



MINISTÈRES SOCIAUX

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Comité de déontologie des ministères chargés des affaires sociales

Mail : deontologie@social.gouv.fr

Avril 2022

Recommandations du comité de déontologie des ministères sociaux sur les cadeaux et autres avantages

L'article L121-1 du code général de la fonction publique dispose que "l'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité".

La probité et l'impartialité des agents publics constituent des objectifs fondamentaux de fonctionnement des services publics dans l'ordre juridique international.

Ainsi, les lignes directrices sur la gestion des conflits d'intérêts dans le service public annexées à une recommandation du Conseil de l'Organisation du commerce et du développement économique (OCDE) adoptée le 28 mai 2003, énoncent notamment que "les agents publics ne doivent pas demander ou accepter une forme quelconque d'avantage indu dans l'intention d'influencer l'exécution (ou la non-exécution) d'obligations ou fonctions officielles".

I – Les textes applicables aux cadeaux et autres avantages.

* En France, le code pénal sanctionne les comportements intentionnels des agents qui sollicitent ou acceptent indûment des cadeaux ou avantages au titre des délits de concussion et de corruption.

Le délit de concussion est défini par l'article 432-10 du code pénal :

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires.

La tentative des délits prévus au présent article est punie des mêmes peine ».

L'article 432-11 du code incrimine le délit de corruption et de trafic d'influence en ces termes :

« Est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, 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.

La peine d'amende est portée à 2 000 000 € ou, s'il excède ce montant, au double du produit de l'infraction, lorsque les infractions prévues au présent article sont commises en bande organisée ».

Le risque pénal à accepter des cadeaux, sans parler de les solliciter est donc réel.

* Dans certains secteurs particuliers, les cadeaux sont expressément prohibés :

- Le code de la santé publique édicte des règles particulières, notamment pour les personnes exerçant une profession de santé et les "fonctionnaires et agents des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ou de toute autre autorité administrative qui élaborent ou participent à l'élaboration d'une politique publique en matière de santé ou de sécurité sociale ou sont titulaires de pouvoirs de police administrative à caractère sanitaire" (articles L1453-3 et suivants du CSP).

Est interdit le fait, pour ces personnes de recevoir des avantages en espèces ou en nature, sous quelque forme que ce soit, d'une façon directe ou indirecte, proposés ou procurés par les personnes mentionnées à l'article L. 1453-5 ("toute personne assurant des prestations de santé, produisant ou commercialisant des produits faisant l'objet d'une prise en charge par les régimes obligatoires de sécurité sociale ou des produits mentionnés au II de l'article L. 5311-1, à l'exception de ceux mentionnés aux 14°, 15° et 17°").

Sont donc concernés par cette prohibition les entreprises pharmaceutiques (sous contrôle de l'ANSM), ainsi que les professionnels de santé et les agents publics et fonctionnaires.¹

- Pour les magistrats judiciaires, le recueil des obligations déontologiques précise, à propos des obligations de probité et d'intégrité, que le magistrat "s'interdit d'accepter des cadeaux ou faveurs pour lui-même ou pour ses proches, à l'occasion de ses fonctions professionnelles".

Le recueil ajoute cependant qu'en dehors de ces fonctions, "les cadeaux ou faveurs reçus à raison de sa qualité de magistrat ne sont admis que dans la limite des usages internationaux ou institutionnels".

- La charte de déontologie de la juridiction administrative comporte des dispositions similaires, quoique plus détaillées :

Les magistrats administratifs " ne sollicitent ni n'acceptent dans le cadre de leurs fonctions, pour eux-mêmes ou pour des tiers, aucun avantage qui puisse exercer une influence ou paraître exercer une telle influence sur l'indépendance, l'impartialité de leurs décisions ou sur la façon dont ils exercent leurs fonctions. Ils ne peuvent tirer de leur position officielle aucun avantage indu.

Notamment, ils ne peuvent accepter, de façon directe ou indirecte, des cadeaux et libéralités, dans

¹ Pour information, le dispositif transparence santé, destiné à rendre publics les conventions, les rémunérations et avantages entre industriels et acteurs dans le domaine de la santé prévoit que les avantages -même légaux- reçus, font l'objet d'une déclaration sur la base transparence.santé.fr et que ces avantages en nature ou en espèces, directs ou indirects, doivent être mentionnés dès lors que le montant de chaque avantage est supérieur ou égal à 10 euros TTC.

l'exercice de leurs fonctions. Les cadeaux d'une valeur inférieure à une centaine d'euros sont, toutefois, tolérés lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre protocolaire d'une visite ou d'un échange entre juridictions ou autorités publiques. Il est préférable qu'ils ne fassent pas l'objet d'une appropriation personnelle.

Lorsqu'ils sont d'une valeur supérieure à une centaine d'euros, les cadeaux qui, pour des raisons protocolaires, ne peuvent être refusés, sont remis à la juridiction à laquelle appartiennent leurs récipiendaires".

II – Recommandations relatives aux cadeaux et autres avantages

Même si le statut de la fonction publique ne traite pas directement et globalement de la question des cadeaux, il est clair cependant, au regard des obligations déontologiques des fonctionnaires et agents publics, que le fonctionnaire ou agent public ne saurait ni solliciter, ni accepter un avantage pouvant compromettre l'image d'impartialité de l'administration, en laissant croire que ses actions ou décisions dépendent des cadeaux qui seraient attendus. La confiance des citoyens dans l'administration repose sur la probité de chacun de ses agents, qui doit se garder de tout comportement ou de toute apparence qui pourraient laisser croire un lien de dépendance ou d'influence par rapport à un tiers.

Appliqués aux fonctionnaires et agents relevant des ministères sociaux, ces principes justifient la présentation des recommandations suivantes :

– Un fonctionnaire ou agent public ne doit en aucune circonstance solliciter, pour lui-même ou ses proches, l'octroi d'un cadeau ou avantage quelconque.

Une telle démarche, qui constitue une infraction prévue et punie par les articles 432-10 et suivants du code pénal au titre des manquements au devoir de probité, contrevient manifestement aux obligations légales et déontologiques attachées au statut public.

– En ce qui concerne la réception des cadeaux ou les invitations à des manifestations diverses, l'agent public doit veiller à informer son autorité hiérarchique de la sollicitation, dans un principe de transparence et afin d'identifier la réponse la plus adaptée qui peut différer selon les cas :

*les agents en fonction de contrôle ne peuvent en aucun cas accepter un avantage de la part d'une entreprise ou d'un organisme contrôlé ; il en est de même des fonctions d'évaluation et de décision en matière de marchés, de subventions ou d'autorisations d'exercice ;

* Un cadeau ou avantage quelconque ne doit jamais être accepté lorsqu'il est envoyé au fonctionnaire ou agent public avant une décision que celui-ci doit prendre à l'égard de l'expéditeur.

Apparaissant objectivement comme une forme de pression exercée par ce dernier, le cadeau ou avantage reçu dans ces conditions serait de nature à entacher de partialité et de favoritisme toute décision qui serait ultérieurement prise en faveur de l'administré concerné.

Un tel cadeau ou une telle invitation doit donc être renvoyé à l'expéditeur, en formalisant le refus de manière courtoise et ferme, avec tout support attestant de ce renvoi, avec information de sa hiérarchie.

* Même si l'envoi du cadeau ou l'octroi de l'avantage intervient après décision de l'administration, il doit être refusé et, s'il s'agit d'un cadeau, renvoyé à l'expéditeur, selon les mêmes modalités que précisé à l'alinéa précédent.

Un fonctionnaire ou agent public exerce ses attributions dans les conditions prévues par la loi ou les règlements. La perspective de la réception éventuelle d'un cadeau ne doit pas entrer en ligne de compte dans sa prise de décision.

* Par exception à cette règle, certains cadeaux de faible valeur (par exemple : boîte de friandises ou de chocolats ; calendriers ; goodies) peuvent être tolérés, en particulier lorsqu'ils sont envoyés à l'occasion des fêtes de fin d'année. Un tel cadeau est acceptable s'il est envoyé à l'ensemble des membres d'un service pour être consommé ou utilisé en équipe.

Il revient au Secrétaire général de fixer les seuils de valeur pertinents, qui devront en tout état de cause être de niveau adapté et raisonnable au contexte.

Doit être en revanche exclu tout cadeau personnalisé, même de faible valeur, destiné à l'un des membres, voire à chacun des membres d'un service car, dans le cas de cadeaux individuels adressés à tous les membres d'un service par exemple, leur addition peut présenter une valeur globale significative excédant les limites de ce qui est admissible.

En outre, en aucun cas, ces cadeaux ne doivent être adressés et reçus au domicile personnel des destinataires.

* Dans l'exercice de certaines fonctions impliquant des relations avec d'autres institutions, principalement étrangères, les cadeaux reçus ne peuvent être refusés, même s'ils présentent une certaine valeur, pour des raisons de courtoisie.

Dans une telle hypothèse, le cadeau ne doit pas faire l'objet d'une appropriation personnelle. Il doit être enregistré et conservé par le service auquel appartient le destinataire, avec information du service des domaines de l'Etat.

* Les mêmes principes doivent s'appliquer avec rigueur aux autres avantages, tels que les invitations à un spectacle, un événement sportif ou à un voyage : de tels avantages ne doivent pas être acceptés.

*En ce qui concerne les invitations à un repas, elles peuvent être acceptées si elles s'inscrivent dans un cadre professionnel et ponctuel, et sont d'un niveau raisonnable et proportionné, de manière à ne pas être perçues comme destinées à obtenir ou accorder un avantage inapproprié, ou encore être de nature à influencer une décision ou conduire à un soupçon de conflit d'intérêts. L'agent doit systématiquement se poser préalablement la question de sa participation financière au repas en question, après échange avec sa hiérarchie.

*Enfin, il est opportun de mentionner les invitations à des congrès ou séminaires ou colloques ; il appartient à l'agent de saisir sa hiérarchie, afin d'étudier l'opportunité de sa participation, voire de son intervention, compte tenu du domaine concerné et de l'intérêt pour le service. Si ce lien est avéré, la participation de l'agent peut s'envisager, en veillant à la prise en charge par l'administration, dans la mesure du possible, des frais de transport et d'hébergement.