

**Avis n° 2012-1 du 28 mars 2012 du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts
de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
sur la nature et l'étendue des liens familiaux à mentionner
dans la déclaration publique d'intérêt (DPI)**

Les *liens* d'intérêts font soupçonner des *conflits* d'intérêts¹. Le glissement des uns aux autres introduit un biais dans l'expertise d'une technique ou d'un produit. Il nuit à l'objectivité de leur évaluation, au risque d'un manquement grave aux exigences de sécurité sanitaire.

Conscient de la nécessité de regagner la confiance du public par une politique de transparence rigoureuse, le législateur a posé le principe de la « transparence des liens d'intérêts » dans la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé. D'après l'article 1, qui a modifié l'article L.1451-1 du code de la santé publique, un expert doit mentionner les liens de toute nature, « directs ou par personne interposée » qu'il a pu instaurer avec des entités dont les activités entrent dans le champ de compétence dans lequel il est amené à intervenir. La formulation « *par personne interposée* » est suffisamment large pour viser toute personne avec laquelle le déclarant entretient des liens susceptibles d'influencer son jugement, ce qui peut concerner les membres de sa famille, mais aussi dans une certaine mesure des « proches », notion difficile à définir en droit positif.

Dès avant cette loi, les autorités administratives et les commissions impliquées avaient adopté divers types de déclaration des liens d'intérêts de leurs agents et des experts occasionnels, variables d'une institution à l'autre. Ainsi, l'ANSES fait remplir à ses collaborateurs occasionnels et permanents un modèle de déclaration publique d'intérêts intégrant les liens familiaux au point 4-1 sous le titre « Parent(s) salarié(s) dans des personnes morales visées par la loi ». Les liens de parenté envisagés sont le conjoint (sans autre précision) et le parent proche : père, mère, enfant, frère, sœur. Le formulaire demande leur « fonction et position au sein de l'entreprise », en indiquant leurs dates de début et d'expiration. Il ne demande pas de mentionner le nom des membres de la famille. Il signale que les déclarations seront publiées en intégralité sur le site Internet de l'ANSES.

Par ailleurs, de nombreuses dispositions sur les « liens d'intérêts » des « personnes dépositaires de l'autorité publique », d'un « mandat électif », les magistrats, les experts judiciaires, les commissaires aux comptes, figurent dans différents registres normatifs² qui prévoient tous que le lien d'intérêts s'entend de liens directs ou indirects. Beaucoup d'entre eux prévoient expressément la mention des conjoints et différents membres de la famille au sens large ; certains précisent jusqu'à quel « degré » de parenté s'étendent les incompatibilités.

Le comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'ANSES (CDPCI) a été saisi par une lettre du Directeur général en date du 9 janvier 2012 qui fait état de la pratique existante au sein de l'ANSES en la mettant en perspective avec les nouvelles attentes exprimées dans la loi de 2011. Le courrier mentionne les réactions d'étonnement des agents de l'ANSES face à une démarche qui leur paraît conduire à s'immiscer dans leur vie privée et celle de leurs proches.

¹ Ainsi, l'entretien déontologique qui précède l'affectation d'une personne dans une juridiction administrative, porte sur les intérêts ou activités « susceptibles de mettre en cause, **même du seul point de vue des apparences**, son impartialité ou son indépendance »

² Code de la santé publique, code pénal, code de l'organisation judiciaire, code de procédure pénale, code de procédure civile, code de justice administrative, codes et chartes de déontologie

Dans sa réponse, le CDPCI se propose de trouver un équilibre entre le respect de la vie privée et celui du droit du public à l'information en matière de santé et d'environnement. Il affirme la nécessité d'équilibrer deux droits fondamentaux susceptibles d'être en conflit dans des situations particulières : le droit au respect de la vie privée et le droit d'être informé sur tout ce qui est de nature à compromettre la sécurité sanitaire³. Rejetant toute solution *a priori* et standardisée, il recommande de procéder au « cas par cas » et de privilégier la protection de la vie privée tant qu'elle n'est pas contraire à un intérêt légitime. Il s'inspire des différentes pratiques en la matière et des solutions juridiques existantes (particulièrement celles qui ont fait l'objet de contentieux), tout en envisageant des solutions pragmatiques destinées à prévenir le risque d'une démobilitation d'experts qui se sentiraient soupçonnés avant même d'avoir pu examiner un dossier.

I. La nécessité de la divulgation et ses limites : le principe de proportionnalité entre l'intérêt légitime à protéger et l'étendue de la divulgation

Il existe deux raisons majeures de prévenir les soupçons liés aux liens d'intérêts entretenus par un expert ou ses proches au sein du domaine d'expertise. En premier lieu, l'expert doit pouvoir bénéficier d'un cadre formel prédéfini qui ne fait pas reposer l'impartialité de la décision sur son propre jugement mais sur l'application de règles non discutables. En second lieu, il importe de respecter le droit du public à l'information dans un domaine particulièrement sensible. La transparence aux yeux de tous rencontre cependant ses limites dans le respect de la vie privée. Les juridictions cherchent l'équilibre en appliquant un « principe de proportionnalité ». La divulgation de l'information doit donc être *nécessaire* et son étendue doit être évaluée à l'aune de son utilité.

II. Le respect de la vie privée des proches

Les solutions du droit positif ne sauraient pas constituer un modèle absolu. En effet, elles restent relativement variables, même si l'on peut constater une tendance globale à privilégier une vision large des proches concernés.

A. Quels déclarants sont concernés ?

En ce qui concerne les agences soumises aux dispositions de l'article L 1451-1 du code de la santé publique, dont l'Anses (mentionnée à l'article L.1313-1 du même code), les personnes tenues d'établir une déclaration d'intérêts sont les dirigeants, les personnels de direction et d'encadrement et les membres des instances collégiales, des commissions, des groupes de travail et conseils ainsi que certains agents dont les missions ou la nature des fonctions le justifient et qui sont mentionnés sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat (décret non encore publié).

B. La « personne interposée »

L'imprécision du terme témoigne de ce que le législateur a entendu viser les membres de la « famille » au sens large, mais probablement aussi les personnes proches à un autre titre que celui des liens de parenté.

B.1. Les liens familiaux

Ils sont appréciés dans un sens qui ne fait aucune distinction entre les différents modèles familiaux : famille légitime ou naturelle. Par ailleurs, de nombreux textes applicables aux conjoints le sont aussi aux pacsés et aux concubins. Le code de procédure pénale, en son article 668, cite le partenaire lié par un pacs ou le concubin à côté du conjoint qui est entendu au sens de l'époux ou de l'épouse. Le CDPCI estime que c'est

³ La nécessité de rechercher cet équilibre est reconnue par les plus hautes juridictions : les droits au respect de la vie privée et à la liberté d'expression « revêtant (...) une identique valeur normative, font devoir au juge de rechercher leur équilibre et le cas échéant de privilégier la solution la plus protectrice de l'intérêt le plus légitime » 1re Civ., 9 juillet 2003, *Bull.* 2003, I, no 172, pourvoi no 00-20.289 et 1re Civ., 23 avril 2003, *Bull.* 2003, I, no 98, pourvoi no 01-01.851

le sens large que l'ANSES devrait retenir dans ses propositions. La précision relative à l'assimilation du partenaire lié par un pacs ou du concubin au conjoint est valable non seulement pour le déclarant lui-même, mais également pour ses descendants, ascendants et collatéraux les plus proches.

Les membres de la famille sont souvent compris comme englobant les individus jusqu'au quatrième degré⁴. Cependant, le comité de déontologie a estimé qu'au regard des familles contemporaines, aller jusqu'au seuil du troisième degré était largement suffisant et devait constituer un maximum. Il propose que le modèle de DPI s'arrête au 3^{ème} degré de parenté, compte tenu de la grande diversité des liens réels entre cousins et de la connaissance trop aléatoire que les uns peuvent avoir des activités des autres. Les textes qui mentionnent les liens jusqu'au 4^{ème} degré (voire plus) portent sur la possibilité de récusation d'un juge ou d'un expert ou sur des incompatibilités. Ils ne concernent pas les déclarations rendues publiques établies avant toute connaissance des dossiers qui seront à examiner.

Le choix proposé comprend ainsi :

- Les ascendants : parents, grands-parents, et leurs « conjoints ou assimilés » (premier et deuxième degré) ;
- Les descendants (enfants, petits-enfants et leurs « conjoints ou assimilés » (premier et deuxième degré) ;
- Les frères, sœurs et leurs « conjoints ou assimilés » (deuxième degré) ;
- Les oncles et tantes et leurs conjoints (troisième degré).

Cette proposition exclut les cousins. Cependant, le lien de cousinage devra être examiné au cas par cas, en même temps que les liens non familiaux avec des proches, lors de l'examen des liens d'intérêts qui précède les réunions des comités d'experts. Il ne faut en effet pas perdre de vue que l'interdiction faite à un expert de participer aux travaux d'expertise s'il a un intérêt direct ou indirect à l'affaire examinée est inscrite dans la loi et que sa transgression est passible de sanctions pénales. La jurisprudence a déjà reconnu l'existence de conflits d'intérêts dans des affaires concernant des cousins.

B.2. Les proches

Dans la mesure où le texte de loi n'emploie pas l'expression « *liens familiaux* » mais évoque la « *personne interposée* », il faut se poser la question des liens de simple proximité. Les relations d'amitié ou d'inimitié dans des milieux étroits comme les milieux académiques sont souvent aussi puissants que les liens familiaux. Ils doivent donc être pris en compte⁵ et c'est à la responsabilité du déclarant qu'il appartient d'en informer la personne concernée. Toutefois, il paraît impossible de demander au déclarant de déterminer par anticipation, au niveau de la déclaration publique d'intérêts, les éléments déterminants de son cercle de proximité. Cette question doit donc plutôt être réglée au début de la démarche d'expertise, lors de la distribution des rôles, une fois que l'objet de l'expertise a été déterminé et que le nom du pétitionnaire a été mentionné. C'est à ce moment précis que le président d'un comité d'expertise devrait demander si les participants ont dans leur entourage un proche qui pourrait être en lien d'intérêts avec l'objet de l'expertise. Le résultat de cette investigation sera consigné et porté à la connaissance des instances administratives de l'ANSES.

C. Contenu de la vie privée

Les informations qui figureront sur la déclaration d'intérêts sont des informations concernant le métier des membres de la famille, telle l'appartenance à une entreprise liée au domaine d'activité de l'agence ou de l'expert.

⁴ Sur la manière de discerner les « degrés » cf. *Code civil*. art.743

⁵ cf. article L 111-6 du code de l'organisation judiciaire ; il faut noter par ailleurs qu'un conflit d'intérêts a été retenu par le Conseil d'Etat à propos d'une expertise ordonnée par un juge administratif, en raison de la proximité entre l'expert et le praticien concerné par le litige, qui avaient cosigné un article sur des travaux scientifiques effectués en commun et se retrouvaient régulièrement au sein d'une même association professionnelle.

En règle générale, les juridictions admettent que le respect dû à la vie privée de chacun n'est pas atteint par la publication de « renseignements d'ordre patrimonial » ne comportant aucune allusion à la personnalité de l'intéressé. On doit pouvoir en déduire que la révélation d'une activité professionnelle (qui est une information moins sensible que celle ayant trait au patrimoine) ne porte pas en soi atteinte à la vie privée. De même, la position occupée par un proche dans l'entreprise ne paraît pas être un élément qui puisse être considéré comme relevant du domaine de la discrétion. En revanche, elle demande à être envisagée avec esprit de pondération et de souplesse dans l'appréciation du risque de conflit d'intérêts.

La déclaration doit se limiter aux liens avec une entité concernée par le domaine d'activité de l'expertise. Dans les autres cas, l'information est sans lien avec l'intérêt légitime à protéger. Dans le cas où une divulgation s'impose, on peut s'interroger sur la nécessité de communiquer le nom précis de l'entreprise. D'un côté, l'information a un intérêt pour l'appréciation par le public d'un éventuel conflit d'intérêts, de l'autre, elle est susceptible de nuire au salarié de cette entreprise, membre de la famille du déclarant. Une solution moyenne pourrait être de n'indiquer dans la partie publique de la déclaration que le domaine d'activité, le nom de l'entreprise et la position précise du membre de la famille étant conservés dans la partie non divulguée. En cas de demande d'accès, deux solutions peuvent être adoptées : communication de l'information au demandeur si accord préalable de la personne concernée et, à défaut, renvoi à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ou renvoi pur et simple à la CADA dans tous les cas.

D. Un principe absolu à respecter : la déclaration est limitée à ce dont on a connaissance

Les liens familiaux peuvent être très distendus, voire inexistant. La déclaration d'intérêts ne doit pas mener à l'obligation de « faire une enquête » sur les membres de sa famille. De plus, certains membres ou proches peuvent être soumis au secret professionnel. Il faut donc préserver une marge d'appréciation souple, ajustée à la particularité des cas. Nous ne sommes tenus que de ce que nous savons. Cela n'empêche pas que toute information nouvelle en provenance d'un membre de la famille, fasse l'objet d'un avenant à la déclaration d'origine.

Fait à Maisons-Alfort le 28 mars 2012

Pour le comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts :

Le Président,

P. Le Coz