



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

CHARTRE DE DEONTOLOGIE

Le présent document a pour objet de définir certains principes déontologiques auxquels sont tenus de se conformer les agents des ministères économiques et financiers. Les règles déontologiques à portée générale, dont certaines ne sont pas reprises dans ce document, pourront utilement être consultées sur le site de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (<http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-21>).

L'encadrement législatif et réglementaire des conflits d'intérêts, dont les dispositions sont reprises *infra*, a pour principale application au sein de l'administration le contrôle, par la commission de déontologie, des mouvements de personnels vers le secteur concurrentiel.

Toutefois, les relations que peuvent entretenir les agents avec des personnes morales ou physiques extérieures à l'administration ne sont généralement pas juridiquement encadrées. Outre les personnes physiques, ces institutions peuvent être privées (entreprises, syndicats et autres organismes) ou publiques (entreprises et établissements publics dotés de l'autonomie de gestion et sur lesquels l'Etat exerce un contrôle).

Les missions des ministères économiques et financiers conduisent certains de leurs agents à être en lien avec des institutions ou représentants de secteurs professionnels, concernés par des projets de lois, règlements ou décisions administratives préparés par les services, ainsi que dans le cadre des relations contractuelles régies par le code des marchés publics. De même l'exercice des mandats publics conduit les administrateurs représentants de l'Etat à être sollicités par les organismes sous tutelle. La présente charte n'a pas pour objet de limiter la fréquence de ces relations, qui doit être laissée à l'appréciation de la hiérarchie de chaque service au regard de l'intérêt de prendre en compte les observations des tiers dans l'étude d'impact de mesures envisagées ou l'exercice de la tutelle.

Cependant les modalités dans lesquelles se nouent ces contacts peuvent être de nature à faire peser sur les agents publics un doute quant à leur neutralité voire à leur probité. Or les principes de neutralité, d'intégrité, de probité, de désintéressement et d'obligation

Novembre 2014

d'indépendance, construits par la jurisprudence du Conseil d'Etat¹ n'ont pas été traduits par les pouvoirs législatif et réglementaire en obligations positives visant à prévenir des situations constitutives d'un risque au regard desdits principes.

Aussi il appartient à l'autorité administrative de préciser les obligations de comportement découlant de ces principes généraux. Il convient de même de réguler les relations avec la presse qui peuvent placer les agents en contradiction avec les positions institutionnelles définies par les ministres. La prévention du risque déontologique suppose enfin que les agents puissent être conseillés au sein des services par un réseau de référents compétents.

L'ensemble de ces règles est, sauf précision, applicable aux relations avec le secteur privé et public concurrentiel, ainsi qu'avec les organismes au sein desquels les agents exercent un mandat de représentation de l'Etat. Ce cadre commun aux ministères économiques et financiers pourra être complété, en tant que de besoin, par les directions en fonction de leurs spécificités.

* * *

1- LES SOLLICITATIONS PAR DES TIERS

L'article 432-11 du Code pénal dispose :

Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui :

1° Soit pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° Soit pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

L'attention des agents est appelée sur la portée de cet article ; la notion d'avantage sollicité ou agréé recouvre non seulement les dons et présents, mais aussi des offres ou des promesses qui pourraient être concrétisées ultérieurement, sans que le caractère matériel ou immatériel de la chose reçue, pour soi-même ou pour autrui, soit précisé.

Le délit est caractérisé si l'agent public a pris ou s'est abstenu de prendre certaines mesures intéressant la personne à l'origine des dons ou avantages reçus. Cela étant, de

¹ Neutralité : s'impose à toute personne collaborant à un service public (CE, section, 30 mai 1950, Jamet) et recouvre la notion d'impartialité (CE, 8 décembre 1948, Pasteau) ; caractère absolu de l'obligation d'intégrité (CE, 28 juin 1999, Ministère de l'Intérieur c/ Stasiak) ; désintéressement (CE, 29 décembre 2006, Syndicat national des personnels administratifs de l'ONF FO et autres) ; obligation d'indépendance (CE, 119 mars 1997, Cannard)

manière générale, accepter des sollicitations apparaît de nature à altérer la neutralité et l'objectivité des agents, en les plaçant en situation d'obligés à l'égard des tiers :

Avantages financiers : tout versement financier doit être systématiquement refusé, quels qu'en soit le montant ou la provenance. Les agents en situation d'autorisation de cumul d'activité doivent s'abstenir d'accepter toute rémunération dans l'exercice de leur activité privée qui proviendrait d'une personne morale ou physique avec laquelle ils sont en relation professionnelle en qualité d'agent public. Il est rappelé que les conditions de rémunération figurent parmi les critères préconisés par la DGAFP pour instruire les demandes de cumul d'activité privée.²

Prise en charge de frais de missions : les dépenses nécessaires aux missions sont normalement remboursées en application du cadre réglementaire, et n'ont pas à être prises en charge par les Etats, institutions ou tiers au sein desquels la mission se déroule. Cependant, il peut être dérogé à ce principe³ dès lors que la prestation prise en charge par les tiers ne dépasse pas le niveau habituellement pratiqué, et qu'elle relève d'une mesure générale. L'agent demande au préalable l'autorisation à son supérieur hiérarchique et peut également demander un avis au référent déontologie de sa direction.

Cadeaux et avantages : les cadeaux et avantages, tels qu'invitations à des manifestations culturelles ou sportives, ne peuvent par principe être acceptés. Sont tolérés les présents s'inscrivant dans une pratique usuelle de courtoisie, d'un montant modique, et à condition qu'ils soient dénués de caractère répété. Sous le contrôle de la hiérarchie et du référent déontologique de chaque direction, il conviendra de moduler l'application de ce principe notamment lorsque l'agent appartient à une délégation française ou reçoit une délégation étrangère, en conformité avec les usages diplomatiques.

Lorsque les circonstances ou l'exercice de fonctions spécifiques, en particulier d'inspection ou de contrôle, le nécessitent, les cadeaux ou avantages peuvent être totalement proscrits. Les règles internes à chaque direction devront être adaptées en conséquence.

Invitations professionnelles : les moments de convivialité présentent l'intérêt de densifier le réseau de relations professionnelles ; s'agissant des missions à l'étranger ou réceptions de délégations étrangères, les principes doivent être adaptés au contexte, de même que pour les cadeaux ou avantages.

² Circulaire FP n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités et portant application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée, notamment son article 25, et du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État.

³ Par exemple dans un cadre multilatéral et européen, de coopération bilatérale, ou de relations usuelles avec des opérateurs de l'administration (établissements de formation de fonctionnaires)

Plusieurs cas de figure sont à distinguer, en fonction des circonstances :

- les invitations par des tiers avec lesquels l'agent est en relation du fait de ses fonctions ou pourrait l'être doivent être refusées, sans qu'il soit interdit de prendre un repas en commun dès lors que les frais sont partagés ou l'invitation réciproquée ;
- les invitations organisées dans le cadre de visites de sites d'entreprises peuvent être acceptées si elles s'insèrent dans un cadre collectif et non personnel ;
- les invitations à participer à des colloques ou petits déjeuners-débats sont acceptables, incluant si nécessaire une prise en charge de frais de transport ou de nuitée par l'organisateur et dès lors qu'elles n'ont pas de contrepartie ; l'agent doit refuser toute rémunération ;
- sont autorisés les repas organisés en marge des conseils d'administration et instances de gouvernance au sein desquels siègent les agents.

De manière générale, des cadeaux, avantages ou invitations dont la valeur monétaire respective est modique peuvent par leur caractère récurrent instaurer progressivement un lien compromettant l'indépendance des agents sans que ceux-ci en aient nécessairement conscience. Les services usuellement en contact avec des secteurs professionnels doivent donc particulièrement veiller à ce que cette fréquence n'engendre pas de risque déontologique au regard des prescriptions de cette charte.

S'agissant des cadeaux, avantages et invitations professionnelles, les dérogations devront être encadrées par les règles internes à chaque direction et faire systématiquement l'objet d'une autorisation préalable de la hiérarchie de l'agent.

2- LA PRISE D'INTERETS PAR LES AGENTS

Les agents peuvent du fait de leur situation patrimoniale ou de leurs liens personnels être en infraction à l'article 432-12 du code pénal, ci-annexé. Les agents, particulièrement ceux nouvellement recrutés ou changeant de fonctions, doivent veiller à prévenir leur hiérarchie d'éventuels intérêts qui pourraient être jugés compromettant leur indépendance et prendre conseil auprès du référent déontologique, s'agissant notamment des liens familiaux, même indirects, avec des personnes exerçant des responsabilités au sein des structures visées par le 1^{er} alinéa de l'article 432-12 du code pénal ; dans ce cas de figure, plusieurs dispositions peuvent être conseillées aux agents :

- se délier des intérêts qu'ils pourraient détenir dans des entreprises dont ils ont la charge d'assurer la surveillance ou l'administration ;
- en déléguer intégralement la gestion à des mandataires agréés ou avoir recours aux instruments de gestion collective d'instruments financiers (Sicav, OPCVM) ;
- se faire décharger des fonctions ou missions qui pourraient entraîner un conflit d'intérêt.

Pour les agents ayant cessé leurs fonctions dans l'administration, il est rappelé qu'une interdiction similaire est prévue par l'article 432-13 du code pénal, ci-annexé, sous le contrôle de la commission de déontologie de la fonction publique.

3- LES RELATIONS AVEC LA PRESSE ET LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE

Les relations avec les journalistes sont de la seule compétence des ministres et de leur cabinet. Les agents doivent décliner toute demande d'interview, de commentaire ou prise de position, écrite ou orale sur des domaines intéressant l'administration de l'Etat. Ces demandes doivent être directement renvoyées aux cabinets des ministres, le cas échéant par le biais des services chargés de la communication. Outre des dérogations qui peuvent être autorisées au cas par cas par les ministres ou leur cabinet, les services de communication directionnels et les agents peuvent cependant communiquer directement afin de répondre à des demandes d'information sur la réglementation, son application et son contrôle, qui participent de leur mission de sensibilisation et d'information du public.

Les interventions d'agents, sollicités au titre de leur expertise dans des colloques ou conférences, doivent être préalablement autorisées par la hiérarchie, qui s'assurera que les modalités d'expression prévues lors de la manifestation relèvent de la seule communication institutionnelle.

Les prises de position émises en qualité d'agent des ministères économiques et financiers, en public ou dans des ouvrages ou articles, doivent être compatibles avec les orientations du gouvernement et de l'administration. Mis à part ce cas de figure, les personnels ne doivent pas faire état de leur qualité d'agent des ministères économiques et financiers, la formule « fonctionnaire » ou « haut fonctionnaire », sans précision, est suffisante afin de ne pas interférer avec la liberté d'opinion politique, syndicale, philosophique et religieuse, garantie par le statut général des fonctionnaires (art. 6 de la loi n° 83-634).

D'une manière générale tout agent intervenant en public ou par voie de publication se doit de respecter les obligations de réserve, de discrétion et de secret professionnel.

Nota : Conformément au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites, visés par l'art. 1^{er} de la loi du 7 juin 1951, ce point 3 ne s'applique pas aux personnels de l'INSEE.

4- LE CONSEIL ET LE CONTROLE DEONTOLOGIQUE INTERNES

Le contrôle du respect de ces règles appartient à l'autorité hiérarchique, qui doit être alertée de toute situation présentant un risque déontologique et énoncer la conduite à tenir. Les directeurs généraux, directeurs, chefs de services et chefs de corps sont responsables du comportement des agents placés sous leur autorité⁴ et doivent prendre toute mesure, collective ou individuelle, générale ou ponctuelle, permettant de s'en assurer. Ils doivent veiller à la bonne diffusion de cette charte, particulièrement lors du processus d'intégration de nouveaux agents dans les services.

En cas de manquement caractérisé, l'autorité hiérarchique doit en informer les ministres,

⁴ A l'exception des membres des corps placés directement sous l'autorité des ministres.

diligenter si nécessaire une enquête administrative et examiner l'opportunité d'y donner des suites disciplinaires.

Afin d'appuyer et de coordonner les services, la fonction de conseil et de contrôle est déléguée à des hauts-fonctionnaires référents pour la déontologie, placés auprès des directeurs généraux, directeurs, chefs de services et chefs de corps. Un haut-fonctionnaire pour la déontologie placé auprès de la Directrice des ressources humaines du Secrétariat général assure l'animation de ce réseau et sera chargé de l'harmonisation et du suivi des règles internes et de leur cohérence au regard de l'évolution du droit positif.

Ce réseau de déontologues a pour mission :

- de veiller à la bonne diffusion des règles ministérielles et, le cas échéant, propres à leur direction ou service ;
- de fournir un conseil individualisé aux agents qui le souhaitent, notamment dans la perspective d'un départ envisagé dans le secteur privé ou s'ils estiment qu'une situation peut engendrer un risque déontologique pour eux-mêmes ou leurs collaborateurs ;
- d'alerter les agents si le risque est avéré, et leur indiquer les mesures permettant d'y remédier.

Les référents pour la déontologie sont garants de la confidentialité des informations individuelles qui leurs sont confiées ou rapportées. Toutefois, ayant connaissance d'une situation avérée compromettant ou susceptible de compromettre la probité de l'agent ou son indépendance, ainsi que celle de l'administration, ils sont tenus d'informer leur direction (directeur, chef de corps, responsable des ressources humaines) après avoir alerté l'intéressé.

– ANNEXES –

Code pénal

Article 432-12

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.

Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16000 euros.

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

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

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

Article 432-13

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.

Est punie des mêmes peines toute participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée qui possède au moins 30 % de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec l'une des entreprises mentionnées au premier alinéa.

Pour l'application des deux premiers alinéas, est assimilée à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé.

Ces dispositions sont applicables aux agents des établissements publics, des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat ou les collectivités publiques détiennent directement ou indirectement plus de 50 % du capital et des exploitants publics prévus par la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

L'infraction n'est pas constituée par la seule participation au capital de sociétés cotées en bourse ou lorsque les capitaux sont reçus par dévolution successorale.

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

Chapitre Ier : La prévention des conflits d'intérêts et la transparence dans la vie publique

Article 1

Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts.

Section 1 : Obligations d'abstention

Article 2

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

Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation :

(...)

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

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

Décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Article 7

Les personnes chargées d'une mission de service public, à l'exception de celles visées aux chapitres Ier et II du présent décret⁵, lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts :

1° Si elles sont titulaires d'une délégation de signature, en informent sans délai le délégant par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Elles s'abstiennent de donner des instructions aux personnes placées sous leur autorité relativement à ces questions ;

2° Si elles sont placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique, informent sans délai celui-ci par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Lorsque ce dernier estime qu'il y a lieu de confier le traitement de l'affaire à une autre personne placée sous son autorité, la personne dessaisie du dossier ne peut prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec les questions en cause.

⁵ membres des collèges d'autorités administratives indépendantes, d'autorités publiques indépendantes et titulaires de fonctions électives locales