de poursuite d'activité à sa future administration.

Cette déclaration est soumise à la commission de déontologie.

## comparaison entre pays des règles de prévention des conflits d'intérêts

	Déclaration de patrimoine	Déclaration d'intérêts	Code de conduite	Récusation	Règles applicables à l'entourage	Organe de contrôle	Pouvoirs d'enquête et de sanction	Sanctions	Période de restriction après la cessation de fonction
Suède	o	Facultative	x	o	o	x	x	x	x
Norvège	o	x	o	o	x	x	x	x	6 mois
Finlande	o	o	x	o	x	x	x	x	x
Canada	o	o	o	o	o	o	o	500 \$ maximum	2 ans pour les ministres et hauts fonctionnaires
Etats-Unis	o	o	o	Pour les Juges	o	Agences distinctes en fonction des acteurs concernés	Pouvoirs attribués aux agences concernées et au FBI	1 à 5 ans de prison et/ou amende	x
Grande-Bretagne	Déclaration de revenus obligatoire /	déclaration d'intérêts pour les membres du gouvernement publiée 2 fois par an (ministerial code)	Code ministériel / civil service management code (obligation de déclarer à sa hiérarchie l'intérêt litigieux en cas de risque de conflits d'intérêts ; interdiction des cadeaux, invitations et autres avantages lorsque peut être perçu comme pouvant compromettre l'objectivité de jugement et intégrité)	x	x	x	x	x	2 ans pour les fonctionnaires
Commission européenne		déclaration rendue publique et actualisée en cas de changement (tout intérêt financier et élément de patrimoine qui pourrait créer un conflit d'intérêts) + participation des conjoints	code de conduite des membres de la CE (adossé à art. 245 du Traité sur le fonctionnement de l'UE)				comité d'éthique ad hoc	Cour de justice de l'UE peut prononcer démission d'office	régime d'autorisation pendant 12 mois qui suivent la fin de leur fonction (devrait être porté à 18 mois / alter-EU demande 3 ans qui correspondent à la durée de la période de cooling off (alloc de départ)
France	o	x	x	Pour les magistrats	x	o	x	x	3 ans

Autres pays : Irlande (Code de Conduite de la fonction publique), Espagne (Code de bonne gouvernance), Japon (Code d'éthique), Australie (Standards of ministerial ethics de 2007 ; déclaration d'intérêts)

Légende : o = oui ; x = non

# LE FONCTIONNAIRE, LA DÉONTOLOGIE ET LA LOI DE MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les trois fonctions publiques ont vu leur statut général unifié par la loi du 13 juillet 1983. Avec la publication de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, et son chapitre 3 (articles 17 à 19), les fonctionnaires connaissent (enfin) une modernisation de leurs règles de déontologie dans le cadre de leurs échanges entre les secteurs public et privé. Pour mieux comprendre ces changements, il paraît opportun de revenir sur ce que ce sont les obligations déontologiques des fonctionnaires, et sur ce qui a amené le législateur à rénover le dispositif.

## L'étendue des obligations déontologiques des agents publics

Notion apparue au 19<sup>e</sup> siècle, la déontologie des agents publics évoque aujourd'hui l'idée d'une « morale professionnelle » qui se traduit, concrètement, par le respect de devoirs liés à l'exercice de leurs fonctions.

**L'obligation de servir est issue de la conception française de la fonction publique selon laquelle, en principe, l'agent y effectue toute sa carrière**

L'appartenance à la fonction publique impose des obligations générales communes à tous les agents publics. L'une d'elles est de premier rang : l'obligation de servir qui implique l'exercice personnel, continu et désintéressé de la fonction. D'autres obligations générales la complètent et tendent à garantir la satisfaction de l'intérêt du service. Elles se distinguent des obligations particulières, variables et propres aux fonctionnaires de police (obligation de loyauté), aux juges, professeurs...

### • L'obligation générale de servir

Elle figure à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 : « *les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées* ». Les agents et leurs employeurs seraient comme unis par un lien étroit, en raison de la fonction publique de carrière qui offre une garantie de l'emploi, l'administration ayant pour obligation d'offrir au fonctionnaire titulaire d'un grade un emploi correspondant à celui-ci. Cela sous-entend que l'agent demeure en principe dans la fonction publique pour toute la durée de sa vie active. L'exécution correcte et personnelle des missions débouche directement sur le

principe de l'interdiction de tout cumul d'emplois publics entre eux, voire même d'un emploi public et de cumul d'une fonction publique avec des activités privées lucratives. Aujourd'hui encore, le principe d'interdiction résulte de l'important décret-loi du 29 octobre 1936. Le cumul est considéré comme susceptible de mettre à mal l'obligation de se consacrer à ses fonctions. À cela s'ajoute un autre risque : celui d'un conflit d'intérêts. L'intérêt de la profession privée pourrait « inciter » l'agent à ne pas exercer ses fonctions dans le sens exigé par l'intérêt du service.

L'interdiction est prolongée par des prohibitions temporaires dont l'objet, de façon générale, est d'empêcher que des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires (au sens le plus large du terme) exercent à l'extérieur de leur administration d'origine, des activités de nature à desservir les intérêts de celle-ci et donc, l'intérêt général. Le but est d'empêcher que les contrôleurs passent au service des contrôlés. De façon plus circonstanciée, elle interdit qu'une personne ayant été chargée, au titre de ses fonctions dans l'administration, de surveiller ou de contrôler une entreprise privée occupe un emploi dans cette entreprise, et cela, avant la loi de modernisation, « durant les cinq années suivant la cessation de ses fonctions » (ancien article 432-13 du Code pénal).

### • Des obligations complémentaires

Parmi elles, figure l'obligation d'obéissance, limitée cependant, par la théorie des « baïonnettes intelligentes » (qui consiste à « *désobéir à un ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* ») et par le principe général du droit permettant à un fonctionnaire de désobéir à un ordre et de se retirer d'une situation de travail présentant un

« *danger grave et imminent pour sa vie ou de sa santé* ».

En contrepartie de sa liberté d'expression, il doit aussi marquer sa réserve et selon le principe général de neutralité-laïcité, il doit être également neutre.

Par ailleurs, le fonctionnaire doit faire preuve de discrétion, de moralité, de dignité, et respecter le secret professionnel (cf. article 26 de la loi du 13 juillet 1983).

## Les exceptions au principe de non-cumul et des contrôles indispensables

Quelques exceptions au principe de non-cumul existent toutefois, comme celles qui concernent la production des œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques et des activités de consultation liées à l'exercice de la fonction ou encore depuis 2001, celle qui prévoit que les agents publics et d'autres sous contrat de droit privé, occupant un emploi à temps non complet, puissent être autorisés à exercer une activité privée lucrative.

Mais surtout, ayant conscience que les fonctionnaires sont confrontés à des risques de dérives et à des tentations, c'est à titre préventif que le droit de la fonction publique lutte contre le risque de non-dévouement exclusif au service.

Ainsi la loi du 13 juillet 1983 dispose que les fonctionnaires ne peuvent « *prendre directement ou par personnes interposées des intérêts dans une entreprise soumise au contrôle de leur administration lorsque ces intérêts seraient de nature à compromettre leur indépendance* » (article 25).

Les difficultés qui peuvent naître de ces départs vers le public concurrentiel ou le privé, temporaires ou définitifs, connus aussi sous les termes de « pantouflage »

ou « essai », ont conduit à mettre en oeuvre des contrôles à deux niveaux. D'une part, au niveau statutaire, la nécessité de contrôler étant apparue plus forte dans les années quatre-vingt-dix, des « commissions de déontologie » ont été instituées au sein de chacune des trois fonctions publiques chargées « d'apprécier la compatibilité avec leurs fonctions précédentes » des activités privatisées par les personnels. D'autre part, au niveau judiciaire, la législation pénale a instauré le délit de « prise illégale d'intérêt » (articles 432-12 et suivants du Code pénal). Ce délit, conçu dans un but de prévention et de dissuasion, incrimine la confusion des intérêts privés (des agents) et les intérêts de l'administration.

**Il est apparu nécessaire, après plus de dix ans de fonctionnement des commissions de déontologie, d'adapter l'ensemble du dispositif**

### Les raisons de l'adaptation nécessaire du dispositif

À l'heure où personne ne conteste plus la nécessaire modernisation de la fonction publique, ni l'idée de développer la mobilité des agents publics, il faut encourager les échanges entre les secteurs public et privé (ainsi que les échanges internes au secteur public). Or, le dispositif existant aboutissait à des incohérences.

Pour certains emplois comme ceux en matière de recherche, il était devenu pratiquement impossible de recruter des personnes issues du privé, car quitter l'administration pour retourner vers le secteur privé présentait ensuite un risque pénal dès lors qu'elles avaient pu être mises en contact avec bon nombre d'entreprises de leur domaine de compétence.

L'expérience a également démontré que le dispositif de contrôle pénal et statutaire de la situation des fonctionnaires partant dans le privé était critiquable du fait, notamment, de l'absence d'articulation entre le contrôle statutaire et le contrôle pénal.

La situation était paradoxalement insuffisamment rigoureuse au plan statutaire (le fonctionnaire partant sans avis de la commission ou contre son avis

défavorable « n'encourait » que des sanctions disciplinaires) et peu sécurisante (même avec un avis favorable, le fonctionnaire partait dans le privé sans pour autant être certain de n'encourir aucun risque pénal), voire excessivement rigoureuse au plan pénal : les termes de l'article 432-13 du Code pénal étaient assez imprécis, et le « délai de viduité » de cinq ans, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi, comme injustifié au regard de la réalité d'une carrière puisqu'il obligeait à remonter très en amont.

Les évolutions du contenu des tâches des fonctionnaires, les nouvelles exigences du public conjuguées aux évolutions de la société (exemple : médiatisation des hauts fonctionnaires...), ont donc rendu nécessaire une clarification des règles déontologiques.

### Résultat : une solution qui respecte la morale et le droit

La loi de modernisation de la fonction publique a procédé, s'agissant de la

**Le législateur vient assouplir, avec sagesse, les règles de déontologie**

« prise illégale d'intérêts », à un toilettage salutaire avec la réécriture intégrale de l'article 432-13 du Code pénal. La loi réduit de cinq à trois ans le délai pendant lequel un fonctionnaire ayant cessé notamment des fonctions de contrôle ou de surveillance, ne peut exercer une activité ou prendre directement ou indirectement des participations dans une entreprise privée visée par son activité dans la fonction publique. Le champ de l'interdiction pénale se référera désormais à une analyse *in concreto* des tâches de l'agent et non à une analyse des fonctions théoriques dont il était investi.

Le contrôle de déontologie a été lui aussi rénové :

- l'élargissement de son champ d'application permet de garantir le même niveau d'exigence déontologique pour tous les agents publics (les contractuels des « agences et instituts du Code de la santé publique », les fonctionnaires en disponibilité, hors cadre, etc.) ;
- une commission de déontologie unique (au lieu de trois) à la composition

modifiée : ajout d'un membre qui devra être magistrat de l'ordre judiciaire (auparavant elle était composée exclusivement d'« administratifs », conseillers d'État, de la Cour des comptes, etc.). L'articulation entre le contrôle disciplinaire et le contrôle par le juge pénal est donc rendue possible, offrant ainsi plus de sécurité juridique lors des départs des agents ;

- le renforcement des compétences de la commission. De nouveaux cas de contrôle sont créés comme la création d'entreprise par un agent restant momentanément en fonctions. La commission rend des avis simples (qui ne lient pas l'employeur), sauf lorsqu'elle sera saisie par les fonctionnaires les plus exposés à un risque d'incompatibilité, c'est-à-dire ceux susceptibles d'avoir contrôlé, surveillé une entreprise ou passé des contrats avec celle-ci.

Lorsqu'elle aura rendu un avis de compatibilité, l'agent ne pourra pas être poursuivi pour prise illégale d'intérêts et sera immunisé contre toutes poursuites disciplinaires.

Un décret en Conseil d'État déterminera les conditions d'application de ces nouvelles mesures.

Le nouveau dispositif bouleverse donc complètement le schéma actuel. Il présente plus de sécurité juridique aux échanges entre les secteurs public et privé, tout en préservant un certain degré d'exigence éthique à l'égard des fonctionnaires.

Enfin, et sans vouloir systématiser les allers-retours privé-public, on peut lui reconnaître l'avantage de permettre d'intensifier les échanges, et d'offrir aux agents une possibilité d'effectuer des parcours professionnels plus riches, et à l'administration, de tirer profit des nouvelles compétences qu'ils auront acquises.

— Claude Renée

#### Pour en savoir plus :

- Site Légifrance : la loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique publiée au Journal officiel du 6 février 2007, [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr)
- Site Carrières publiques, [www.carrieres-publiques.com](http://www.carrieres-publiques.com)

## Conflits d'intérêts : une discipline à suivre

La publication du rapport de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique et, peut-être bientôt, l'adoption d'une loi sur la prévention des conflits d'intérêts résoudre-t-ils tous les problèmes ? On peut en douter à moins qu'ils ne conduisent à promouvoir une véritable « *culture de la déontologie dans la vie publique* », comme le soulignait le Premier ministre, François Fillon, dans une lettre du 16 mars.

La notion de conflits d'intérêts a fait irruption dans le débat public en 2010 à travers des affaires médiatisées impliquant notamment la politique fiscale ou la politique de la santé. Martin Hirsch a, avec son essai courageux (« Pour en finir avec les conflits d'intérêts », Stock), rendu le sujet enfin incontournable. 2011 devrait être l'année des solutions puisqu'elle a commencé par la remise au président de la République du rapport de la commission présidée par le vice-président du Conseil d'Etat, Jean-Marc Sauvé. Une loi devrait aussi être présentée en juin en Conseil des ministres et adoptée avant la fin de l'année, a promis le chef de l'Etat.

### Dévastateurs

Les conflits d'intérêts sont dévastateurs. Or, le secteur public français a vécu jusqu'à maintenant dans la négation de leur existence même. Le recrutement de la fonction publique sur concours apparaissait, selon l'expression de la commission Sauvé, comme une « *protection structurelle* » contre les conflits d'intérêts. Et la protection intellectuelle résulte du mythe de la recherche permanente de l'intérêt général dans toutes les actions des acteurs publics, de l'agent public au ministre, en passant par le dirigeant d'entreprise publique. L'Etat français a donc ignoré le concept de conflits d'intérêts, devenu pourtant un cheval de bataille de l'OCDE. En vérité, ce concept anglo-saxon, si souvent utilisé par les banquiers et les avocats, n'était pas à la mesure de notre haute conception française de la chose publique.

Le traitement des conflits d'intérêts dans la vie publique se résume à une législation ancienne essentiellement répressive, mal connue, d'une grande sévérité, peu adaptée à la réalité et peu appliquée. Bref, une « *hard law* » inefficace mais aucun système préventif. Les acteurs publics sont donc en pratique seuls avec leurs éventuelles questions et cas de conscience. Le rapport Sauvé parle de « *solitude déontologique* ». Il insiste donc sur la nécessité d'adopter une démarche préventive par des dispositifs d'alerte, des instruments de « *soft law* » et des déontologies internes aux administrations.

### Habitude quotidienne

Cette démarche doit être mise en oeuvre. Cela étant, il serait illusoire de croire qu'une loi pourrait régler définitivement la question des conflits d'intérêts en prévoyant toute une série d'interdictions et d'incompatibilités. Il convient d'apprendre à les identifier et à les régler au cas par cas.

L'apparition de situations de risque de conflits d'intérêts n'est pas anormale en soi dès lors qu'il existe des règles permettant de les résoudre. Dans le monde des entreprises, la gestion d'intérêts contradictoires est une pratique quotidienne. La divergence d'intérêts permet même de créer une certaine tension, une concurrence, une compétition pouvant être source de progrès. La séparation des pouvoirs au sommet de l'Etat entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire repose aussi sur cette idée d'absence de convergence des intérêts.

La gestion des conflits d'intérêts doit donc devenir une habitude quotidienne de l'Etat, une discipline à suivre.

### PAUL LIGNIÈRES, Les Echos

Avocat associé-gérant Linklaters, expert au Club des juristes.

## Conflits d'intérêts : un poste de déontologue à l'Assemblée

**Cette personnalité, qui sera élue prochainement par le Bureau de l'Assemblée nationale, sera chargée de rendre plus transparente l'activité des députés. Ils devront s'engager à respecter un code de déontologie au début de leur mandat.**

Mercredi, l'Assemblée nationale a adopté une série de mesures pour prévenir les conflits d'intérêts au sein de l'Hémicycle. A l'unanimité, les membres du Bureau, instance dirigeante du Palais-Bourbon, ont acté la création d'un poste de déontologue, l'instauration d'une déclaration d'intérêts et d'un code de déontologie.

Suite à l'affaire Woerth-Bettencourt, Nicolas Sarkozy avait mis en place en septembre dernier une commission présidée par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, pour travailler sur la prévention des conflits d'intérêts. Fin janvier, la commission avait rendu ses conclusions et le chef de l'Etat avait annoncé un projet de loi sur le sujet prochainement. De leur côté, l'Assemblée et le Sénat avaient mis chacun en place à l'automne dernier, des groupes de travail sur la prévention des conflits d'intérêts chez les élus. Ce sont les conclusions du groupe de l'Assemblée qui ont été adoptées mercredi.

Le déontologue, qui sera chargé d'examiner les éventuels conflits d'intérêts des députés, pourra conseiller les députés en la matière. Il sera désigné dans les mois qui viennent, «rapidement» selon Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale, par une majorité des trois cinquièmes des membres du Bureau et cela en accord avec au moins un président de groupe de l'opposition. «Ce mode d'élection permet d'avoir un consensus autour de la personnalité choisie», précise au figaro.fr Jean-Pierre Balligand (PS), vice-président du Bureau. Le déontologue pourra être une personnalité extérieure à l'Assemblée ce qui permettra d'éviter d'éventuels «copinages», précise-t-il encore.

Il sera chargé de veiller au respect du code de déontologie. Ce texte énonce les grands principes (indépendance, objectivité, exemplarité...) que les députés s'engageront à respecter.

### Une plus grande transparence

Le déontologue devra également recueillir les déclarations d'intérêts des députés. Concrètement, chaque député en début de mandat (la mesure sera totalement opérationnelle en 2012 lors de la prochaine législature) devra obligatoirement préciser les activités qu'il a exercées au cours des cinq dernières années, y compris d'éventuelles participations financières dans le capital de sociétés à partir d'un montant de 15.000 euros. Ces données, qui ne seront pas rendues publiques, pourront être mises à jour en cas de modification. Le député devra aussi préciser les activités professionnelles de ses proches (conjoint, ascendants et descendants directs). Les voyages des députés devront être déclarés au déontologue, de même que les cadeaux d'un montant supérieur à 150 euros.

«L'objectif est bien de faire de la pédagogie auprès des députés pour aboutir à une plus grande transparence. Un parlementaire qui prend la parole et qui connaît bien ses dossiers doit être capable de dire qu'il a aussi travaillé pour telle ou telle société», précise Jean-Pierre Balligand.

Malgré tout, ce nouveau dispositif reste plutôt dissuasif que coercitif. En effet, si le déontologue constate un conflit d'intérêt, il pourra alors saisir le Bureau de l'Assemblée nationale qui devra décider ou pas de rendre publique l'effraction. Aucune autre sanction n'est prévue pour l'heure. «Avant ces nouvelles mesures il n'existait aucune procédure en cas de conflits d'intérêts avérés», précise Jean-Pierre Balligand. Jusqu'à présent, toutes ces questions étaient en effet réglées par le Bureau de l'Assemblée et donc par les députés eux-mêmes. Reste que le Bureau n'a pas tranché la question des incompatibilités professionnelles, concernant par exemple les activités d'avocats ou de consultants. Une mesure qui pourrait être inscrite dans la prochaine loi sur les conflits d'intérêts.

Par Audrey Pelé

Le Premier Ministre

16 MAR 2011

SG

Monsieur le Ministre,

Cher ami,

Les attentes de nos concitoyens en matière d'impartialité, d'objectivité et de probité des responsables et des agents publics sont fortes et légitimes.

Le rapport que la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique a remis au Président de la République au mois de janvier 2011 a souligné les insuffisances de nos mécanismes de prévention et l'importance qui doit être attachée à la promotion d'une véritable culture de la déontologie dans la vie publique.

À cet effet, un projet de loi rappelant les règles et principes déontologiques qui doivent guider l'action publique est en préparation. Ce texte, dont la présentation en conseil des ministres est prévue au début du mois de juin, après la consultation des conseils supérieurs de la fonction publique, permettra de préciser les situations de conflits d'intérêts et de mettre en œuvre les moyens d'une prévention renforcée.

Les principaux instruments de ce renforcement seront, comme l'a préconisé la commission, la création d'une Autorité de la déontologie de la vie publique et la mise en œuvre d'une procédure de déclaration d'intérêts pour les personnes exerçant les plus hautes responsabilités. Ces déclarations d'intérêts doivent permettre d'identifier les situations éventuelles de conflits d'intérêts, afin de les éviter ou de les résoudre. En effet, une situation de conflit d'intérêts n'est pas nécessairement une situation illégale mais elle peut conduire à mettre en doute l'objectivité ou l'impartialité des décisions prises.

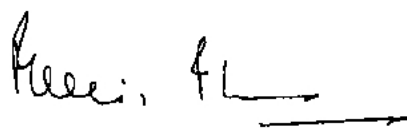
Le secrétaire général du Gouvernement vous adressera dans les prochains jours, à la suite d'une réunion de travail avec les chefs de cabinet, les modèles de déclaration d'intérêts retenus pour les membres du Gouvernement et pour les conseillers des cabinets. Chacun de ces modèles sera accompagné d'une notice méthodologique destinée à apporter les éléments d'information nécessaires à la mise en œuvre de cette procédure. Le secrétaire général du Gouvernement se tiendra à votre disposition pour répondre à vos interrogations éventuelles.

Je souhaite que les déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement puissent m'être retournées avant le 15 avril, afin d'être consultables en ligne à compter du 21 avril. Pour les membres de votre cabinet, il conviendrait que les déclarations d'intérêts, dont vous êtes le destinataire, vous soient adressées avant la fin du même mois.

Je vous remercie de votre implication personnelle dans cette démarche, qui est particulièrement importante pour renforcer la transparence de la vie publique et la confiance des citoyens dans les institutions et les administrations de la République.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bonne nuit



François FILLON



## Publication des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement



Photo : AFP

Conformément aux instructions du Premier ministre en date du 16 mars 2011, les déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement sont désormais accessibles sur ce site.

La *déclaration d'intérêts* est une pratique déjà en œuvre dans certains pays, comme le Royaume Uni ou le Canada. Elle permet de prévenir les "conflits d'intérêts".

Une loi est en préparation qui la rendra obligatoire pour certains responsables publics, conformément à la volonté de renforcer le lien de confiance entre les citoyens et les institutions exprimée par le président de la République.

Sans attendre, le Premier ministre a souhaité que les membres du Gouvernement et leurs conseillers déclarent leurs intérêts.

En outre, s'agissant des ministres, il a été décidé que cette déclaration serait rendue publique, pour une garantie de transparence à l'égard des citoyens.

Conçue comme un instrument de prévention des conflits d'intérêts, la déclaration d'intérêts ne recense pas l'ensemble des biens de son auteur, mais fait seulement apparaître ceux dont la valeur, pouvant varier à court terme, est susceptible d'être directement influencée par des décisions du Gouvernement. Sont ainsi mentionnés les valeurs mobilières et autres instruments financiers de nature proche, mais non les propriétés immobilières. L'ensemble des biens est par ailleurs déclaré à la commission pour la transparence financière de la vie politique, à l'entrée comme à la sortie des fonctions.

Les parts ou actions d'organismes de placement collectif (Sicav, FCP) ne sont pas à déclarer, sauf si elles se rapportent à un secteur d'activité particulier, précisément défini.

Une participation ne doit être déclarée que si elle est supérieure à 5 000 euros ou à 5 % du capital de la structure concernée.

Quant aux biens du conjoint et des enfants mineurs, ils font partie de la déclaration d'intérêts. Mais cette partie n'est pas rendue publique, dans un souci de protection de la vie privée des tiers.

[Lire la lettre du Premier ministre adressée aux ministres relative aux déclarations d'intérêts](#)

**La déclaration d'intérêts de chaque membre du Gouvernement est accessible sur ce site : dans la rubrique Gouvernement, sur la page dédiée au ministre ou au secrétaire d'Etat, et dans la rubrique Premier ministre.**

[...]

## Première partie

### LE DEPART DANS LE SECTEUR PRIVE ET LE CUMUL D'ACTIVITES

[...]

#### 2. LA JURISPRUDENCE DE LA COMMISSION

[...]

##### 2.2 LE CONTROLE DE LA SITUATION DES AGENTS PUBLICS CESSANT LEURS FONCTIONS

[...]

###### 2.2.3 Exemples

###### 1) Les principales catégories d'agents

[...]

###### Les agents des ministères de l'écologie et de l'agriculture

*Le cas particulier des agents concernés par la disparition progressive de l'ingénierie publique concurrentielle est examiné infra.*

Il y a, pour la commission, compatibilité entre la création d'une entreprise unipersonnelle dans le secteur d'activité de la signalisation routière et les fonctions précédentes de contrôleur des travaux publics de l'Etat au sein d'une direction départementale de l'équipement (DDE) en charge de l'assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) dans trois communautés de communes, puis de chef d'exploitation du service parc, en charge, pour les routes départementales gérées par le conseil général du même département, de la gestion et du contrôle des travaux d'exploitation du parc, de la planification, de la gestion des équipes et de veiller au respect des consignes de sécurité des chantiers, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec les services de l'Etat et du conseil général (avis n° 09.A0009 du 14 janvier 2009).

La compatibilité est également admise entre une activité de chargé d'études au sein d'un bureau d'études et de maîtrise d'oeuvre spécialisé en aménagement de domaines skiables et en construction de remontées mécaniques, et les fonctions précédentes de chargé d'études pour le compte des collectivités locales, dans le domaine des remontées mécaniques et de l'aménagement du domaine skiable en maîtrise d'oeuvre et assistance à maîtrise d'ouvrage, au sein du service ingénierie d'une DDE, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec le service d'ingénierie de la DDE pendant une période de trois ans (avis n° 09.A0727 du 9 septembre 2009).

La commission estime enfin qu'une activité de consultant-formateur en développement durable au sein d'une société de conseil et de formation est compatible avec les fonctions précédentes de chargé de mission « police de l'eau » puis de chargé de mission « développement durable » au sein du service urbanisme, habitat et environnement d'une DDE, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle, d'une part, avec le service urbanisme, habitat, environnement de la DDE ainsi que les collectivités territoriales du département avec lesquelles il a participé à l'élaboration de dossiers d'appui territorial, d'autre part, avec les collectivités publiques et les entreprises ayant fait l'objet de contrôle et de surveillance à raison de ses missions de police de l'eau dans le département (avis n° 09.A0293 du 13 mai 2009).

Plusieurs agents du ministère de l'écologie ont quitté en 2009 un laboratoire régional des ponts et chaussées pour exercer une activité privée. La commission a en particulier eu à se prononcer sur trois situations.

Dans le premier cas, elle a considéré qu'une activité de chef de secteur laboratoire de l'antenne d'Ile-de-France au sein d'une société dont l'objet est l'ingénierie routière, l'étude, la conception, la réalisation, le contrôle, l'analyse de matériaux utilisés en travaux routiers, de voiries, de réseaux divers et de génie civil, était compatible avec les fonctions précédentes de chef de section de l'Unité Technique de l'Essonne (UTE) au sein du Laboratoire régional de l'équipement de l'Ouest parisien (LROP) de la Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec l'UTE du LROP, ainsi qu'avec le conseil général de l'Essonne et le district Sud de la direction départementale des routes Ile-de-France (avis n° 09.A0155 du 11 mars 2009).

Dans le second cas, la commission a prononcé un avis de compatibilité entre une activité de consultant au sein d'une société dont l'objet est l'ingénierie routière et les fonctions précédentes de chef de groupe, chargé du système d'information et application des métiers et de l'exploitation de données routières, au sein du LROP de la Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec le LROP, ainsi qu'avec les

collectivités locales avec lesquelles il a travaillé dans le cadre de ses fonctions administratives, notamment la ville de Paris et le conseil général des Hauts-de-Seine, durant les trois années précédant le début d'exercice de son activité privée (avis n° 09.A0156 du 11 mars 2009).

Dans le troisième cas, la commission a estimé qu'il y avait compatibilité entre une activité de chef de projet chaussées au sein d'une société qui gère des infrastructures autoroutières et les fonctions précédentes de chargé d'affaires et de contrôles au sein d'un laboratoire régional des ponts et chaussées, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec ce laboratoire (avis n° 09.A0296 du 13 mai 2009).

### Les membres d'un cabinet ministériel et les collaborateurs du président de la République

Au cours de l'année 2009, avant comme après l'intervention de la loi du 3 août 2009 qui a rendu obligatoire la saisine de la commission de déontologie pour les membres d'un cabinet ministériel et les collaborateurs du président de la République, celle-ci a eu à examiner de nombreuses demandes émanant de ces personnels. La commission demande systématiquement la production d'une attestation par laquelle soit le ministre, s'il s'agit du directeur de cabinet, soit le directeur de cabinet s'il s'agit d'un conseiller, certifie que le départ de l'intéressé n'entre pas dans le champ des dispositions du code pénal compte tenu des fonctions qu'il a effectivement exercées. On soulignera d'ailleurs que l'existence de cette attestation ne dispense pas le rapporteur de la commission d'effectuer les vérifications qu'il estime opportune. En outre, la commission s'est attachée à prévenir tout risque d'atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service, en émettant des réserves tendant à ce que l'intéressé s'abstienne, après avoir quitté ses fonctions publiques, de toute relation professionnelle avec les membres du cabinet qu'il avait pu connaître.

C'est ainsi que la commission a considéré qu'il y avait compatibilité entre une activité de directeur général délégué, directeur financier, au sein d'un établissement public qui exerce une partie de ses missions dans le secteur concurrentiel et les fonctions précédentes de conseiller auprès de la Présidence de la République, chargé de traiter les questions de macroéconomie ayant trait à la fiscalité et aux finances publiques, puis à la conjoncture économique, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec les membres du secrétariat général de la Présidence de la République qui exerçaient leurs fonctions au moment où il était lui-même en poste (avis n° 09.A0427 du 10 juin 2009).

De même, il y a compatibilité entre une activité de chargé d'affaires au sein d'une société qui a notamment pour objet l'achat, la gestion, la vente de tous titres ou droits sociaux et les fonctions précédentes de conseiller technique au cabinet du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, chargé plus particulièrement du suivi des budgets de la défense, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'économie, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec les membres du cabinet de ce ministre qui y exerçaient leurs fonctions au moment où lui-même y était affecté (avis n° 09.A0273 du 13 mai 2009).

L'analyse de la commission s'appuie à la fois sur le contenu du dossier, les échanges entre le rapporteur et l'agent, et les informations que celui-ci apporte directement à la commission : en effet, les membres d'un cabinet ministériel et les collaborateurs du président de la République sont systématiquement convoqués devant la commission de déontologie.

La commission indique, dans son avis, les raisons qui la conduisent à écarter, le cas échéant, le risque pénal : elle motive ainsi son avis de compatibilité entre une activité de directeur général délégué chargé des affaires internationales au sein d'une société de télécommunications et les fonctions précédentes de directeur de cabinet du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, en indiquant qu'il résulte de l'instruction que l'intéressé n'a eu à prendre, compte tenu de l'organisation du cabinet, aucune décision concernant l'entreprise qu'il souhaitait rejoindre et qu'il n'est notamment pas intervenu dans la cession par l'Etat en 2007 de 2% de sa participation dans cette société, alors en outre qu'au sein du ministère les affaires relatives au secteur postal et aux communications électroniques relevaient de la compétence du secrétaire d'Etat chargé de l'industrie et de la consommation. Une réserve, tendant à ce que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec le cabinet du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi qu'il a dirigé et celui du secrétaire d'Etat délégué auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, chargé de l'industrie et de la consommation, est par ailleurs émise par la commission (avis n° 09.A0264 du 13 mai 2009).

La commission a également émis un avis de compatibilité entre une activité de directeur de la stratégie au sein d'une entreprise exerçant son activité dans le domaine de l'aéronautique et les fonctions précédentes de conseiller technique au sein du secrétariat général de la présidence de la République, dès lors que, aux termes notamment d'une note produite par le Secrétaire général de la présidence de la République, la question de la gouvernance de la société mère de cette entreprise a été traitée par d'autres collaborateurs du cabinet ; l'avis de compatibilité est toutefois assorti d'une réserve, tendant à ce que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle, à son initiative, avec les membres du secrétariat général de la présidence de la République qui appartenaient déjà à celui-ci lorsqu'il y était effectivement affecté (avis n° 09.A1024 du 16 décembre 2009).

La commission considère comme compatible l'activité de président-directeur général d'une société dont l'objet sera de favoriser l'implantation ou le développement d'activités susceptibles de créer ou de consolider des emplois stables, en particulier par des prises de participation, des souscriptions d'obligations ordinaires ou convertibles, des prêts portant intérêt, notamment dans les secteurs économiques ou les régions affectées par les restructurations de défense, et les fonctions

précédentes de directeur de cabinet du ministre de la défense : cette société n'exerce plus d'activité depuis plusieurs années et est devenue filiale à 100 % de l'Etat à la suite d'une opération menée exclusivement par l'Agence des participations de l'Etat (avis n° 09.A0289 du 13 mai 2009).

La commission considère également comme compatible une activité de directeur opérationnel territorial du courrier au sein de l'établissement public La Poste, dont l'activité s'exerce dans le secteur concurrentiel, et les fonctions précédentes de conseiller au sein du cabinet du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, chargé notamment du tourisme, puis celles de conseiller au sein du cabinet du secrétaire d'Etat chargé de l'industrie et de la consommation, en charge des questions ayant trait aux filières industrielles, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle, à son initiative, d'une part avec les membres du cabinet de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi qui appartenaient déjà à celui-ci lorsque l'intéressé y était effectivement en fonction, d'autre part avec les membres du cabinet du secrétaire d'Etat chargé de l'industrie et de la consommation, qui appartenaient déjà à celui-ci lorsqu'il y était effectivement en fonction : la durée des réserves est calculée à partir de la cessation des fonctions au sein de chacun des deux cabinets (avis n° 09.A0508 du 8 juillet 2009).

Une activité de directeur chargé de mission auprès du directeur général au sein d'une société de grande distribution est compatible avec les fonctions antérieures exercées en qualité de conseiller au cabinet de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, d'abord dans le domaine des filières industrielles, puis dans celui de la politique industrielle, de la politique de l'emploi et de participations de l'Etat, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle à son initiative avec les membres du cabinet de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi qui appartenaient déjà à celui-ci lorsqu'il y était en fonction (avis n° 09.A0509 du 8 juillet 2009).

De même, une activité de directeur du plan au sein d'une entreprise qui a pour objet la conception, la production et la distribution de matériaux de construction est compatible avec les fonctions antérieures de conseiller technique chargé de l'énergie, de la politique industrielle et de la sûreté nucléaire au cabinet du Premier ministre, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle à son initiative avec les membres du cabinet du Premier ministre qui appartenaient à ce cabinet lorsqu'il y était en fonction (avis n° 09.A0515 du 8 juillet 2009).

Sous la même réserve, il y a aussi compatibilité entre une activité de directeur de missions auprès du directeur adjoint de la branche énergie France d'un grand groupe énergétique, et les fonctions antérieures de conseiller technique au cabinet du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, en charge des questions réglementaires liées aux risques naturels et technologiques, (avis n° 09.A0700 du 9 septembre 2009).

## 2) Les autres agents

### Les agents des douanes (ministère chargé du budget)

La commission considère qu'il y a compatibilité entre la création d'une entreprise ayant notamment pour objet d'apporter un conseil aux entreprises désirant acquérir le statut d'opérateur économique agréé en vue de leur faciliter l'accomplissement des formalités douanières, et les fonctions antérieures de receveur principal des douanes puis d'adjoint au receveur régional des douanes de la région où se situe le siège de l'entreprise, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec les services des douanes de la région ainsi qu'avec les personnes physiques ou morales dont il a eu à connaître la situation douanière au cours des trois années qui précèdent le début d'exercice de son activité privée (avis n° 09.A0506 du 8 juillet 2009).

Il y a de même compatibilité entre une activité libérale de conseil, d'expertise et formation dans les domaines liés à la création et à la gestion des débits de boissons et les fonctions précédentes de chef du pôle des contributions indirectes du centre régional de dédouanement compétent pour le département où s'exercera l'activité privée et où l'intéressé était chargé de l'organisation et du suivi des contrôles et des enquêtes, du suivi du contentieux, des questions de réglementation et des réponses aux demandes de renseignements, notamment en matière de débits de boissons, sous la double réserve que l'intéressé s'abstienne, d'une part, de toute relation professionnelle avec le pôle des contributions indirectes du centre régional de dédouanement, ainsi qu'avec les personnes dont il a eu à connaître la situation en matière de contributions indirectes au cours des trois années précédentes et, d'autre part, de délivrer des prestations de conseils pour la présentation de dossiers relatifs à l'octroi ou au transfert de débits de boisson dans le département où s'exercera l'activité privée (avis n° 09.A0975 du 18 novembre 2009).

[...]

## Décret n°86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur et de la décentralisation,  
Vu la loi n°66-492 du 9 juillet 1966 portant organisation de la police nationale ;  
Vu la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;  
Vu la loi n°85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale ;  
Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,

Décète :

### TITRE PRELIMINAIRE

**Art. 1er.** - La police nationale concourt, sur l'ensemble du territoire, à la garantie des libertés et à la défense des institutions de la République, au maintien de la paix et de l'ordre publics et à la protection des personnes et des biens.

**Art. 2.** - La police nationale s'acquitte de ses missions dans le respect de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de la Constitution, des conventions internationales et des lois.

**Art. 3.** - La police nationale est ouverte à tout citoyen français satisfaisant aux conditions fixées par les lois et règlements.

**Art. 4.** - La police nationale est organisée hiérarchiquement. Sous réserve des règles posées par le code de procédure pénale en ce qui concerne les missions de police judiciaire, elle est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

**Art. 5.** - Le présent code de déontologie s'applique aux fonctionnaires de la police nationale et aux personnes légalement appelées à participer à ses missions.

**Art. 6.** - Tout manquement aux devoirs définis par le présent code expose son auteur à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.

### TITRE 1er

#### DEVOIRS GENERAUX DES FONCTIONNAIRES DE LA POLICE NATIONALE

**Art. 7.** - Le fonctionnaire de la police nationale est loyal envers les institutions républicaines. Il est intègre et impartial : il ne se départit de sa dignité en aucune circonstance.

Placé au service du public, le fonctionnaire de police se comporte envers celui-ci d'une manière exemplaire.

Il a le respect absolu des personnes, quelles que soient leur nationalité ou leur origine, leur condition sociale ou leurs convictions politiques, religieuses ou philosophiques.

**Art. 8.** - Le fonctionnaire de la police nationale est tenu, même lorsqu'il n'est pas en service, d'intervenir de sa propre initiative pour porter assistance à toute personne en danger, pour prévenir ou réprimer tout acte de nature à troubler l'ordre public et protéger l'individu et la collectivité contre les atteintes aux personnes et aux biens.

**Art. 9.** - Lorsqu'il est autorisé par la loi à utiliser la force et, en particulier, à se servir de ses armes, le fonctionnaire de police ne peut en faire qu'un usage strictement nécessaire et proportionné au but à atteindre.

**Art. 10.** - Toute personne appréhendée est placée sous la responsabilité et la protection de la police ; elle ne doit subir, de la part des fonctionnaires de police ou de tiers, aucune violence ni aucun traitement inhumain ou dégradant.

Le fonctionnaire de police qui serait témoin d'agissements prohibés par le présent article engage sa responsabilité disciplinaire s'il n'entreprend rien pour les faire cesser ou néglige de les porter à la connaissance de l'autorité compétente.

Le fonctionnaire de police ayant la garde d'une personne dont l'état nécessite des soins spéciaux doit faire appel au personnel médical et, le cas échéant, prendre des mesures pour protéger la vie et la santé de cette personne.

**Art. 11.** - Les fonctionnaires de police peuvent s'exprimer librement dans les limites résultant de l'obligation de réserve à laquelle ils sont tenus et des règles relatives à la discrétion et au secret professionnels.

**Art. 12.** - Le ministre de l'intérieur défend les fonctionnaires de la police nationale contre les menaces, les violences, les voies de fait, les injures, diffamations ou outrages dont ils sont victimes dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions.

## **TITRE II**

### **DROITS ET DEVOIRS RESPECTIFS DES FONCTIONNAIRES DE POLICE ET DES AUTORITES DE COMMANDEMENT**

**Art. 13.** - L'autorité investie du pouvoir hiérarchique exerce les fonctions de commandement. A ce titre, elle prend les décisions et les fait appliquer ; elle les traduit par des ordres qui doivent être précis et assortis des explications nécessaires à leur bonne exécution.

**Art. 14.** - L'autorité de commandement est responsable des ordres qu'elle donne, de leur exécution et de leurs conséquences. Lorsqu'elle charge un de ses subordonnés d'agir en son lieu et place, sa responsabilité demeure entière et s'étend aux actes que le subordonné accomplit régulièrement dans le cadre de ses fonctions et des ordres reçus.

Le fonctionnaire de police doit exécuter loyalement les ordres qui lui sont donnés par l'autorité de commandement. Il est responsable de leur exécution ou des conséquences de leur inexécution.

**Art. 15.** - L'autorité de commandement transmet ses ordres par la voie hiérarchique. Si l'urgence ne permet pas de suivre cette voie, les échelons intermédiaires en sont informés sans délai.

**Art. 16.** - Hors le cas de réquisition, aucun ordre ne peut être donné à un fonctionnaire de police qui ne relève pas de l'autorité fonctionnelle de son auteur, si ce n'est pour faire appliquer les règles générales de la discipline.

**Art. 17.** - Le subordonné est tenu de se conformer aux instructions de l'autorité, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Si le subordonné croit se trouver en présence d'un tel ordre, il a le devoir de faire part de ses objections à l'autorité qui l'a donné, en indiquant expressément la signification illégale qu'il attache à l'ordre litigieux.

Si l'ordre est maintenu et si, malgré les explications ou l'interprétation qui lui en ont été données, le subordonné persiste dans sa contestation, il en réfère à la première autorité supérieure qu'il a la possibilité de joindre. Il doit être pris acte de son opposition.

Tout refus d'exécuter un ordre qui ne répondrait pas aux conditions ci-dessus engage la responsabilité de l'intéressé.

**Art. 18.** - Tout fonctionnaire de police a le devoir de rendre compte à l'autorité de commandement de l'exécution des missions qu'il en a reçues, ou, le cas échéant, des raisons qui ont rendu leur exécution impossible.

## **TITRE III**

### **DU CONTROLE DE LA POLICE**

**Art. 19.** - Outre le contrôle de la chambre d'accusation, qui s'impose à eux lorsqu'ils accomplissent des actes de police judiciaire, les personnels de la police nationale et les autorités administratives qui les commandent sont soumis au contrôle hiérarchique et au contrôle de l'inspection générale de l'administration et, s'agissant des seuls personnels de la police nationale, également à celui de l'inspection générale de la police nationale.

**Art. 20.** - Le ministre de l'intérieur et de la décentralisation est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel de la République française.

Fait à Paris, le 18 mars 1986.

Par le Premier ministre  
Laurent FABIUS

Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation  
Pierre JOXE

## Dispositif de prévention des conflits d'intérêts

Date de dernière mise à jour : 04/02/2011

### Principes

- La déclaration publique d'intérêts (DPI) est remplie par toute personne collaborant aux travaux de l'INCa.
- Toutes les déclarations des experts sont publiées sur le site internet de l'INCa.
- La déclaration d'intérêts doit être analysée par le responsable de la mission à l'aide de la grille de dépistage des conflits d'intérêts. Les situations à risque détectées par la grille font l'objet d'une analyse contextuelle assimilable à une analyse bénéfique/risque, confrontant les liens d'intérêts au sujet et à la portée de l'expertise. En cas de risque de conflit d'intérêts majeur, l'Institut renonce à faire appel à l'expert concerné. En cas de situation particulièrement difficile, la Présidence de l'Institut peut être saisie pour statuer sur la collaboration ou non de l'expert.
- Dans le cadre des appels à projets, les experts participant aux comités d'évaluation doivent compléter la déclaration publique d'intérêts (DPI) et de plus déclarer explicitement leurs éventuels conflits avec les projets soumis au comité. Les experts simples évaluateurs ne siégeant pas en comité doivent déclarer uniquement leurs éventuels conflits en rapport avec les projets qu'ils évaluent et respecter la confidentialité des informations qui leur sont confiées.
- Les experts se voyant confier des informations confidentielles dans le cadre de leur mission à l'Institut remplissent le formulaire d'engagement de confidentialité.
- Le Comité de déontologie «s'assure tout particulièrement de l'indépendance de l'INCa vis-à-vis des pressions industrielles, administratives et professionnelles, de la légitimité de ses choix stratégiques et de l'impartialité des messages diffusés et des avis et recommandations émises en vue d'éclairer la décision publique sur la politique de prise en charge du cancer».

**INTERETS IMPORTANTS = Risques de conflits d'intérêts élevés**

**INTERETS MINEURS = Risques de conflits d'intérêts faibles**

**INTERETS FINANCIERS DANS UNE ENTREPRISE** *Actuellement :*  
**Intérêts financiers significatifs** (plus de 5000 euros ou plus de 5% du capital ou équivalent)

**INTERETS FINANCIERS DANS UNE ENTREPRISE** *Actuellement :*  
**Intérêts financiers non significatifs** (moins de 5000 euros ou moins de 5% du capital)

**ACTIVITES EXERCEES PERSONNELLEMENT**

**ACTIVITES EXERCEES PERSONNELLEMENT**

**Liens durables ou permanents**

*Actuellement, au cours des 3 années précédentes, ou en négociation:*

- Dans une Entreprise pouvant bénéficier d'un manquement d'impartialité de l'expert dans sa mission

**Interventions ponctuelles : essais cliniques, précliniques et travaux scientifiques**

**En qualité d'investigateur principal d'une étude monocentrique, investigateur coordonnateur ou expérimentateur principal**  
**Actuellement ou au cours des 3 années précédentes :**

- pour un Produit qu'il doit évaluer dans sa mission OU
- pour le concurrent direct du Produit

**Interventions ponctuelles : rapports d'expertise**

**Rapports d'expertise réalisés dans la même année et sur le même sujet que celui de son intervention à l'INCa**

**Interventions ponctuelles : activités de conseil**

**Le niveau de conflit d'intérêts est apprécié au cas par cas en fonction de la situation : date, nature de la prestation (degré du lien avec la mission à l'INCa), rémunération directe ou indirecte, nombre de jours de conseil (>15/an)**

**Invitations en qualité d'intervenant**

*Actuellement ou au cours des 3 années précédentes :*

- spécifiquement sur un Produit en cours d'évaluation
- sur le concurrent direct d'un Produit en cours d'évaluation
- sur le même sujet que celui de son intervention à l'INCa

**Invitations en qualité d'intervenant**

*Actuellement ou au cours des 3 années précédentes :*

- sans relation directe avec un Produit spécifique
- sans relation directe avec le sujet de son intervention à l'INCa

**Invitations en qualité d'auditeur dont les frais de déplacement et d'hébergement sont pris en charge par une Entreprise**

*Actuellement ou dans l'année précédente :*

- manifestations soutenues financièrement ou organisées par une Entreprise

**VERSEMENTS SUBSTANTIELS AU BUDGET D'UNE INSTITUTION/SERVICE DONT VOUS ETES RESPONSABLE** *Actuellement ou dans l'année précédente :*

- **Responsable d'une institution bénéficiaire de versements substantiels** d'une Entreprise (> 15% par exemple du budget de la structure)

**PROCHES PARENTS SALARIES DANS LES ENTREPRISES VISEES CI-DESSUS**

*Actuellement :*

- **Lien familial proche (conjoint et parents de 1er degré)** avec un employé **occupant un poste de responsable** dans l'Entreprise fabricant ou commercialisant un Produit en cours d'évaluation **ou dont l'activité est en relation avec un Produit en cours d'évaluation y compris dans le cadre d'une stratégie thérapeutique**

**PROCHES PARENTS SALARIES DANS LES ENTREPRISES VISEES CI-DESSUS**

*Actuellement :*

- **Lien familial proche (conjoint et parents de 1er degré)** avec un employé **n'occupant pas un poste de responsable** dans l'Entreprise fabricant ou commercialisant le Produit en cours d'évaluation **et dont l'activité n'est pas en lien direct avec un Produit en cours d'évaluation**

**AUTRES INTERETS (FINANCIERS OU NON) SPECIFIQUES AUX MISSIONS EN COURS A L'INSTITUT**

- **Le niveau de conflit d'intérêts (ou l'incompatibilité) est apprécié au cas par cas**

Ex. **Lien de subordination actuel** (ou lien de collaboration ou convergence d'intérêts) avec une personne impliquée dans le dossier (avec l'investigateur (ou expérimentateur) principal de l'étude pour le Produit en cours d'évaluation par exemple) ; **implication dans un projet de recherche** en lien avec la mission en cours à l'INCa

- ❖ Le terme **Entreprise** est défini comme suit : une société (notamment industrielle de la santé), tout organisme professionnel privé ou public, ou organismes de conseil entrant dans les champs de compétences ou d'intervention de l'Institut National du Cancer.
- ❖ Le terme **Produit** est défini comme suit : bien ou service spécifique entrant dans les champs de compétences ou d'intervention de l'Institut National du Cancer

## Code monétaire et financier

- **Partie législative**
  - Livre IV : Les marchés
    - Titre VI : Dispositions pénales
      - Chapitre V : Infractions relatives à la protection des investisseurs

**Section 1 : Atteintes à la transparence des marchés****Article L465-1**

Est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 500 000 euros dont le montant peut être porté au-delà de ce chiffre, jusqu'au décuple du montant du profit éventuellement réalisé, sans que l'amende puisse être inférieure à ce même profit, le fait, pour les dirigeants d'une société mentionnée à l'article L. 225-109 du code de commerce, et pour les personnes disposant, à l'occasion de l'exercice de leur profession ou de leurs fonctions, d'informations privilégiées sur les perspectives ou la situation d'un émetteur dont les titres sont négociés sur un marché réglementé ou sur les perspectives d'évolution d'un instrument financier admis sur un marché réglementé, de réaliser ou de permettre de réaliser, soit directement, soit par personne interposée, une ou plusieurs opérations avant que le public ait connaissance de ces informations.

Est puni d'un an d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait, pour toute personne disposant dans l'exercice de sa profession ou de ses fonctions d'une information privilégiée sur les perspectives ou la situation d'un émetteur dont les titres sont négociés sur un marché réglementé ou sur les perspectives d'évolution d'un instrument financier admis sur un marché réglementé, de la communiquer à un tiers en dehors du cadre normal de sa profession ou de ses fonctions.

Est puni d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 150 000 euros dont le montant peut être porté au-delà de ce chiffre, jusqu'au décuple du montant du profit réalisé, sans que l'amende puisse être inférieure à ce même profit, le fait pour toute personne autre que celles visées aux deux alinéas précédents, possédant en connaissance de cause des informations privilégiées sur la situation ou les perspectives d'un émetteur dont les titres sont négociés sur un marché réglementé ou sur les perspectives d'évolution d'un instrument financier admis sur un marché réglementé, de réaliser ou de permettre de réaliser, directement ou indirectement, une opération ou de communiquer à un tiers ces informations, avant que le public en ait connaissance. Lorsque les informations en cause concernent la commission d'un crime ou d'un délit, les peines encourues sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 1 500 000 euros si le montant des profits réalisés est inférieur à ce chiffre.

**Article L465-2**

Est puni des peines prévues au premier alinéa de l'article L. 465-1 le fait, pour toute personne, d'exercer ou de tenter d'exercer, directement ou par personne interposée, une manœuvre ayant pour objet d'entraver le fonctionnement régulier d'un marché réglementé en induisant autrui en erreur.

Est puni des peines prévues au premier alinéa de l'article L. 465-1 le fait, pour toute personne, de répandre dans le public par des voies et moyens quelconques des informations fausses ou trompeuses sur les perspectives ou la situation d'un émetteur dont les titres sont négociés sur un marché réglementé ou sur les perspectives d'évolution d'un instrument financier admis sur un marché réglementé, de nature à agir sur les cours.

**Article L465-3**

Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal, des infractions définies aux articles L. 465-1 et L. 465-2.

Les peines encourues par les personnes morales sont :

1. L'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal ;
2. Les peines mentionnées à l'article 131-39 du code pénal.

L'interdiction mentionnée au 2° de l'article 131-39 du code pénal porte sur l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise.