Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public

MODE D'EMPLOI



OCDE
ÉDITIONSOCDE

Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public

MODE D'EMPLOI

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :
Managing Conflict of Interest in the Public Sector
A TOOLKIT

© OCDE 2006
© Illustrations: László Quitt

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE *rights@oecd.org* ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (*contact@cfcopies.com*).

Avant-propos

Pour assurer une bonne gouvernance et maintenir la confiance dans les institutions publiques, il est essentiel de déceler les situations de conflits d'intérêts et de les régler de manière appropriée. Toutefois, l'expérience montre que cela peut être difficile à réaliser dans la pratique quotidienne. En réponse à une demande grandissante dans le secteur public, ce Mode d'emploi *apporte un ensemble de solutions pratiques pour définir et mettre en œuvre des méthodes permettant de gérer les conflits d'intérêts conformément aux* Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public *de l'OCDE.*

Ce Mode d'emploi *a été mis au point en collaboration avec les pays de l'OCDE et certains pays non membres. Plusieurs forums internationaux ont approuvé le* Mode d'emploi *en vue de son utilisation dans diverses régions, notamment en Europe du Sud-Est (Forum à haut niveau sur la mise en œuvre de mesures de gestion des conflits d'intérêts dans l'administration et le secteur public, Prague, novembre 2003), en Asie-Pacifique (quatrième Conférence régionale BAsD/OCDE sur la lutte contre la corruption pour l'Asie et le Pacifique, Kuala Lumpur, décembre 2003) et en Amérique latine (Forum sur la mise en œuvre de mesures de gestion des conflits d'intérêts dans le service public, Rio de Janeiro, mai 2004). Divers instruments ont été adaptés aux contextes nationaux ou expérimentés par des organismes publics dans le monde entier.*

Ce Mode d'emploi *a été préparé par Howard Whitton en collaboration avec János Bertók de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, avec des illustrations de László Quitt. L'auteur tient à remercier le Groupe d'experts de l'OCDE sur les conflits d'intérêts pour ses commentaires et suggestions fort utiles ainsi que Marie Murphy pour l'aide apportée à la préparation de la publication.*

Table des matières

Introduction à la gestion des conflits d'intérêts 7

Outils de gestion des conflits d'intérêts : classement par application 11

Caractéristiques de l'outil :

1. « Conflit d'intérêts » – définition. 13
2. Conflit d'intérêts – diagrammes 1 à 6. 14
3. Critères objectifs pour identifier un conflit d'intérêts. 22
4. Liste de contrôle générique pour identifier les domaines « à risque » en matière de conflit d'intérêts. 27
5. Dispositions génériques du code de déontologie concernant les conflits d'intérêt. 32
6. Conflit d'intérêts – auto-test. 35
7. Conflit d'intérêts – dispositions générales pour assurer le respect des normes. 37
8. Liste de contrôle concernant les cadeaux et les gratifications. . 42
9. Cadeaux offerts à des agents publics – loi type. 44
10. Enregistrement des intérêts et actifs personnels – procédure. . 48
11. Enregistrement des intérêts et des biens – loi type. 55
12. Politiques de contrôle de l'intégrité. 69
13. Politique et procédure de divulgation dans l'intérêt général – protection des « déclencheurs d'alerte ». 71
14. Activités de formation. 77
15. Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public 96

Introduction à la gestion des conflits d'intérêts

Dans la plupart des pays, les citoyens, les dirigeants d'entreprise et la société civile attendent de plus en plus des gouvernements qu'ils instaurent des normes d'intégrité plus exigeantes dans la fonction publique, les institutions publiques, les services publics, les entreprises publiques et au sein même du gouvernement. Dans ce contexte, les conflits d'intérêts, dans leurs diverses formes, devraient être un élément important à prendre en compte dans les tâches quotidiennes de ceux qui occupent des postes de confiance. Le présent Mode d'emploi doit permettre de répondre concrètement à ces attentes.

Les conflits d'intérêts dans le secteur public revêtent une importance particulière parce que, s'ils ne sont pas décelés et bien gérés, ils peuvent compromettre l'intégrité fondamentale des agents, des décisions, des organismes publics et des gouvernements. Le terme « intégrité » est utilisé dans le secteur public pour désigner la bonne utilisation des fonds, des ressources, des biens et des pouvoirs, aux fins qui leur ont été officiellement assignées. Dans cette acception, « intégrité » s'oppose à « corruption » ou « abus ».

Le conflit d'intérêts est une question à la fois simple et complexe : en principe facile à définir – dans le secteur public, il y a conflit d'intérêts « *lorsqu'un agent public possède à titre privé des intérêts qui* ***pourraient*** *influencer indûment la façon dont l'agent public s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités* »*. Mettre en place des cadres d'action efficaces pour gérer les conflits d'intérêts est une tâche qui peut se révéler complexe. Pour régler un conflit d'intérêts déterminé, il est nécessaire d'établir les faits pertinents, d'appliquer la loi et la politique appropriées, et de faire une distinction entre les situations de conflit d'intérêts « effectif », « apparent », « réel » ou « potentiel », ce qui requiert des compétences techniques et une bonne compréhension des nombreuses questions qui se posent généralement.

Ce domaine de l'éthique** du service public suscite souvent des incertitudes, en partie du fait que les termes employés peuvent prêter à confusion. Par exemple, « être intéressé » au résultat d'une décision n'est pas la même chose que « s'intéresser » au résultat d'une décision (être curieux de ce résultat). Si

* *Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public.*
** Afin de renforcer la confiance dans l'impartialité de la prise de décision publique.

les agents sont susceptibles de tirer un avantage personnel de leur décision, on pourra dire qu'ils sont « intéressés » à cette décision.

Un « conflit d'intérêts » implique donc un conflit entre les intérêts personnels des agents (les avantages, pas nécessairement financiers, qu'ils *sont susceptibles d'obtenir*) et leur devoir en tant que fonctionnaires et est à éviter autant qu'il est raisonnablement possible. D'une manière générale, il y a lieu d'éviter également l'*apparence* d'un conflit d'intérêts afin de réduire au minimum le risque pour la réputation d'intégrité de l'organisme (et la réputation personnelle des agents). Étant donné que les conflits d'intérêts perçus peuvent également altérer la confiance du public dans la prise de décision publique, les gestionnaires doivent aussi prendre en considération la perception quand ils décident de cas spécifiques.

Le souci d'éviter ces conflits entraîne des coûts, de même que la prévention, l'évaluation et la gestion de ces risques. Le préjudice réel qui découle en pratique d'une situation de conflit déterminée entraîne également des coûts. Comme dans la plupart des domaines de la gestion publique, il faut apporter une solution réaliste, adaptée au contexte et proportionnée dans chaque cas.

Les nouvelles formes de partenariat entre l'administration et le secteur privé et le développement des relations entre les administrations et la société civile font apparaître de nouvelles formes de conflit d'intérêts qui posent de nouveaux problèmes aux décideurs et aux gestionnaires publics. On ne peut pas éviter les situations de conflit d'intérêts en interdisant purement et simplement aux agents publics de détenir des intérêts à titre privé; en revanche, les agents publics doivent être tenus personnellement responsables de l'identification et du règlement des situations problématiques, et les institutions publiques doivent fournir des cadres d'action réalistes, fixer des normes exécutoires, et mettre en place des systèmes de gestion efficaces. Elles doivent également prévoir une formation et veiller à ce que les agents respectent effectivement la lettre et l'esprit de ces normes.

Ce Mode d'emploi, et les *Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts* sur lesquelles il repose, adoptent la position qu'un conflit d'intérêts n'est pas nécessairement synonyme de corruption, terme par lequel on entend « *un abus effectif dans l'exercice de fonctions publiques pour en tirer un avantage privé* ». Toutefois un conflit d'intérêts est susceptible de donner lieu à une pratique de corruption. Les conflits entre les intérêts privés et les missions publiques des agents publics doivent donc être correctement identifiés, bien gérés et résolus efficacement. S'il n'est pas résolu, un conflit d'intérêts peut déboucher sur des pratiques de corruption, des abus dans l'exercice de fonctions publiques, des conduites fautives, des abus de confiance ou des actes illicites. Plus important encore, cela risque de nuire gravement à la confiance du public dans l'intégrité des institutions publiques.

Le Mode d'emploi concerne principalement les actions des particuliers, qui peuvent soit compromettre, soit renforcer l'intégrité des institutions dans leur ensemble. Lorsqu'on s'attache aux systèmes, le Mode d'emploi encourage les utilisateurs à considérer des outils spécifiques comme faisant partie intégrante d'un « système d'intégrité » qui renforce une administration et une gestion publique fiables. Certains outils peuvent être utilisés à plusieurs fins, à l'appui de l'intégrité des personnes et des systèmes.

Ce Mode d'emploi vise à présenter des exemples génériques d'idées et d'instruments pratiques que les décideurs et gestionnaires pourront perfectionner, adapter et utiliser en fonction du contexte politique et administratif dans lequel ils opèrent. Comme il s'agit d'un guide pour les utilisateurs, chaque spécification des outils comporte un lien avec la ou les sections pertinentes des Lignes directrices, et de même, les principaux concepts figurant dans les Lignes directrices font l'objet d'un renvoi aux éléments du Mode d'emploi.

Outils de gestion des conflits d'intérêts : classement par application



Concepts clés : **Outils 1, 2, 3, 5, 8, 15**



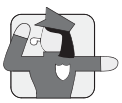
Transparence/responsabilité : **Outils 7, 9, 10, 11, 13**



Processus ou système de gestion de base : **Outils 3, 4, 6, 10, 15**



Éducation/formation **Outils 3, 4, 6, 8, 14, 15**



Mise en œuvre **Outils 5, 7, 8, 9, 10, 11**

GÉRER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SECTEUR PUBLIC – ISBN 92-64-01823-9 – © OCDE 2006

Caractéristiques de l'outil n° 1

NOM DE L'OUTIL : **« Conflit d'intérêts » – définition**

TYPE D'OUTIL : Définition de l'idée fondamentale.

APPLICATIONS :

1. Intégrer dans un règlement/une politique/une loi.
2. Fournir un critère objectif pour apprécier les comportements/faits.
3. Fournir une base factuelle claire pour l'identification et la gestion efficace des différents cas, et pour les sanctions.
4. Fournir un concept clair pour l'enseignement/la formation/l'information.

Commentaires. Cette définition de base contient les trois éléments du « conflit d'intérêts » sous une forme simple, et peut être testée de manière objective. L'idée fondamentale est que s'il y a effectivement un **risque de conflit inacceptable** entre les **intérêts** d'un agent public en tant que citoyen privé (intérêts à titre privé) et sa **mission** en tant qu'agent public ou fonctionnaire (fonction officielle), on peut dire qu'il existe un « conflit d'intérêts ».

La définition de base peut également être appliquée pour évaluer les situations où il **semble** exister un conflit d'intérêts alors que ce n'est pas en réalité, ou peut-être pas, le cas. Il est essentiel de caractériser cette situation comme étant un « conflit d'intérêts apparent ».

Pour un agent public, un « conflit d'intérêts apparent » peut revêtir le même degré de gravité qu'un conflit d'intérêts effectif, du fait que cela peut mettre en doute l'intégrité de l'agent et celle de son organisation. Cette définition peut être utilisée pour déceler des conflits d'intérêts apparents en posant la question suivante : « L'agent public X est-il confronté à un conflit d'intérêts apparent? » [En revanche, un « conflit d'intérêts potentiel » peut survenir lorsqu'un agent public a des intérêts privés susceptibles d'entraîner un conflit d'intérêts **dans l'avenir**.]

La définition de base utilisée dans le présent document part du principe qu'une personne raisonnable, ayant connaissance des faits de l'espèce, en conclurait que les « intérêts privés » de l'agent pourraient influencer indûment son comportement ou ses décisions en tant qu'agent public.

Il est d'usage de définir expressément ce que l'on entend par « intérêts privés ». Il peut également être nécessaire de définir les expressions « agent public » et « fonction officielle » pour éliminer toute ambiguïté lors de leur application.

LIEN : Voir *Lignes directrices*, Préface, section 1.1.

Définition : **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.**

Caractéristiques de l'outil n° 2

NOM DE L'OUTIL : **Conflit d'intérêts – diagrammes 1 à 6**

TYPE D'OUTIL : Schémas explicatifs.

APPLICATIONS :

1. Explication du concept, en général, conjointement à l'outil n° 1.
2. Formation.

Commentaires. Les divers éléments des diagrammes 1 à 6 montrent la relation fonctionnelle qui existe entre les **agents publics** (axe vertical) qui exercent un pouvoir officiel en prenant des décisions ou en agissant pour le compte de l'État ou d'une autorité, et les **citoyens privés** (axe horizontal) qui cherchent à faire valoir leurs droits et intérêts.

Les diagrammes montrent comment un **conflit d'intérêts** implique un éventuel **abus de confiance**, à savoir un manquement à l'obligation confiée à un agent public de ne pas abuser de sa position officielle pour obtenir un avantage indu à titre privé, à son profit ou à celui d'un autre intérêt privé.

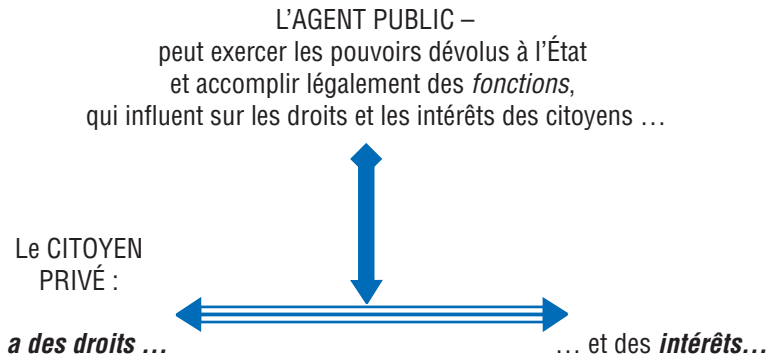
Les diagrammes illustrent la relation de confiance qui caractérise les fonctions officielles. Ils montrent la différence entre les deux rôles d'un agent, en tant qu'agent public et citoyen privé. Les diagrammes s'appliquent de manière générale aussi bien aux agents nommés qu'aux représentants élus.

Les principales caractéristiques de la corruption et de l'abus de fonctions officielles apparaissent également clairement comme constituant un « abus de confiance ».

LIEN : Voir *Lignes directrices*, Préface, section 1.1; 1.2.

GÉRER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SECTEUR PUBLIC – ISBN 92-64-01823-9 – © OCDE 2006

Diagramme 2.1. **Le rôle de l'agent public**

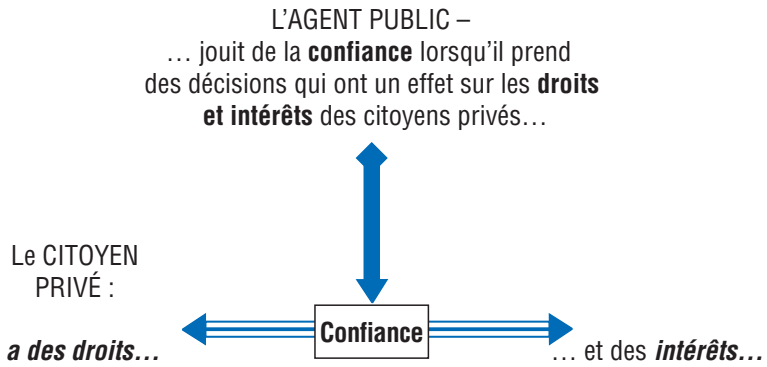


Note : Il est important de préciser que l'expression «agent public» est utilisée de manière générique pour designer les fonctionnaires, les agents publics ou les élus ou tout autre agent qui exerce des fonctions ou des tâches publiques pour le compte de l'État, d'une administration ou d'un organisme public, lorsque cela implique l'exercice des pouvoirs prévus par la loi.

Un agent public peut être appelé à exercer les pouvoirs officiels qui lui sont confiés, avec des conséquences directes ou indirectes sur les citoyens. Les responsabilités fonctionnelles des agents publics devraient donc être au centre :

- de la politique en matière de conflits d'intérêt de l'organisme ;
- du code de déontologie/code de conduite applicable ; et
- des mécanismes de transparence et de responsabilité de l'organisme.

Diagramme 2.2. **« Les fonctions officielles reposent sur la confiance du public »**



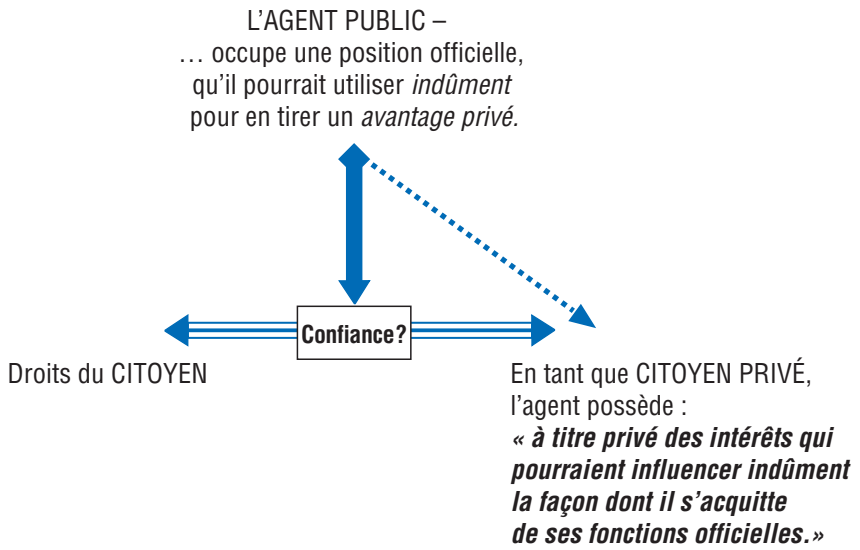
Notes : Il est important de noter que les citoyens comme l'État (en qualité d'employeur en dernier ressort des agents publics) sont en droit d'escompter que les agents fourniront des «services professionnels» sans que leurs intérêts personnels ou privés n'influent sur la façon dont ils s'acquittent de leur tâche.

Lorsque ce principe n'est pas respecté, la confiance dans le gouvernement et la réputation d'intégrité des institutions publiques en pâtissent généralement.

Ce diagramme montre clairement que le maintien de la confiance est une question d'intégrité centrale pour les organismes publics, les gouvernements et les fonctionnaires.

GÉRER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SECTEUR PUBLIC – ISBN 92-64-01823-9 – © OCDE 2006

Diagramme 2.3. **Conflit d'intérêts**



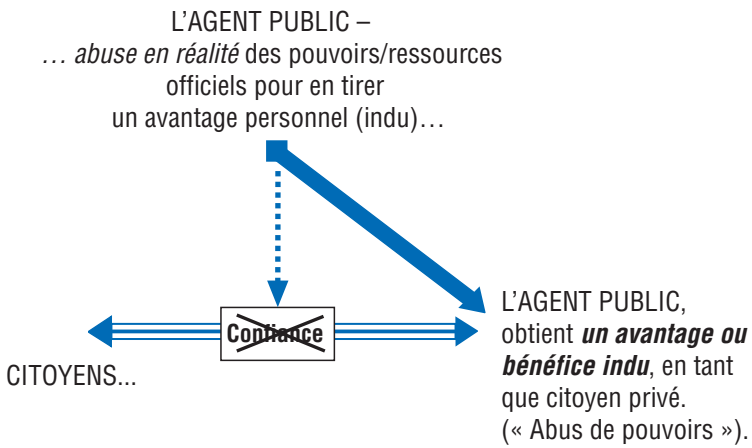
Notes : La confiance dans l'« intégrité » de l'agent et de l'organisme peut être gravement ébranlée par le soupçon que la manière dont un agent public s'acquitte de ses fonctions officielles **pourrait** être influencé par un conflit d'intérêts personnel.

Du fait que tous les agents publics possèdent des intérêts privés d'une nature ou d'une autre en leur **qualité** de citoyens privés, il faut, pour maintenir la confiance, identifier et gérer les conflits d'intérêts quand ils surviennent.

La confiance peut être protégée et améliorée, en veillant à ce qu'il n'y ait pas de liens inappropriés entre les fonctions officielles d'un agent et ses intérêts privés, notamment les intérêts de personnes ou d'organismes avec lesquels il a des liens, par exemple en informant de ses « intérêts privés » l'organisme et, pour les responsables de haut niveau, le grand public.

La situation décrite ci-dessus est aussi qualifiée de conflit d'intérêts « effectif » ou « réel ». Dans la pratique, les expressions « conflit d'intérêts » et « conflit d'intérêts effectif » ont la même signification dans le Mode d'emploi.

Diagramme 2.4. **Du conflit d'intérêts à la corruption**

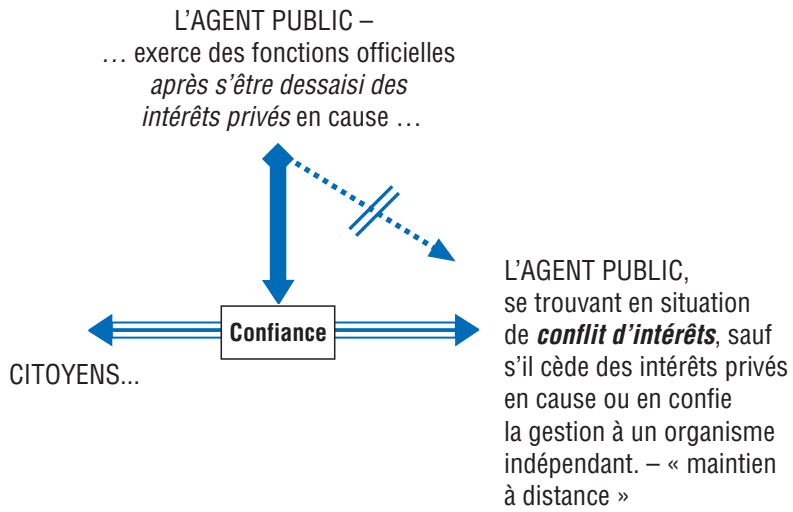


Notes : Le diagramme décrit une situation dans laquelle l'exercice effectif par un agent de ses fonctions officielles (exercice des pouvoirs de l'État, etc.) **est en fait indûment compromis** par un conflit d'intérêts : dans cet exemple, l'agent a tiré parti de sa position officielle pour obtenir un avantage indu pour lui-même ou pour un autre intérêt privé.

Ce diagramme fait apparaître l'aspect « abus de confiance » de la définition de la corruption.

En général, l'abus de confiance évoqué ici pourrait consister en un acte malhonnête (par exemple fraude, présentation inexacte), une violation de la loi ou des règlements, un mauvais usage de fonds ou de ressources, un abus de pouvoirs (par exemple exiger un paiement ou imposer une sanction illégalement), la mauvaise exécution d'une fonction officielle, etc., aux fins d'en tirer un avantage personnel.

Diagramme 2.5. **Gérer un conflit d'intérêts : cession d'actifs/fiducie sans droit de regard**

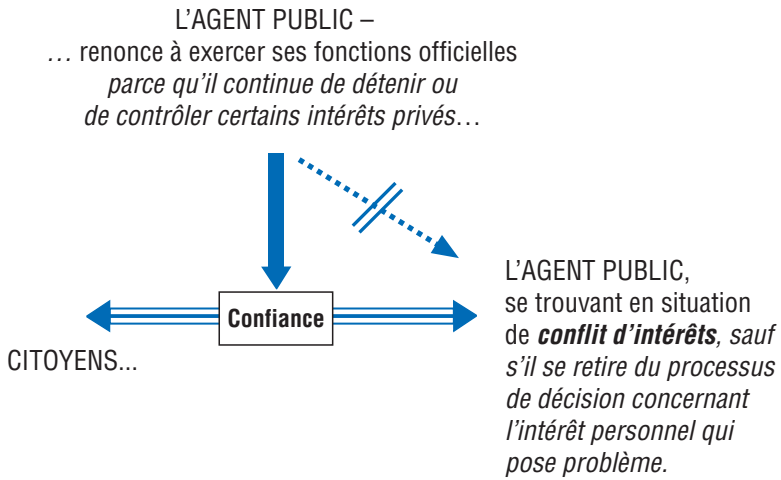


Notes : Le conflit d'intérêts décrit ici est géré par l'agent public qui se dessaisit (transfert, vente, etc.) de la propriété ou du contrôle de l'intérêt privé (actifs, etc.) de manière à éviter que cet intérêt privé n'influe sur ses actes officiels.

Lorsque cela est possible en pratique, et susceptible d'être accepté par l'ensemble des parties concernées, une autre option consiste à transférer à un tiers le contrôle complet et indépendant de l'intérêt ou de l'actif en cause. L'agent ne doit exercer aucune influence, en pratique et en apparence, sur les conditions de transfert/délégation de responsabilité à un organisme de gestion indépendant.

Le diagramme montre qu'il est important que l'agent et l'organisme dont il relève soient en mesure de démontrer publiquement que les intérêts de l'agent n'ont en rien influé sur les décisions et mesures officielles auxquelles ils ont participé, afin de ne pas compromettre la confiance du public.

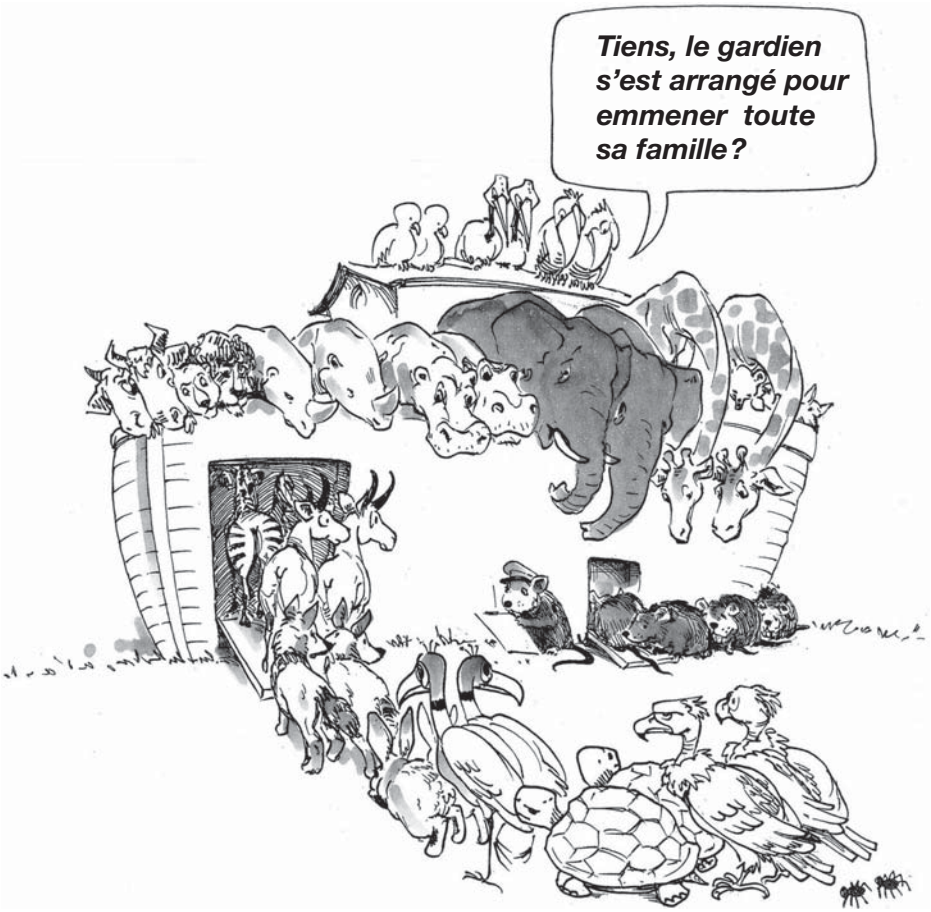
Diagramme 2.6. **Gérer un conflit d'intérêts : mécanismes de récusation**



Notes : Dans cet exemple, il apparaît que le conflit d'intérêts est géré de manière appropriée par récusation (retrait) – c'est-à-dire en confiant *temporairement* à un autre agent les fonctions officielles dont l'exercice serait compromis par le conflit, s'il en était autrement.

Cette option n'est pas toujours envisageable dans la pratique, par exemple dans le cas où le conflit d'intérêts a pour origine un lien familial ou une appartenance ethnique ou religieuse, ou ne constitue pas toujours une solution efficace à un conflit (si le même conflit d'intérêts risque fort de se reproduire souvent).

La récusation peut aussi ne pas apparaître comme une solution convaincante à l'ensemble des parties, sauf si l'organisme et l'agent ont mis en place des procédures administratives judicieuses qui garantissent sa mise en œuvre effective et s'ils jouissent déjà d'une bonne réputation d'intégrité.


Tiens, le gardien s'est arrangé pour emmener toute sa famille ?

Caractéristiques de l'outil n° 3

NOM DE L'OUTIL : **Critères objectifs pour identifier un conflit d'intérêts**

TYPE D'OUTIL : Questionnaire structuré.

APPLICATIONS :

1. Identification précise des situations de conflit.
2. Fournir une description objective des comportements/faits pertinents.
3. Fournir une série de programmes pour l'enseignement/la formation.
4. Fournir des éléments d'appréciation objectifs pour la gestion des situations de conflit.

Commentaires. Les critères ci-après constituent un cadre simple, sous la forme de questionnaire, pour identifier dans le détail **les caractéristiques particulièrement pertinentes** des situations de conflit d'intérêts.

Il serait souhaitable que tous les agents publics maîtrisent l'application quotidienne de ces critères et que tous les responsables soient capables de les appliquer aux situations réelles. Si ce n'est pas le cas, cela accroîtra probablement la probabilité qu'on ne prête aucune attention aux situations de conflit d'intérêts.

Ces critères pourraient être inclus dans les programmes de formation professionnelle, conjointement aux outils n° 1 et n° 2.

Les organisations de la société civile pourraient également utiliser cet outil pour la formation et pour des cours, par exemple à l'intention des journalistes.

LIEN : Voir *Lignes directrices*, Préface, sections 1.1; 1.2.

Tests pour identifier des conflits d'intérêts

Instructions : Répondre aux questions dans l'ordre.

TEST 1

Conflit d'intérêts

Le conflit d'intérêts est parfois qualifié d'effectif ou de réel :

- **Question 1 : De quelles fonctions ou missions officielles l'agent public X est-il chargé?** *[Indiquer l'énoncé des devoirs attachés à la fonction, la description de poste, la loi ou le contrat de travail, etc., ou l'énoncé des fonctions de l'organisme auquel appartient l'agent, etc.]*
- **Réponse 1 :** ***L'agent public X est chargé des fonctions 1, 2, 3 (etc.) au ministère B.***
- **Question 2 : L'agent X possède-t-il des intérêts privés d'un type pertinent?** *[Voir les commentaires ci-après concernant les « intérêts privés pertinents »]*
- **Réponse 2 : Oui, l'agent X possède des intérêts privés pertinents.** *[Les faits pertinents sont clairs]*

Conclusion : L'agent X est en situation de *conflit d'intérêts*.

Commentaires. Dans ce contexte, on entend par « intérêt pertinent » un intérêt privé susceptible d'influencer la façon dont l'agent s'acquitte de ses tâches ou responsabilités fonctionnelles, et qui est :

1. Qualitativement, d'une nature qui fait qu'il serait raisonnable de penser que l'intérêt privé pourrait influencer indûment la façon dont l'agent X s'acquitte de ses tâches officielles (par exemple responsabilités familiales ou parentales, convictions religieuses, liens professionnels ou appartenance politique, biens ou investissement personnels, dettes, etc.). Ou
2. Quantitativement, d'une telle valeur qu'il serait raisonnable de penser que l'intérêt privé pourrait influencer indûment la façon dont l'agent X s'acquitte de ses fonctions officielles (par exemple un intérêt important dans une entreprise familiale ou la possibilité de réaliser un bénéfice financier important ou d'éviter une perte importante, etc.)

Tests pour identifier les conflits d'intérêts *(suite)*

Instructions : Répondre aux questions dans l'ordre.

TEST 2

Conflit d'intérêts apparent

- **Question 1 : De quelles fonctions ou tâches officielles l'agent public X est-il chargé ?** *[Indiquer la description de fonctions, description de poste, loi ou contrat de travail, etc. ou l'énoncé des fonctions de l'organisme auquel appartient l'agent, etc.]*
- **Réponse 1 : *L'agent X est chargé des fonctions 1, 2, 3…, au ministère B.***
- **Question 2 : *L'agent X possède-t-il des intérêts privés d'un type pertinent?*** [*Voir commentaires ci-après*]
- **Réponse 2 : *Il apparaît que l'agent X possède des intérêts privés pertinents.*** *[Les faits pertinents ne sont pas établis avec certitude]*

Conclusion : L'agent X se trouve dans une situation de conflit d'intérêts *apparent.*

Commentaires. L'expression « intérêt pertinent » a le même sens que dans le test 1 ci-dessus.

Une *situation de conflit d'intérêts apparent* peut être aussi gravement dommageable pour la confiance que le public accorde à un agent public ou à l'organisme auquel il appartient qu'un conflit d'intérêts effectif. Il faut donc traiter un conflit d'intérêts apparents de la même façon qu'un conflit d'intérêts effectif, jusqu'à ce que tous les doutes soient levés et que la question soit réglée, après enquête portant sur l'ensemble des faits pertinents.

En résumé, un conflit d'intérêts apparent nécessite une enquête plus approfondie : il faut établir avec précision les faits pertinents concernant les intérêts privés, la position et les attributions officielles de l'agent X afin de pouvoir apprécier si l'agent X se trouve ou non en situation de conflit d'intérêts réel. Cela peut ensuite aboutir à la conclusion que les agissements de l'agent X constituent aussi un acte de corruption effectif, du fait que le comportement de l'agent X répond aux critères de la corruption définis par la loi, par exemple en ce qui concerne des relations ou des fonctions incompatibles, ou l'exercice de manière inappropriée/malhonnête d'un fonction officielle.

Tant que les faits concernant les intérêts pertinents de l'agent X n'ont pas été établis, celui-ci doit être considéré comme se trouvant toujours en situation de conflit d'intérêts *apparent*.

Tests pour identifier les conflits d'intérêts *(suite)*

Instructions : Répondre aux questions dans l'ordre.

TEST 3

Conflit d'intérêts potentiel

- **Question 1 : Quelles sont les fonctions ou les tâches officielles dont l'agent public X est chargé ?**
- **Réponse 1 : *L'agent X est chargé des fonctions X,Y, au ministère B.***
- **Question 2 : *L'agent X possède-t-il des intérêts privés d'un type pertinent?***
- **Réponse 2 : *Non pour le moment, l'agent X détient des intérêts qui n'ont pas d'incidence sur ses fonctions mais on peut raisonnablement prévoir que dans l'avenir, les intérêts personnels de l'agent X pourraient devenir des intérêts pertinents.***

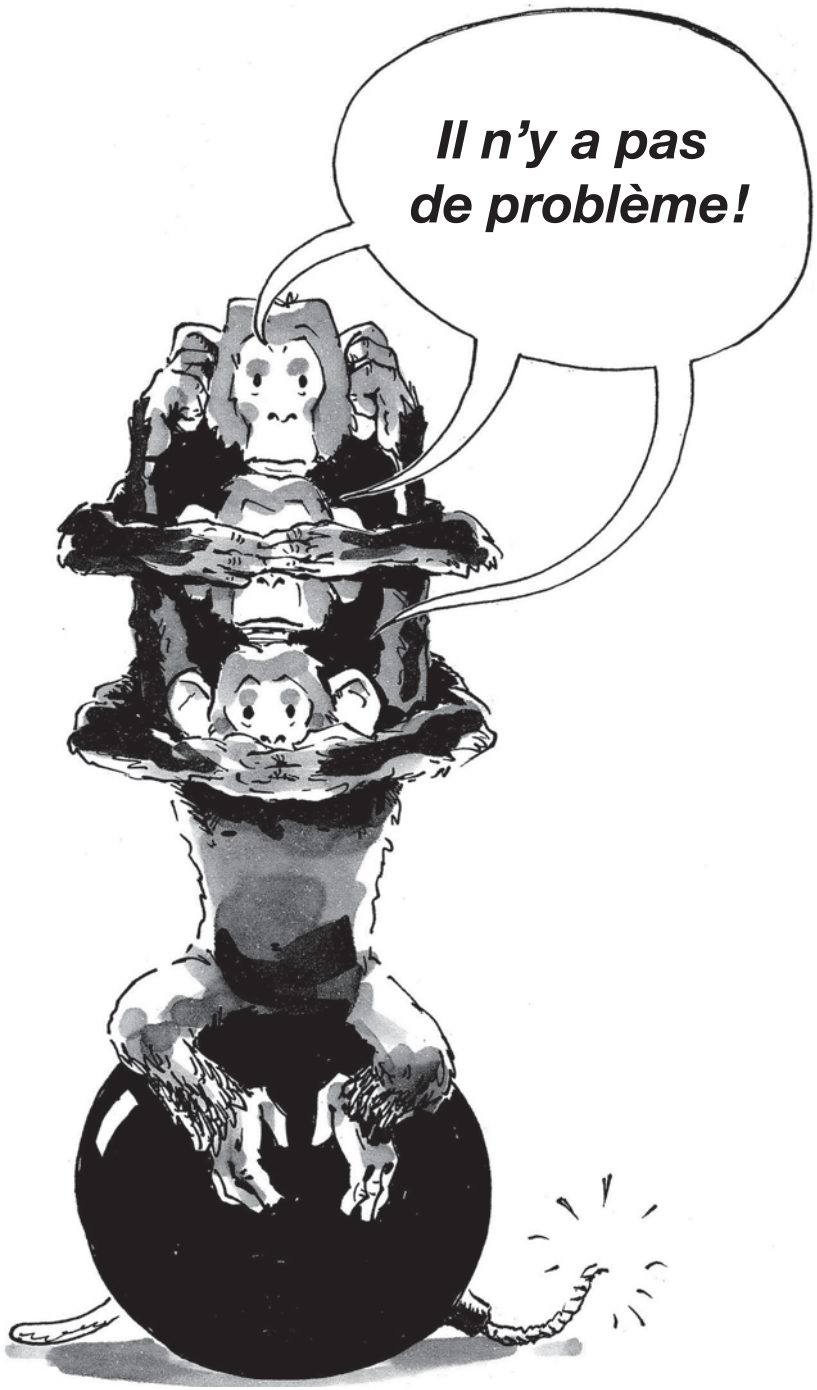
Conclusion : L'agent X se trouve dans une situation de conflit d'intérêts *potentiel.*

Commentaires. L'expression « intérêt pertinent » a le même sens que dans les tests précédents.

L'élément important dans ce test est que l'agent X détient des intérêts privés qui ne sont *pas actuellement des intérêt pertinents*, du fait qu'il n'existe pour le moment *aucune relation* entre ses fonctions officielles et ses **intérêts privés**.

Toutefois, si les fonctions officielles de l'agent X devaient changer de telle façon que ses intérêts privés soient susceptibles d'influencer la façon dont il s'acquitte de ses fonctions officielles, ses intérêts deviendraient des intérêts pertinents. Par exemple, un parent proche travaille dans le même ministère que X mais n'a aucun contact avec X à titre officiel : toutefois, il est raisonnablement prévisible dans ces circonstances que du fait que X est un auditeur principal ayant de larges attributions, il pourrait être appelé à contrôler les travaux de son proche parent.

En conséquence, l'agent X pourrait actuellement être considéré comme se trouvant dans une situation de conflit d'intérêts potentiel. Cette situation pourrait se poursuivre indéfiniment : il faut la distinguer rigoureusement d'un « conflit d'intérêts apparent » (voir Test 2 ci-dessus).



GÉRER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SECTEUR PUBLIC – ISBN 92-64-01823-9 – © OCDE 2006

Caractéristiques de l'outil n° 4

NOM DE L'OUTIL : **Liste de contrôle générique pour identifier les domaines « à risque » en matière de conflit d'intérêts**

TYPE D'OUTIL : Liste de contrôle (non exhaustive).

APPLICATIONS :

1. Mesures de gestion.
2. Applications pour la formation.

Commentaires. La liste de contrôle générique ci-après doit permettre aux gestionnaires d'identifier les domaines relevant de leur compétence qui présentent des risques pour l'organisme en cas de conflit d'intérêts.

Il est souhaitable que la réponse à chaque question soit positive.

Dans la plupart des cas, une procédure administrative efficace est nécessaire pour pouvoir recenser et limiter ou, à tout le moins, gérer efficacement le risque de conflit d'intérêts.

Par conséquent, en cas de réponse positive, l'utilisateur devrait se demander : « *Quelle est la procédure administrative applicable et est-elle efficace?* »

En cas de réponse négative, l'utilisateur devrait se demander : « *Pourquoi n'y a-t-il aucune procédure administrative, et que peut-on faire pour mettre en place un processus efficace?* »

LIEN : Voir *Lignes directrices*, sections 1.1; 1.2; 1.3; 2.2.3.

Liste de contrôle générique pour identifier des domaines « à risque » en matière de conflit d'intérêts

1. Emploi parallèle/extérieur

- L'organisation a-t-elle défini une politique et une procédure administrative correspondante pour l'autorisation d'un emploi parallèle/extérieur ?
- Tous les agents sont-ils informés de l'existence de la politique et de la procédure en place ?
- La politique en place identifie-t-elle les conflits d'intérêts potentiels liés à des propositions d'emploi extérieur afin que les gestionnaires en tiennent compte lors de l'examen des demandes d'autorisation ?
- Existe-t-il une procédure d'autorisation officielle préalable pour le personnel qui souhaiterait exercer un emploi parallèle tout en conservant son poste officiel ?
- La politique est-elle appliquée de manière cohérente et responsable afin de ne pas dissuader les agents de demander une autorisation ?
- Les autorisations sont-elles réexaminées périodiquement pour s'assurer qu'elles sont toujours justifiées ?

2. Informations privilégiées

- L'organisme a-t-il défini une politique et une procédure administrative afin de protéger les « informations privilégiées » recueillies auprès de citoyens privés ou d'autres agents publics dans le cadre de leurs fonctions officielles et d'éviter toute exploitation abusive de ces informations par les agents de l'organisme ? notamment :
  - Les informations commerciales sensibles.
  - Les renseignements fiscaux et réglementaires.
  - Les données personnelles sensibles.
  - Les informations concernant l'application de la loi et les poursuites.
  - Les informations concernant la politique économique et la gestion financière du gouvernement.
- Tous les agents sont-ils informés de la politique et de la procédure en place ?
- Tous les gestionnaires sont-ils informés de leurs diverses responsabilités concernant la mise en œuvre de la politique ?

3. Contrats

- L'organisme veille-t-il à ce que tout membre du personnel ou agent qui participe ou est susceptible de participer à l'élaboration, la négociation, la gestion ou la mise en œuvre d'un contrat auquel l'organisme est partie l'informe de tout intérêt privé en rapport avec le contrat?
- L'organisme interdit-il aux agents, etc. de participer à l'élaboration, la négociation, la gestion ou la mise en œuvre d'un contrat, s'ils ont un intérêt dans ce contrat ou exige-t-il qu'ils cèdent l'intérêt en cause ou optent pour un autre mode de gestion avant de participer à ces opérations?
- L'organisme a-t-il le pouvoir d'annuler ou de modifier un contrat à son profit s'il est prouvé que le processus contractuel a été gravement compromis par un conflit d'intérêts ou un acte de corruption de la part d'un agent ou d'un contractant?
- Lorsqu'un contrat est identifié comme compromis par un conflit d'intérêts impliquant un agent ou un ancien agent de l'organisme, l'organisme procède-t-il à un examen rétrospectif d'autres décisions importantes prises par l'agent dans le cadre de ses fonctions officielles pour s'assurer que ces décisions n'ont pas été elles aussi compromises?

4. Décisions officielles

- L'organisme s'assure-t-il que tout membre du personnel ou agent qui prend des décisions officielles importantes concernant l'organisation, ses ressources, ses stratégies, son personnel, ses fonctions, ses responsabilités administratives ou statutaires (par exemple, décision concernant un projet de loi, des dépenses, des achats, l'affectation de crédits budgétaires, la mise en œuvre d'une loi ou d'une politique, l'octroi ou le refus d'une autorisation ou d'un permis à un citoyen, une nomination à un poste, le recrutement, la promotion, les mesures disciplinaires, l'évaluation des performances, etc.) l'ait informé de tout intérêt privé pertinent pour une décision qui serait susceptible de constituer un conflit d'intérêts de la part de la personne qui prend la décision?
- L'organisme interdit-il aux agents, etc. de participer à l'élaboration, la négociation, la gestion ou la mise en œuvre d'une décision officielle s'ils possèdent un intérêt pertinent ou exige-t-il qu'ils le cèdent ou optent pour un autre monde de gestion avant de participer à cette décision?
- L'organisme est-t-il habilité, par la loi ou par d'autres moyens, à réexaminer et modifier ou annuler une décision officielle s'il est établi que le processus de décision a été sensiblement compromis par un conflit d'intérêts ou un acte de corruption de la part d'un membre de son personnel ou d'un agent public?

5. Avis sur les politiques à mener

- L'organisme s'assure-t-il que tout membre du personnel ou agent qui formule des avis à l'intention du gouvernement ou à d'autres agents publics sur une question officielle concernant toute mesure, stratégie, loi, dépenses, achats, mise en œuvre d'une politique ou d'une loi, contrat, privatisation, mesure budgétaire, nomination à un poste ou stratégie administrative, a informé l'organisation de tout intérêt privé pertinent en rapport avec les avis formulés susceptibles de constituer un conflit d'intérêts pour la personne formulant l'avis?
- L'organisation interdit-elle aux agents, etc. de participer à la préparation, la négociation ou la formulation d'un avis officiel s'ils possèdent un intérêt pertinent à cet égard ou exige-t-elle qu'ils le cèdent ou optent pour un autre mode de gestion avant de participer à la préparation ou à la formulation de ces avis?
- L'organisation a-t-elle la capacité et les procédures nécessaires pour examiner et retirer un avis officiel s'il est établi que le processus de formulation de l'avis a été sensiblement compromis par un conflit d'intérêts ou un acte de corruption de la part d'un membre de son personnel ou d'un agent public?

6. Cadeaux et autres formes d'avantages

- La politique actuelle de l'organisation prend-elle en compte les conflits d'intérêt liés aux cadeaux ou avantages sous leur forme traditionnelle ou nouvelle?
- L'organisation a-t-elle mis en place une procédure administrative pour contrôler les cadeaux, par exemple en définissant les cadeaux acceptables et inacceptables, pour accepter certains types de cadeaux au nom de l'organisation, pour se défaire ou restituer les cadeaux inacceptables, pour formuler des conseils aux bénéficiaires sur la façon de refuser un cadeau et, pour la déclarer les cadeaux importants offerts à des agents ou reçus par eux.

7. Attentes et possibilités personnelles, familiales et communautaires

- L'organisation prend-elle en compte les risques de conflits d'intérêts liés aux attentes de leur famille proche ou de leur communauté, notamment les communautés religieuses ou ethniques, en particulier dans un contexte multilatéral, vis-à-vis des agents publics?

- L'organisation prend-elle les risques de conflits d'intérêts liés à l'emploi ou aux activités commerciales d'autres membres de la famille proche d'un agent employé dans cette organisation ?

8. Nominations extérieures parallèles

- L'organisation définit-elle les cas dans lesquels un agent public peut accepter d'être nommé parallèlement au conseil ou à l'organe directeur d'une organisation ou d'un organisme extérieur, en particulier lorsque cet organisme a ou peut avoir une relation contractuelle, réglementaire, de partenariat ou de parrainage avec l'organisation qui l'emploie ? Par exemple :
  - une association communautaire ou une ONG,
  - une organisation professionnelle ou politique,
  - un autre organisme public,
  - une entreprise publique ou un organisme public à caractère commercial ?
- L'organisation, et/ou une loi, définissent-elles les conditions dans lesquelles un agent public peut participer concurremment aux activités d'une organisation *extérieure*, notamment un organisme privatisé, tout en étant employé par l'organisation ?

9. Activités commerciales ou dans une ONG, après avoir quitté un emploi public

- L'organisation, et/ou une loi, définissent-elles les conditions particulières dans lesquelles un ancien agent public peut ou non être employé par une organisation *extérieure* ou participer à ses activités ?
- L'organisation maintient-elle en vigueur des procédures pour identifier les conflits d'intérêts potentiels lorsqu'un agent qui est sur le point de quitter un emploi public négocie une nomination ou un emploi futur, ou une autre activité de cette nature, avec un organisme *extérieur* ?
- Lorsqu'un agent quitte l'organisation pour un emploi dans un organisme ou une activité non gouvernementale, l'organisation procède-t-elle à une évaluation rétrospective des décisions prises par l'agent dans le cadre de ses fonctions officielles pour s'assurer qu'elles n'ont pas été compromises par des conflits d'intérêts non déclarés ?

Caractéristiques de l'outil n° 5

NOM DE L'OUTIL : **Dispositions génériques du code de déontologie concernant les conflits d'intérêt**

TYPE D'OUTIL : Projet de loi type/clauses du code de déontologie, pour adaptation.

APPLICATION : Incorporation (après adaptation/remaniement si nécessaire pour tenir compte de la législation et des pratiques locales en matière de rédaction des lois) dans une nouvelle loi, un nouveau code de déontologie, etc., ou dans une loi ou un code révisé.

Commentaires. L'outil n° 5 comprend une série de projets de clauses connexes qui reflètent l'approche adoptée dans la définition fondamentale du conflit d'intérêts (outil n° 1).

Les projets de clauses sont centrés sur les principaux éléments d'un code de déontologie d'une loi anti-corruption moderne pour le secteur public. Les termes « fonctionnaire » et « agent public » sont des termes génériques.

Moyennant une adaptation appropriée à la législation et au conventions rédactionnelles du pays concerné, ces clauses pourraient permettre de donner effet à la définition du conflit d'intérêts préconisé dans les Lignes directrices de l'OCDE et dans les présents Instruments, tout en précisant la relation qui existe entre les diverses formes de conflits d'intérêts, la corruption, l'intégrité et l'éthique.

LIEN : Voir *Lignes directrices*, sections 1.2.2; 2.2.1.

Dispositions essentielles du code de déontologie concernant les conflits d'intérêts

Servir l'intérêt général

Les fonctionnaires et les agents publics sont censés préserver et renforcer la confiance du public dans les institutions publiques, en faisant preuve des plus hautes qualités de compétence professionnelle, d'efficience et d'efficacité, en faisant respecter la Constitution et les lois et en cherchant en permanence à promouvoir l'intérêt général.

Transparence et obligation de rendre compte

Les fonctionnaires et les agents publics sont censés utiliser les pouvoirs et les ressources qui leur sont confiées dans l'intérêt général, conformément à la loi et à la politique gouvernementale. Ils doivent être prêts à rendre compte des décisions qu'ils prennent et à justifier leurs décisions et actions officielles devant une autorité compétente, ou vis-à-vis du public, selon les cas.

Intégrité

Les fonctionnaires et les agents publics sont censés prendre des décisions et agir en faisant abstraction de leurs intérêts privés. La fonction publique étant fondée sur la confiance du public, l'usage abusif d'une charge publique pour obtenir un avantage privé est considéré comme un manquement grave à l'intégrité professionnelle.

Légitimité

Les fonctionnaires et les agents publics sont tenus d'appliquer les lois et la politique gouvernementale, et d'exercer les pouvoirs administratifs légitimes qui leur sont délégués. Ces pouvoirs et cette autorité doivent être exercée de manière impartiale, sans crainte ni faveur, dans l'intérêt général tel qu'il est déterminé par le Parlement ou l'organisation dont relève l'agent public, selon les cas.

Équité

Les fonctionnaires et les agents publics doivent prendre des décisions et agir de manière loyale et équitable, en dehors de tout parti pris ou préjugé, en tenant compte uniquement du fond de la question et en respectant les droits des citoyens concernés.

Réactivité

En tant qu'agents et employés du gouvernement élu, les fonctionnaires et les agents publics sont tenus de servir les intérêts et les besoins légitimes du gouvernement, des organismes publics, des autres fonctionnaires ainsi que les citoyens, de façon opportune, avec diligence, respect et courtoisie.

Efficience et efficacité

Les fonctionnaires et les agents publics doivent faire le meilleur usage possible des deniers publics et utiliser efficacement les ressources affectées à la gestion publique, et éviter les gaspillages et les dépenses excessives dans l'utilisation des ressources allouées aux programmes publics et aux activités officielles.

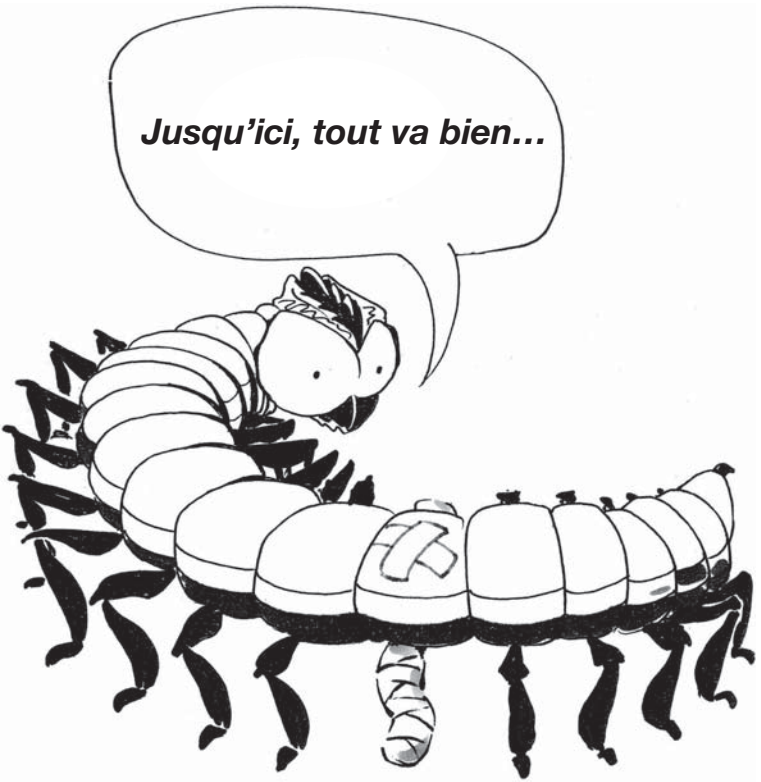
Caractéristiques de l'outil n° 6

NOM DE L'OUTIL : **Conflit d'intérêts – auto-test**

TYPE D'OUTIL : Bref questionnaire/aide-mémoire destinés aux hauts responsables.

Commentaires. À titre d'aide au diagnostic, les hauts responsables et les directeurs des organismes publics peuvent utiliser le bref questionnaire ci-après pour garder à l'esprit la nécessité d'efforts personnels, bien ciblés, pour prévenir l'augmentation des conflits d'intérêts, de la corruption et pratiques abusives dans les organismes dont ils ont la responsabilité.

LIEN : Lignes directrices, sections 1.2.1 ; 2.1 ; 2.3.2.



Auto-test en matière de conflit d'intérêts

1. Si une enquête publique sur la fréquence des conflits d'intérêts était effectuée cette semaine dans les différents ministères, elle ferait apparaître, à mon avis, que le nombre de cas sérieux relevés dans mon ministère ou mon organisme est :
   a) Faible.
   b) Moyen.
   c) Élevé.
   d) Sans opinion.
2. Dans le cadre de mes fonctions au cours des six derniers mois, **quels résultats ai-je obtenus** en ce qui concerne plus particulièrement la diminution ?
   a) Des conflits d'intérêts ?
   b) Du manque de transparence de l'organisation ?
   c) Du manque de responsabilisation au sein de l'organisation ?
3. Dans le cadre de mes fonctions au cours des six derniers mois, combine de fois ai-je parlé avec ma **hiérarchie** plus particulièrement :
   a) De la gestion des conflits d'intérêts ?
   b) De l'amélioration de la transparence en ce qui concerne l'activité des agents publics ?
   c) De l'amélioration de la responsabilisation des agents publics dans le cadre de leurs activités ?
4. Pour renforcer la transparence et la responsabilité au sein de l'Organisation, dans quelles mesures ai-je réussi à encourager **les agents** à évoquer avec moi ou avec une autre personne compétente de l'organisation, les problèmes que posent les conflits d'intérêts ?
5. Pour renforcer la transparence et la responsabilité au sein de l'organisation, dans quelles mesures ai-je réussi à encourager les **clients, contractants et citoyens en relation avec l'organisation** à parler avec moi, ou avec une personne compétente de l'organisation, des problèmes que posent les conflits d'intérêts ?
6. Dans le cadre de mes fonctions au cours des six prochains mois, **quels sont les résultats prévus** en ce qui concerne plus particulièrement la limitation :
   a) Des conflits d'intérêts ?
   b) Du manque de transparence de l'organisation ?
   c) Du manque de responsabilisation au sein de l'organisation ?

Caractéristiques de l'outil n° 7

NOM DE L'OUTIL : **Conflit d'intérêts – dispositions générales pour assurer le respect des normes**

TYPE D'OUTIL : Projet de loi générique, pour adaptation.

APPLICATION : Incorporation de la définition des comportements contraires à l'éthique (après adaptation/remaniement si nécessaire) dans les nouvelles lois ou les nouveaux codes ou dans les textes de loi ou code révisés.

Commentaires. L'outil n° 7 comprend deux éléments : 1) une série de projets de clauses types qui pourraient être adaptées en vue de leur inclusion dans une loi pour assurer la mise en œuvre de la définition fondamentale du conflit d'intérêts (outil n° 1), et 2) une procédure basée sur des contrats pour favoriser le respect des normes éthiques par les anciens agents.

Les projets de clauses sont centrés sur les principaux éléments d'une loi anti-corruption moderne pour le secteur public.

Le terme générique « comportement contraire à l'éthique », tel que défini, recouvre «l'abus de confiance» et « la malhonnêteté », cette définition permettant d'établir un lien avec la législation existante et les mesures prises pour lutter contre la corruption et les conflits d'intérêts.

Moyennant une **adaptation appropriée au cadre juridique spécifique** et aux pratiques rédactionnelles particulières du pays concerné, ces clauses pourraient être utilisées pour donner effet à la définition du conflit d'intérêts préconisé dans le présent document, tout en précisant la relation qui existe entre le conflit d'intérêts, la corruption, l'intégrité et l'éthique.

L'approche contractuelle pourrait être utile lorsque le respect volontaire des normes pose un problème, par exemple en ce qui concerne l'emploi ou les nominations après que l'agent a quitté ses fonctions ou la fonction publique.

LIEN : Voir *Lignes directrices*, sections 1.1; 1.2.



GÉRER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SECTEUR PUBLIC – ISBN 92-64-01823-9 – © OCDE 2006

Conflit d'intérêts dispositions générales pour assurer le respect des normes

Une loi sur le conflit d'intérêts pourrait adopter la définition générique suivante du terme « inconduite » aux fins de définir une infraction relative au comportement corrompu (etc.) d'un agent public ou d'un citoyen privé.

Définitions

Dans cette section, on entend par « **inconduite** » :

a) Pour une personne, indépendamment du fait qu'elle a ou non la qualité d'agent public, tout comportement, toute entente ou tout tentative pour se livrer à des agissements qui portent atteinte, directement ou indirectement, à l'exercice honnête ou impartial de fonctions ou à l'exercice des pouvoirs :

i) d'une charge publique ou d'un organisme public, ou

ii) de toute personne investie d'une fonction publique.

b) Pour une personne qui est ou a été titulaire d'une charge publique – tout acte, ou toute tentative qui implique :

i) l'exercice des fonctions ou des pouvoirs dont est investie la personne d'une manière qui est sciemment illégale ou qui n'est pas honnête, ou qui n'est pas impartiale, ou

ii) une atteinte à la confiance placée dans la personne en tant que titulaire de charge publique, ou

iii) un conflit d'intérêts, que celui-ci ait été ou non déclaré conformément aux exigences de la charge publique en question; ou

iv) une utilisation abusive d'informations ou d'éléments recueillis lors de l'exercice de ses fonctions par le titulaire d'une charge publique ou liées à cet exercice que cette utilisation abusive soit effectuée à son profit ou celui d'un tiers; ou

v) une faute passible de poursuites disciplinaires pour lesquelles la sanction prévue par la loi est la révocation de la personne concernée.

Le terme « **personne** » inclut les personnes morales.

Des comportements qui se répètent peuvent constituer une inconduite

a) Certains comportements peuvent constituer une inconduite même si :

i) certains des effets ou éléments constitutifs de la conduite sont survenus avant l'entrée en vigueur de la loi; ou

ii) la personne impliquée dans les agissements en question n'est plus un agent public.

b) Les agissements d'une personne, ou en relation avec cette personne, à un moment où celle-ci n'était pas un agent public doivent être considérés comme une inconduite si la personne devient agent public.

Des agissements survenus hors du [pays] peuvent constituer une inconduite

a) Certains agissements peuvent constituer une inconduite indépendamment :

i) du lieu où ils se produisent; ou

ii) du fait de savoir si la loi applicable est la loi du [pays] ou celle d'un autre pays.

L'inconduite n'est pas concernée par les délais de prescription

Pour l'application de la présente loi, un comportement demeure constitutif d'une inconduite même si l'infraction correspondant au comportement en question ne peut plus faire l'objet de poursuites ou que la révocation de l'agent public concerné en raison de ces comportements ne peut plus être prononcée.

Nominations et emploi après avoir quitté une charge publique

Si une loi spécifique ne réglemente pas l'emploi ou les nominations de hauts responsables après qu'ils aient quitté une charge publique, et lorsque le code de déontologie n'est pas applicable aux anciens agents publics, une autre approche pourrait consister à encourager le respect des normes par le biais d'un contrat personnel.

Les exigences formelles pourraient différer suivant les systèmes juridiques mais, en principe, cet accord devrait prendre la forme d'une lettre d'accord qui crée la relation juridique essentielle à un contrat. En règle générale, l'accord serait passé entre la personne dont la nomination est envisagée (par exemple une personne qui devait être nommé ministre, directeur d'un organisme public ou toute personne nommée par l'autorité politique) et la personne qui a le pouvoir de procéder à la nomination (par exemple, le Premier ministre de l'époque, ou le chef d'État) au nom de l'État.

La disposition essentielle d'un tel contrat serait un engagement écrit, pris par la personne dont la nomination est proposée comme condition de cette nomination, de respecter les exigences spécifiques du code de déontologie applicable pendant une période déterminée après avoir quitté une charge publique. La personne dont la nomination est proposée serait censée signer l'accord lors de l'acceptation de l'offre de nomination. Le formulaire d'accord pourrait être publiée en annexe au code de déontologie approprié.

Le mécanisme du contrat ne prête pas facilement à des abus, dans la mesure où c'est à un tribunal qu'il appartient de décider s'il, y a eu manquement à un contrat déterminé.

Le texte de l'engagement proposé pourrait être le suivant :

A : [Premier ministre/Chef d'État de . . . . .].

Je, [*nom*] reconnais avoir lu et compris le [*code de déontologie*], et en particulier m'engage à respecter dans tous leurs aspects les dispositions [*clauses…*] [*du code*] régissant les nominations et l'emploi après [*l'exercice d'une charge publique/un mandat de parlementaire, etc.*].

En considération de l'offre de nomination en qualité de [*ministre/etc.*], que j'accepte par la présente, je reconnais que les dispositions du [*code/clauses spécifiques*] auront force exécutoire par contrat à la suite de mon acceptation de l'offre de nomination en ma qualité de [*Ministre/etc.*].

Signé. . . . . Date. . . . . .

Caractéristiques de l'outil n° 8

NOM DE L'OUTIL : **Liste de contrôle concernant les cadeaux et les gratifications**

TYPE D'OUTIL : Liste de contrôle prescriptive non limitative

APPLICATIONS : Prise de décision; formation

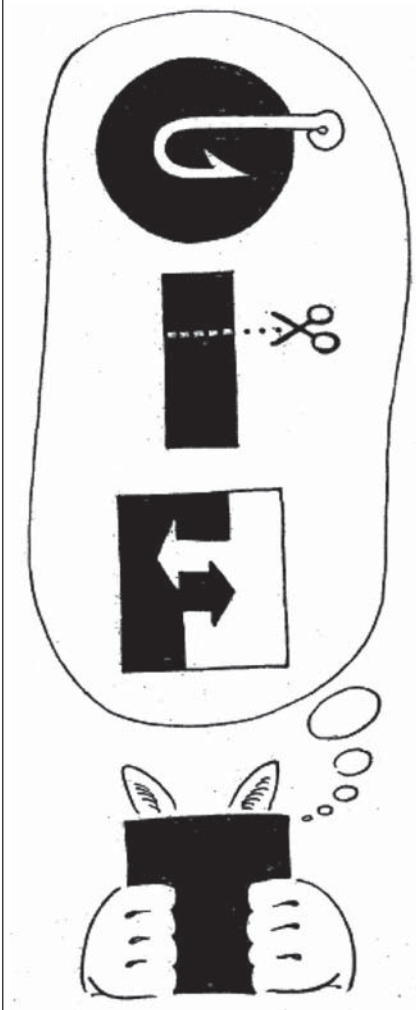
Commentaires. Les codes de déontologie du secteur public accordent souvent beaucoup d'attention à la question des cadeaux aux fonctionnaires – les cadeaux acceptables, ce qui est interdit et dans quelles conditions.

Cette liste de contrôle prescriptive réduit le risque de confusion et se limite à quatre critères simples – GIFT – faciles à mémoriser.

Chaque élément fait référence à un des principes déontologiques du secteur public et non à une série de définitions et de critères ou de processus administratifs complexes.

LIEN : Voir *Lignes directrices*, sections 2.2.1; 2.2.2.

Liste de contrôle concernant les cadeaux et gratifications



Genuine (véritable)	S'agit il d'un **véritable** cadeau qui est m'offert en reconnaissance d'une prestation fournie en ma qualité d'agent public et que je n'ai ni recherché ni encouragé ?
Independent (indépendant)	Si j'accepte ce cadeau une personne raisonnable douterait elle que je puisse exercer mes fonctions dans l'avenir de manière **indépendante**, en particulier si la personne à l'origine de ce cadeau est concernée ou touchée par une décision que je pourrais prendre ?
Free (libre)	Si j'accepte ce cadeau, est ce que je me sentirai **libre** de toute obligation de faire quelque chose en contrepartie pour la personne à l'origine du cadeau et/ou pour sa famille, ses amis ou associés ?
Transparent (transparent)	Suis je prêt à déclarer ce cadeau et sa provenance de manière **transparente**, à mon organisation et à ses clients, à mes collègues de travail, aux médias et au public en général ?

Caractéristiques de l'outil n° 9

NOM DE L'OUTIL : **Cadeaux offerts à des agents publics – loi type**

TYPE D'OUTIL : Loi type, pour adaptation

APPLICATIONS : Incorporation (après adaptation/réaménagement si nécessaire) dans les nouvelles lois ou les nouveaux codes de déontologie ou dans leurs versions révisées.

Commentaires

1. Une distinction est établie entre les « cadeaux à déclarer » et ceux que les agents ne sont pas tenus de déclarer. Il appartient à chaque organisation de déterminer quels cadeaux doivent être déclarés.
2. Le code de déontologie ou la politique en matière de conflit d'intérêts d'une organisation devrait préciser les situations que les agents doivent éviter et les mesures à prendre si une situation problématique survient. Les interdictions, par exemple une disposition prévoyant que les cadeaux en numéraire ne doivent être acceptés en aucune circonstance, devraient être clairement indiquées.
3. Lors de la mise en place d'un système, l'organisme responsable devrait prendre en compte les autres éléments pertinents, notamment par exemple, le code pénal et toute loi ou politique concernant l'éthique, la corruption, la conduite et les conflits d'intérêts applicable dans le secteur public.
4. Du fait de la nature des cadeaux à déclarer, il est nécessaire de préciser dans un document officiel la nature du cadeau et les circonstances de son attribution. Cela devrait dissuader les agents d'agir de façon contraire à l'éthique.
5. Enfin, ce n'est pas la valeur des cadeaux qui pose le principal problème dans la plupart des cas : le plus important, c'est le traitement à réserver à la relation effective ou présumée, entre le donneur et le bénéficiaire du cadeau. Les cadeaux offerts à des agents publics à titre privé (par opposition aux cadeaux officiels offerts à l'organisation de l'agent) soulèvent la question de l'existence ou non d'une relation entre le donneur et le bénéficiaire du cadeau qui pourrait présenter un risque grave pour l'intégrité de l'agent concerné, ou de l'organisation.

LIEN : Voir *Lignes directrices*, sections 1.1; 1.2; 2.3.

Cadeaux offerts à des agents publics – loi type

Définitions

On entend par « **code de déontologie** » d'un organisme public, le code de déontologie approuvé du ministère, du département ou de l'organisme concerné.

On entend par « **valeur marchande actuelle** », la valeur marchande réelle du cadeau le jour où il a été reçu.

Le terme « **cadeau** » inclut :

a) les divertissements, signes d'hospitalité, voyages et autres types d'avantages d'une valeur importante ; et

b) tout bien de valeur importante, qu'il s'agisse de biens consommables ou autres notamment, par exemple, article d'exposition, montre, horloge, livre, meuble, figurine, œuvre d'art, bijou, matériel, vêtements, vin ou alcool, ou article personnel contenant un métal précieux ou des pierres précieuses.

Sens de l'expression « cadeau à déclarer »

1. On entend par « cadeau à déclarer » :
   a) tout cadeau offert à un agent par une organisation, un organisme ou une entité du secteur privé ; ou
   b) tout cadeau offert à un agent par une personne privée ;
   c) dès lors que la valeur marchande actuelle du cadeau est supérieure au « seuil »* fixé par la réglementation pour les cadeaux à déclarer.
2. Un agent n'est pas tenu de déclarer un cadeau reçu d'un parent, ami personnel ou membre de sa famille à titre privé et conformément aux usages de la société (anniversaire, mariage, fête religieuse, etc.), ou un cadeau offert en reconnaissance d'un service rendu, d'un succès professionnel ou à l'occasion d'un départ en retraite. Cela ne limite pas le champ d'application du code de déontologie d'un organisme public si celui-ci prévoit qu'un cadeau d'une valeur inférieure au seuil fixé doit être déclaré.
3. Si un agent reçoit plus d'un cadeau de la même personne au cours d'une année, et que la valeur marchande actuelle de l'ensemble des cadeaux ainsi reçus dépasse à la fin de l'année le seuil fixé pour la déclaration des cadeaux, chacun de ces cadeaux doit être déclaré.

* Plafond fixé en fonction de la finalité de la politique adoptée.

4. Si un organisme offre au cours d'une année plus d'un cadeau au même agent et que la valeur marchande actuelle de l'ensemble des cadeaux est supérieure au seuil fixé pour la déclaration des cadeaux, chacun de ces cadeaux doit être déclaré.

Prise en compte des cadeaux à déclarer en tant que bien corporel ou matériel

5. Un cadeau à déclarer reçu par un agent doit être considéré comme un bien comptabilisable de l'organisme public.
6. Un organisme public peut, s'il le juge nécessaire, disposer après enregistrement, des cadeaux qui doivent être déclarés.

Enregistrement et comptabilisation des cadeaux à déclarer

7. Un agent qui reçoit un cadeau qu'il est tenu de déclarer doit procéder à la déclaration :
   a) dans un délai de 14 jours à compter de la date à laquelle la déclaration du cadeau devient obligatoire parce que sa valeur excède le seuil fixé, ou
   b) pour tout autre cadeau à déclarer, dans un délai de 14 jours à compter de la réception du cadeau.
8. Dans le cas des cadeaux à déclarer, l'agent doit dans les plus brefs délais possibles :
   a) Transférer le contrôle du cadeau à l'organisme public; et, à condition d'y être autorisé, il peut :
   b) Régler l'organisme :
      i) pour les cadeaux qui doivent être déclarés parce que leur valeur dépasse le seuil fixé, un montant égal à la différence entre la valeur marchande courante totale des cadeaux et le seuil fixé pour la déclaration pour chaque cadeau, ou
      ii) pour tout autre cadeau à déclarer, un montant égal à la différence entre la valeur marchande courante du cadeau et le seuil fixé pour les cadeaux à déclarer.
9. Le paragraphe 1 ci-dessus ne limite pas le champ d'application du code de déontologie d'un organisme public si celui-ci prévoit l'enregistrement des cadeaux qui doivent être déclarés dans un délai inférieur à 14 jours.

Registre des cadeaux à déclarer

10. L'organisme public doit tenir un registre des cadeaux à déclarer reçus par les agents de l'organisme.

11. Le registre doit contenir les indications suivantes :

a) la date de réception du cadeau par l'agent ;

b) les personnes concernées et les circonstances dans lesquelles le cadeau a été fait et reçu ;

c) une description détaillée du cadeau, précisant sa valeur marchande actuelle et la base d'évaluation utilisée ;

d) l'autorisation de recevoir le cadeau, le cas échéant; et,

e) la date de transfert du contrôle du cadeau à l'organisme et le lieu où il se trouve actuellement; ou

f) si l'agent est autorisé à conserver le cadeau :

i) la date et le montant du règlement effectué conformément au paragraphe 8(b), pour le cadeau.

g) si le cadeau fait l'objet d'une cession :

i) l'autorisation de cession ;

ii) la date et le mode de cession ;

iii) le nom et l'adresse du bénéficiaire; et

iv) le produit de la cession (éventuellement).

Caractéristique de l'outil n° 10

NOM DE L'OUTIL : **Enregistrement des intérêts et actifs personnels – procédure**

TYPE D'OUTIL : Formulaire administratif de base (à remplir par les personnes concernées).

APPLICATION : Incorporation (après adaptation/réaménagement si nécessaire) dans une procédure administrative nouvelle ou révisée, s'appuyant sur une loi relative à l'éthique ou un code de déontologie.

Commentaires. Ce bref formulaire est destiné à recenser les biens et intérêts personnels qui sont le plus susceptibles de provoquer une situation de conflit d'intérêts.

Cette procédure administrative devrait s'appuyer sur une loi ou une politique gouvernementale pour être applicable.

Le fait de ne pas communiquer tous les renseignements demandés dans le formulaire pourrait donner lieu à des sanctions (par exemple, mesure disciplinaire ou révocation d'un fonctionnaire de ses fonctions officielles, ou destitution d'élus de leur fonction élective) ou à des sanctions pénales selon les cas.

Cette procédure n'oblige pas l'agent à recenser les biens cédés durant la période de référence. On peut aussi opter pour une forme de procédure de déclaration plus contraignante en insérant une question (sous la forme d'une nouvelle rubrique après la Question 11) afin d'identifier les biens recensés dans la déclaration précédente parmi les biens détenus et qui depuis ont été cédés, en indiquant leur valeur d'aliénation, les modalités de cession et le nom de l'acquéreur.

LIEN : Voir *Lignes directrices*, sections 1.1; 1.2.


Alors, pourquoi ne me fais-tu pas confiance ?

Procédure d'enregistrement des intérêts personnels

Destinataire : [directeur de l'organisme/organisation]

Les informations concernant les intérêts privés et ceux de ma famille proche dont j'ai connaissance sont présentées dans le formulaire ci-joint.

Je m'engage par la présente à vous informer de toute situation qui pourrait survenir dans laquelle un des intérêts que je possède, ou un intérêt d'un membre de ma famille proche dont j'ai connaissance, serait incompatible, ou pourrait raisonnablement être considéré comme incompatible avec mes fonctions publiques, que cet intérêt soit pécuniaire ou d'un autre nature.

..... (signature)

..... date

Enregistrement des intérêts privés d'un agent public et de sa famille proche

1. Biens immobiliers

Les biens immobiliers dont il détient la propriété effective (hors résidence principale):

Propriétaire :	***Emplacement :***	***Nature de l'intérêt détenu :***	***Finalité (par exemple placement, domicile, etc.) :***
. . . . .			
. . . . .			

2. Participations

Indiquer toutes les actions et instruments analogues détenus, y compris dans des sociétés de portefeuille et des filiales le cas échéant : à l'exclusion des parts nominales de membres d'une coopérative de crédit, société de crédit immobilier ou d'une autre coopérative :

Nom de la société :	***Propriétaire des actions :***
. . . . .	
. . . . .	

[*Prière de fournir toute précision utile.*]

3. Fiducies/sociétés prête-nom

a) Indiquer les ***intérêts effectifs*** *détenu dans une fiducie familiale ou commerciale ou une société prête-nom :*

Fiducie ou société prête-nom :	**Nature de l'intérêt :**	**Nature de l'activité de la fiducie ou de la société :**
. . . . .		
. . . . .		

Nom de la personne détenant l'intérêt :	***Date d'entrée en vigueur du contrat :***
. . . . .	
. . . . .	

b) Indiquer tout intérêt détenu en tant que ***fiduciaire*** *d'une fiducie familiale ou commerciale constitué conformément à la loi :*

Nom de la fiducie :	***Nom du fiduciaire :***	***Bénéficiaires :***	***Type d'activité :***	***Date d'entrée en vigueur :***

. . . . . .

. . . . . .

4. Postes d'administrateur, nominations et emploi extérieur dans d'autres entreprises :

Indiquer tous les postes d'administrateur actuellement occupés que ces postes donnent lieu ou non au versement de jetons de présence :

Nom(s) des administrateurs :	***Nom de la société : [cotée ou non cotée] :***	***Activités de la société :***	***Date d'entrée en fonction :***

. . . . . .

. . . . . .

5. Sociétés de personnes, etc.

Indiquer toutes les sociétés de personnes commerciales et professionnelles et dispositifs similaires :

Personne détenant l'intérêt :	***Type d'activités :***	***Genre d'entreprise :***	***Date d'entrée en vigueur :***

. . . . . .

. . . . . .

6. Placements

Indiquer tous les placements en obligations, comptes d'épargne ou de placement détenus auprès de banques ou d'autres institutions financières. Si leur valeur cumulée est inférieure au seuil [x milliers €] leur enregistrement n'est pas obligatoire :

Personne détenant le placement :	**Type de placement :**	***Entité auprès de laquelle le placement est détenu :***	***Date d'obtention :***

. . . . . .

. . . . . .

7. Autres biens

Identifier tous les biens d'une valeur supérieure à [x milliers €] : [à l'exclusion de la résidence principale, des biens immobiliers, des effets personnels et des véhicules à moteur à usage personnel] :

Propriétaire du bien :	***Nature du bien :***	***Origine :***	***Date d'obtention :***
. . . . .			
. . . . .			

8. Autres sources de revenu importantes

Indiquer le salaire actuel et les revenus provenant de l'ensemble des nominations ou emplois, notamment ceux mentionnés à la Rubrique 4 : à l'exclusion du salaire afférent à la principale charge publique ou fonction officielle :

Personne bénéficiaire du revenu :	***Origine/nature du revenu :***
. . . . .	
. . . . .	

9. Cadeaux à déclarer (notamment voyages importants, signes d'hospitalité ou autres types d'avantages appréciables)

Indiquer tous les « cadeaux à déclarer » [voir la définition figurant dans l'outil n° 9] d'une valeur marchande actuelle supérieure à [00 €], reçus au cours du dernier exercice financier :

Personne ayant reçu le cadeau :	***Nature du cadeau :***	***Valeur marchande du cadeau :***	***Donateur :***	***Date de réception :***
. . . . .				
. . . . .				

10. Dettes

Indiquer l'encours des dettes financières, prêts, hypothèques, etc. (à l'exclusion des dettes de faible montant comme les autorisations de crédit à court terme, les cartes de paiement, etc.) :

Personne responsable :	***Nature de la dette (prêt, hypothèque, etc.) :***	***Créancier :***
. . . . .		
. . . . .		

11. Autres intérêts personnels susceptibles de constituer une situation de conflit d'intérêts

Indiquer, par exemple, les emplois ou postes antérieurs (par exemple dans des entreprises commerciales, organismes professionnels/syndicats, ONG, ou organisations communautaires),les droits permanents de retour à un emploi ou à un poste antérieur, et les offres ou accords permanents concernant un emploi futur, etc. (NOTE : il n'est pas nécessaire de mentionner les appartenances politiques ou religieuses, etc.) sauf si elles sont raisonnablement susceptibles de constituer une situation particulière de conflit d'intérêts en relation avec le poste occupé par l'auteur de la présente déclaration.)

. . . . . .

. . . . . .

GÉRER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SECTEUR PUBLIC – ISBN 92-64-01823-9 – © OCDE 2006

Caractéristiques de l'outil n° 11

NOM DE L'OUTIL : **Enregistrement des intérêts et des biens – loi type**

TYPE D'OUTIL : Réglementation /loi type.

APPLICATION : Incorporation (après adaptation aux institutions locales si nécessaire) dans de nouvelles lois sur les conflits d'intérêts et de nouveaux codes de déontologie ou dans des lois ou codes révisés.

Commentaires. Cette loi type est destinée à s'appliquer aux élus. Elle peut également être adaptée aux diverses catégories d'agents publics, notamment les titulaires de hautes charges publiques et les hauts fonctionnaires.

Dans le cadre de la politique mise en œuvre, il pourrait être préférable de ne pas autoriser les élus ou les fonctionnaires à conclure des partenariats avec des entreprises ou à occuper des fonctions d'administrateur dans des sociétés en raison des différentes formes de conflits d'intérêts susceptibles d'apparaître. Si tel est le cas, les clauses 7(b), (e) ou (n) de la loi type peuvent être modifiées en conséquence.

On considère en général qu'il y a lieu de rendre publiques les déclarations de biens et d'intérêts des élus mais, dans le cas des fonctionnaires, il est peut-être préférable que les déclarations et divulgations des actifs ne soient communiquées qu'au directeur de l'organisme concerné, au ministre compétent ou à une autorité indépendante, selon le cas.

Il convient de noter que l'outil n° 9 contient par ailleurs une définition alternative du terme « cadeau ». Une autre méthode envisageable pour l'enregistrement des intérêts pertinents (prescrits) des agents est présentée dans l'outil n° 10.

Les termes signalés par un * dans le projet de loi ci-après renvoient à des fonctions ou à des charges génériques. Ces termes devraient être remplacés par les termes spécifiques et les noms des institutions, etc. qui sont propres au système juridique et de gouvernance du pays concerné.

LIENS : Voir *Lignes directrices*, Préface, section 1.2; 2.3.



GÉRER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SECTEUR PUBLIC – ISBN 92-64-01823-9 – © OCDE 2006

Enregistrement des intérêts et des actifs – loi type

[Note : les termes signalés par un * devraient être définis en fonction du système juridique et de gouvernance du pays concerné.]

Première partie – Observations préliminaires

Définitions

1. Sauf indication contraire, les termes et expressions ci-après s'entendent ainsi dans la présente résolution :

« **Greffier** » le Greffier du Parlement.

« **Commission** » la Commission d'éthique du Parlement.

« **Société** » une société, qu'elle fasse ou non appel à l'épargne publique.

« **Obligations** » des titres d'emprunt, des effets ou tout autre titre ou reconnaissance de dette d'une société représentant les fonds qui sont déposés ou prêtés à la société.

« **Cadeaux** »

a) Le transfert de sommes d'argent, de biens ou de tout autre avantage :

i) sans compensation; ou

ii) moyennant une contrepartie d'une valeur nettement inférieure à sa valeur réelle; ou

b) Le prêt d'une somme d'argent ou d'un bien à titre permanent ou pour une durée indéfinie; hors voyages ou hébergement offerts dans le cadre d'un programme de fidélisation de la clientèle.

« **Entreprise commune** » une entreprise gérée par deux personnes au moins selon des modalités différentes de celles d'une société de personnes.

« **parlementaire** » Membre du Parlement*.

« **Société mandataire** » société dont l'activité principale consiste à détenir des titres négociables en qualité de fiduciaire ou de mandataire.

« **Dirigeant** », d'une société

a) directeur ou secrétaire général d'une société, ou

b) toute autre personne participant à la gestion de la société.

« **Partenariat** » inclut les entreprises communes.

« **Société ne faisant pas appel à l'épargne publique** », société fermée constituée conformément à une loi.

« **Société faisant appel à l'épargne publique** » une société ouverte à un grand nombre d'actionnaires.

« **Registre** »

a) le Registre dans lequel sont répertoriés les intérêts des parlementaires, ou

b) le Registre dans lequel sont répertoriés les intérêts des proches.

« **Proche** » d'un parlementaire

a) son conjoint

b) un enfant du parlementaire qui est entièrement ou principalement à sa charge; ou

c) toute autre personne

i) qui est entièrement ou principalement à la charge du parlementaire, ou

ii) dont les affaires sont si étroitement liées à celles du parlementaire que celui-ci pourrait bénéficier d'un avantage retiré par cette personne, ou d'une partie importante de cet avantage.

« **Action** »

a) part du capital d'une société

b) action ;

c) obligation convertible; ou

d) option.

« **Jour de séance** » du Parlement*, jour où le Parlement se réunit ;

« **Frais de voyage ou d'hébergement pris en charge** » voyage effectué ou avantage reçu sous forme d'hébergement, à titre privé, par un parlementaire ou un de ses proches, pour lequel une partie ou l'intégralité du coût du voyage ou de l'hébergement est payée ou fournie par une personne autre que le parlementaire ou un de ses proches, ou par une organisation autre que le Parlement ou le parti politique auquel il appartient.

« **Déclaration des intérêts** »

a) déclaration des intérêts (détenus par le parlementaire), ou

b) déclaration des intérêts (détenus par des proches).

« **Déclaration des intérêts (détenus par un parlementaire)** » la déclaration des intérêts détenus par le parlementaire que celui-ci est tenu de communiquer au [*greffier*/responsable chargé de gérer les conflits d'intérêts**] conformément à la clause 5.

« **Déclaration des intérêts (détenus par des proches)** » la déclaration des intérêts détenus par les proches d'un parlementaire que celui-ci doit remettre au *greffier*/responsable chargé de gérer les conflits d'intérêts** conformément à la clause 5.

« **Organisation professionnelle** » un organisme créé conformément à une loi, ou en vertu d'autres dispositions, regroupant

a) des employeurs ou des salariés, ou

b) des personnes exerçant une profession libérale, une activité artisanale ou commerciale ou un autre métier; et qui a pour objet de promouvoir ses propres intérêts professionnels, industriels ou économiques ou ceux de ses membres.

Interprétation des termes concernant les sociétés

2. Une personne est réputée détenir une participation majoritaire dans le capital d'une société si elle peut :
   a) céder le capital social ou exercer un contrôle sur la cession du capital social; ou
   b) dans le cas où les actions sont assorties d'un droit de vote – exercer les droits de vote attachés aux actions ou contrôler l'exercice de ces droits de vote.

Interprétation – formulaires

3. Concernant la présente résolution, il suffit que les déclarations soient conformes, sur les points essentiels, ou aussi conformes que possible selon le cas, au formulaire prescrit.

Conservation des enregistrements des intérêts détenus par les parlementaires

4. 1. Le [greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts*] est chargé de conserver et de préserver les enregistrements des intérêts des parlementaires et d'en assurer l'accès conformément aux dispositions prévues.
   2. Sous réserve des dispositions figurant dans la 4e Partie, le [*greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts**] n'est pas chargé de vérifier l'exactitude des renseignements fournis par un parlementaire dans sa déclaration.

Deuxième partie – déclarations des intérêts détenus

Remise des déclarations

5. 1. Conformément à [la loi applicable ou la résolution pertinente du Parlement*] tous les parlementaires sont tenus de présenter dans un délai d'un mois après leur élection*, ou le 30 juin de chaque année, au

[greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts*] sous une forme déterminée périodiquement par celui-ci, une déclaration

a) des intérêts qu'ils possèdent à la date de leur élection ou le 30 juin de l'année considérée, selon le cas ;

b) des intérêts, dont le parlementaire a connaissance, détenus par des proches à la date de son élection, ou le 30 juin de l'année considérée selon le cas.

2. Les parlementaires sont tenus d'informer par écrit le [*greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts**] de toute variation importante [d'au moins (00 %] de la valeur totale d'une des catégories d'intérêts qu'ils sont tenus de déclarer en application de la clause 7, dans un délai d'un mois à partir du moment où ils ont connaissance de cette variation.
3. Si aucune modification n'est intervenue dans l'année écoulée par rapport aux intérêts déclarés l'année précédente, les parlementaires doivent le signaler par écrit au [greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts*] dans un délai d'un mois après le 30 juin de chaque année.
4. Les parlementaires doivent faire figurer sur la déclaration des intérêts détenus par un proche, les informations relatives à ces intérêts dont ils ont connaissance.
5. Les parlementaires ne sont pas obligés de remettre plus d'une déclaration d'intérêts par an.

Formulaire de déclaration et communication des modifications intervenues

6. 1. La déclaration des intérêts retenus

a) doit être conforme aux prescriptions spécifiées par le [*greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts**], et

b) ne doit concerner que les intérêts détenus par :

i) le parlementaire seul, et

ii) le parlementaire conjointement ou en commun avec un proche ;

iii) des proches, ses intérêts n'étant détenus ni conjointement ni en commun avec le parlementaire.

2. Il appartient au [greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts*] de prescrire les exigences en matière de documentation pour les déclarations d'intérêts détenus et d'en informer le Parlement avant le 31 mars de chaque année.

Divulgation des intérêts

7. La déclaration d'intérêts que tout parlementaire est tenu de présenter doit contenir les informations suivantes.

a) Concernant les sociétés dans lesquelles le parlementaire ou l'un de ses proches est actionnaire ou détient une participation majoritaire :

i) la raison sociale de la société ;

ii) s'il s'agit d'une participation majoritaire – le détail des participations détenues par la société dans d'autres sociétés ;

iii) s'il s'agit d'une participation dans une société ne faisant pas appel à l'épargne publique, le détail des investissements ou intérêts effectifs de la société, dont le montant n'a toutefois pas besoin d'être divulgué ;

iv) la date à laquelle l'intérêt a pris effet ;

v) dans le cas d'une participation dans une société ne faisant pas appel à l'épargne publique qui est la société holding d'une autre société ;

vi) le détail des investissements ou intérêts effectifs de la société holding, dont le montant n'a toutefois pas besoin d'être divulgué ;

vii) la raison sociale des filiales de la société holding ;

viii) la raison sociale des filiales des sociétés filiales d'une filiale de la société holding; et

ix) le détail des investissements ou des intérêts effectifs de ces filiales, dont le montant n'a toutefois pas besoin d'être divulgué.

b) Concernant les sociétés dans lesquelles le parlementaire ou un de ses proches exerce des fonctions d'administrateur :

i) la raison sociale de la société ;

ii) la nature des fonctions exercées ;

iii) la date d'entrée en fonctions dans la société ;

iv) la nature des activités de la société.

c) Concernant les fiducies familiales ou commerciales ou les sociétés mandataires dans lesquelles le parlementaire ou un de ses proches détient un intérêt effectif :

i) la raison sociale ou description de la fiducie ou la raison sociale de la société, selon le cas ;

ii) la nature des activités de la fiducie ou de la société ;

iii) la nature de l'intérêt ;

iv) la date à laquelle l'intérêt a pris effet ;

v) le détail des investissements et intérêts effectifs de la fiducie, dont le montant n'a toutefois pas besoin d'être divulgué.

d) Concernant les fiducies familiales ou commerciales dans lesquelles le parlementaire ou un de ses proches est le fiduciaire :

i) la raison sociale ou la description de la fiducie ;

ii) la date à laquelle la relation avec la fiducie a pris effet ;

iii) la nature des activités de la fiducie.

e) Concernant les sociétés de personnes dans lesquelles le parlementaire ou un de ses proches a un intérêt :

i) la raison sociale ou description de la société de personnes ;

ii) la nature des activités de l'intérêt en question ;

iii) la date de création de la société de personnes ;

iv) la nature de l'intérêt en question.

f) Concernant les biens immobiliers dans lesquels le parlementaire ou un de ses proches a un intérêt :

i) le lieu où est situé le bien en question (en précisant la banlieue ou la localité) ;

ii) la superficie approximative du bien ;

iii) l'usage effectif ou prévu du bien ;

iv) la date à laquelle l'intérêt a pris effet ;

v) la nature de l'intérêt en question.

g) Concernant les dettes (sauf les cartes de paiement de magasin et les cartes de crédit) du parlementaire ou d'un de ses proches ou d'une fiducie dont le parlementaire ou un de ses proches est le bénéficiaire ou d'une société ne faisant pas appel à l'épargne publique dont le parlementaire ou l'un de ses proches est actionnaire :

i) la nature de la dette ;

ii) la date d'entrée en vigueur de l'engagement ;

iii) le nom du créancier concerné.

sauf :

iv) si elle découle d'achats de biens ou de services réalisés dans le cadre de l'activité normale du parlementaire ou des opérations courantes de la fiducie ou de la société dans laquelle le parlementaire ou un proche détient un intérêt qui n'est pas lié aux fonctions du parlementaire; ou

v) si la dette est d'un montant de [x 000 €] au plus.

h) Le détail des obligations ou titres analogues détenus par le parlementaire ou un proche.

i) Concernant les comptes d'épargne ou de placement du parlementaire ou d'un proche détenus dans une banque, une société de crédit immobilier, une caisse de crédit mutuel ou une autre institution :

  i) la nature du compte ; et

  ii) la raison sociale de l'institution concernée.

j) Les cadeaux de même provenance évalués à plus de x 00 €, ou si deux cadeaux au moins de même provenance offerts au cours de la durée impartie pour restituer le cadeau ont une valeur totale supérieure à [x 00 €], étant entendu qu'il n'est pas nécessaire d'enregistrer un cadeau reçu par le parlementaire, son conjoint, ses enfants à charge ou des membres de sa famille sauf si le parlementaire considère qu'il peut exister un conflit d'intérêts.

k) Concernant les voyages ou l'hébergement offerts au parlementaire ou à un proche :

  i) la provenance de la contribution en cause ;

  ii) la (les) date(s) de voyage ; et

  iii) l'objet du voyage.

l) Toute autre source de revenu supérieur à x 000 € par an reçue par :

  i) le parlementaire ou un proche ; ou

  ii) une société ne faisant pas appel à l'épargne publique, ou une fiducie, dans laquelle le parlementaire ou un proche détient un intérêt, ou lorsque le montant est inférieur à x 000 € et que le parlementaire estime qu'il peut exister un conflit d'intérêts.

m) Le détail d'autres actifs détenus par le parlementaire ou un proche dont la valeur est supérieure à x 000 €, à l'exception :

  i) des biens mobiliers et effets personnels ;

  ii) des véhicules à moteur utilisés exclusivement ou principalement pour un usage personnel ; et

  iii) des droits à pension de retraite individuelle ou des droits similaires.

n) Le nom du parti politique, des organisations commerciales ou professionnelles dont le parlementaire ou un de ses proches est membre ou le nom de toute autre organisation dans laquelle le parlementaire exerce des fonctions ou à laquelle il verse une contribution financière de [x 00 €] ou plus par an.

o) Tout autre intérêt (de nature pécuniaire ou autre) du parlementaire ou d'un proche :

  i) dont le parlementaire a connaissance ; et

ii) qui provoque, semble raisonnablement provoquer, ou pourrait provoquer de manière prévisible, un conflit entre l'intérêt privé du parlementaire et ses devoirs en tant que parlementaire.

p) Concernant les intérêts que le parlementaire a déclarés dans une déclaration antérieure et qui ont été cédés durant la période écoulée :

i) la date de cession de l'intérêt en cause ;

ii) le mode de cession de l'intérêt en cause; et

iii) le nom de la personne ou de l'entité qui a acquis l'intérêt en cause.

Questions relatives aux déclarations

8. Si un parlementaire se demande si un élément doit ou non figurer dans une déclaration d'intérêts, il appartient au Greffier*/Responsable de la gestion des conflits d'intérêts* de régler la question avec le parlementaire, en tenant compte des résolutions du Parlement en la matière.

Troisième partie – registres

Tenue des registres

9. 1. Le greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts* tient, sous la forme qu'il juge appropriée :

a) un registre des intérêts détenus par les parlementaires, et

b) un registre des intérêts détenus par des proches.

2. Aussitôt que possible après la réception des déclarations, le greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêt* doit :

a) dans le cas d'une déclaration des intérêts détenus par un parlementaire – consigner les informations qu'elle contient dans le registre des intérêts des parlementaires; et

b) dans le cas d'une déclaration des intérêts détenus par un proche – consigner les informations pertinentes qu'elle contient dans le registre des intérêts détenus par des proches.

3. Aussitôt que possible après la réception d'un avis de modification de renseignements communiqués conformément à la clause 5(2), le greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts* doit introduire dans le registre les modifications nécessaires correspondant au changement intervenu.

Garde des registres

10. Le responsable de la gestion des conflits d'intérêts a la garde de :

a) tous les registres ;

b) toutes les déclarations d'intérêts reçues conformément à la clause 5; et

c) les avis de modification des intérêts détenus qui sont adressés au greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts*.

Dépôt des registres des intérêts détenus par les parlementaires

11. aussitôt que possible après :

a) le premier jour de séance d'une législature; et

b) le 30 juin de chaque année au cours de la législature; le président* doit faire déposer un exemplaire du Registre actuel des intérêts détenus par les parlementaires au Parlement.

Publication du registre des intérêts détenus par les parlementaires

12. Le Registre déposé conformément au point 11(a) ci-dessus doit être immédiatement publié en tant que document du Parlement*.

Inspection des registres

13. 1. Le [greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts*] doit autoriser toute personne qui en fait la demande à inspecter le Registre des intérêts détenus par les parlementaires durant les heures normales d'ouverture des bureaux.

2. Le [*greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts**] est tenu de mettre, sur demande, le Registre des intérêts détenus par des proches à la disposition :

a) du président du Parlement ;

b) du Chef du gouvernement* [Premier ministre*, etc.] ;

c) de tout autre parlementaire*.

Quatrième partie – mesures de contrôle

Réclamations formulées par des parlementaires

14. 1. Tout parlementaire peut formuler une réclamation contre un autre parlementaire pour cause de non-respect des obligations en vigueur concernant la divulgation d'un intérêt pertinent.

2. La réclamation doit être formulée par écrit auprès du [*greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts**].

3. Le [*greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts**] doit remettre, dès que possible, une copie de la réclamation au parlementaire concerné.

Examen des réclamations

15. 1. Le greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts* est tenu, conformément à la clause 14, d'examiner toutes les réclamations, et, à cet effet, il peut :

a) donner à tous les parlementaires concernés la possibilité d'être entendus; et

b) recueillir des informations auprès d'autres personnes et effectuer des enquêtes, s'il le juge opportun.

c) après quoi, le greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts* peut :

d) faire un rapport au Parlement; et

e) à la suite du rapport, recommander les mesures qui, à son avis, doivent être prises dans cette affaire.

2. Un rapport en application de la clause 15(1) ne peut être établi que si :

a) le greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts* a donné au parlementaire à l'encontre de qui la réclamation a été formulée la possibilité :

i) d'être entendu; et

ii) de présenter des observations par écrit; et si

b) le greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts* a donné aux personnes citées par le parlementaire la possibilité de fournir des renseignements utiles concernant la réclamation en question.

3. L'immunité parlementaire s'applique à la formulation d'une réclamation auprès du greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts* en application de la clause 14, aux renseignements fournis au greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts* en application de la clause 15(2)(b), et au rapport établi en application de la clause 15(1).

Réclamations formulées par le public

16. 1. Toute personne peut formuler une réclamation alléguant qu'un parlementaire n'a pas respecté les instructions en vigueur relatives à la divulgation d'un intérêt important.

2. La réclamation, formulée par écrit, doit être adressée au [*greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts**].

3. Avant de donner suite à la réclamation, le greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts* doit informer par écrit l'auteur de la réclamation du degré auquel l'immunité parlementaire s'applique en l'espèce.

4. Le greffier* ou responsable de la gestion des conflits d'intérêts* peut exiger que l'auteur de la réclamation :
   a) indique ses nom et adresse ;
   b) fournisse des renseignements à l'appui de la réclamation; et
   c) communique des copies de documents ou des autres éléments qui sont en possession ou qu'il peut raisonnablement se procurer.
5. Le greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts* peut refuser de donner suite à la réclamation ou de poursuivre la procédure engagée si l'auteur de celle-ci ne respecte pas les exigences énoncées à l'alinéa (4).
6. Si le greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts* a de bonnes raisons de penser qu'il y a des preuves à l'appui d'une réclamation, il est tenu d'informer le parlementaire concerné de l'objet précis de la réclamation.

Examen des réclamations

17. 1. Lorsqu'une réclamation est formulée en application de la clause 16, le [greffier*/responsable de la gestion des conflits d'intérêts*]
       a) demande au parlementaire concerné de répondre à la réclamation; et
          i) lui donne la possibilité d'être entendu ;
          ii) donne aux autres personnes citées par le parlementaire la possibilité de communiquer des renseignements; et
          iii) Procède à une enquête s'il le juge utile.
    2. Le [*Greffier*/Responsable de la gestion des conflits d'intérêts**] doit présenter un rapport au Parlement sur la réclamation :
       a) si le parlementaire concerné conteste la réclamation – après avoir achevé l'examen de la requête ;
       b) si le parlementaire confirme l'objet de la réclamation – après réception de l'avis à cet effet communiqué par le parlementaire; et
       c) si le parlementaire ne répond pas dans un délai raisonnable à la requête qui lui a été adressée conformément au paragraphe (1) (a) – à l'expiration du délai prévu.
    3. Le [Greffier*/Responsable de la gestion des conflits d'intérêts*] doit accompagner son rapport de recommandations concernant les mesures à prendre.

4. Le [Greffier*/Responsable de la gestion des conflits d'intérêts*] n'est pas habilité à formuler dans son rapport de conclusions défavorables au parlementaire concerné sauf s'il lui a communiqué :

   a) un exemplaire de la réclamation et la possibilité d'être entendu à ce sujet; et

   b) un exemplaire du rapport envisagé.

Explication et débat public

18. Le [*Greffier*/Responsable de la gestion des conflits d'intérêts**] peut établir et publier des notes explicatives, et participer au débat public sur les objectifs et les procédures concernant les renseignements qui doivent figurer dans les Registres.

Cinquième partie – mesures d'application

Conséquences du non-respect des obligations

19. Un parlementaire qui, sciemment :

   a) Omet de communiquer une déclaration d'intérêt au [*Greffier*/Responsable de la gestion des conflits d'intérêts**] conformément à l'alinéa 5(1).

   b) Omet d'informer le [*Greffier*/Responsable de la gestion des conflits d'intérêts**] en application de l'alinéa 5(2) d'un changement survenu concernant les intérêts qu'il détient; ou

   c) Communique au [*Greffier*/Responsable de la gestion des conflits d'intérêts**] une déclaration d'intérêt ou des renseignements, qui sont erronés, incomplets ou trompeurs sur un point important,

   se rend coupable d'un outrage au Parlement*.

Caractéristiques de l'outil n° 12

NOM DE L'OUTIL : **Politiques de contrôle de l'intégrité**

TYPE D'OUTIL : Description générique pour l'élaboration de politiques.

APPLICATION : Adoption après adaptation des instruments juridiques et réglementaires nécessaires.

Commentaires. Le contrôle de l'intégrité est un outil qui consiste à placer, délibérément et à leur insu, les agents publics dans des situations potentiellement compromettantes afin de contrôler leurs réactions qui peuvent être ainsi examinées minutieusement et évaluées par leur employeur ou une autorité de contrôle.

Par exemple, un agent peut se voir proposer ce qui apparaît comme un véritable pot-de-vin, dans des circonstances réalistes, par une personne agissant en tant que membre du public, alors qu'il est sous surveillance de son employeur ou d'un organisme chargé de faire respecter la loi ou de lutter contre la corruption. Si l'agent accepte le « pot-de-vin », on peut raisonnablement en conclure qu'il a été corrompu, au moins à cette occasion. Toutefois, sauf si le contrôle est raisonnable dans les circonstances, en particulier la valeur du « pot-de-vin », les mesures disciplinaires prises ou les poursuites engagées ultérieurement pourraient être invalidées au motif que le contrôle équivalait à une provocation.

Des contrôles plus complexes pourraient comporter la surveillance et le suivi des agents visés. Leurs mouvements, les personnes avec lesquelles ils sont en contact, leurs conversations téléphoniques, leurs opérations financières et indicateurs d'éventuels actes de corruption pourraient être minutieusement examinés, et l'agent pourrait ensuite faire l'objet de contrôles plus complexes, qui sont en fait des opérations secrètes montées contre les propres collaborateurs de l'organisation.

Le contrôle d'intégrité peut être un outil efficace de détection de la corruption mais les organisations qui y recourent doivent faire preuve de prudence, pour les raisons suivantes :

- Une législation spéciale est parfois nécessaire pour l'autoriser (par exemple lorsqu'un contrôle implique effectivement l'offre d'un « pot-de-vin » à un agent sur qui pèsent des soupçons).
- Une formation spéciale peut être nécessaire pour appliquer cette technique avec efficacité.
- Une législation spéciale peut être nécessaire pour permettre l'utilisation des éléments de preuve recueillis lors de poursuites.
- Cela risque de susciter l'hostilité des agents non corrompus qui pourraient craindre d'être visés par erreur.

Politiques de contrôle de l'intégrité

1. Le contrôle de l'intégrité peut être appliqué de manière aléatoire, pour contrôler un agent appartenant à une unité ou exerçant une fonction spécifique, ou il peut viser des agents qui sont effectivement soupçonnés de corruption. Il s'agit essentiellement d'une technique proactive de détection de la corruption.
2. Au départ, les contrôles d'intégrité sont appliqués aux agents qui ont fait l'objet de plaintes ou d'allégations d'actes graves de corruption ou d'inconduite. Le contrôle doit être adapté au contexte particulier d'un secteur ou d'un domaine d'activité habituel de l'agent soupçonné, et il faut créer une situation qui lui apparaisse comme ordinaire et exploitable pour un acte de corruption sans que celui-ci soit détecté.
3. Les preuves d'actes de corruption ou d'agissements répréhensibles peuvent être utilisées à l'appui de procédures disciplinaires et/ou pénales conformément aux dispositions légales applicables.

Caractéristiques de l'outil n° 13

NOM DE L'OUTIL : **Politique et procédure de divulgation dans l'intérêt général – protection des « déclencheurs d'alerte »**

TYPE D'OUTIL : Cadre d'action spécifique et description à des fins d'information des traits caractéristiques et des processus essentiels.

APPLICATION :

1. Intégration (après adaptation/remaniement si nécessaire) dans de nouvelles lois, de nouveaux codes de déontologie, des textes de loi ou codes révisés ou des lois spécifiques adoptées à cet effet.
2. Formation et information du public.

Commentaires. La divulgation des pratiques administratives illicites et de la corruption (dénommée également « procédures d'alerte ») est considérée comme un instrument essentiel pour lutter contre la corruption. Si les pratiques illicites ne sont pas identifiées, il est peu probable qu'elles puissent être jugulées. Il est donc essentiel que les procédures d'alerte de bonne foi, qui sont faites conformément à la politique en vigueur, soient protégées efficacement.

L'instrument ci-après est présenté ici sous la forme d'un cadre d'action et d'une note d'information générale à l'intention des personnes qui pourraient souhaiter « déclencher d'alerte dans l'intérêt général » des actes répréhensibles commis par un agent public.

L'outil renvoie à une loi [une *loi sur la divulgation d'informations dans l'intérêt général*] : une loi ou une réglementation de ce type pourrait être élaborée à partir des éléments d'information fournis ici. Les termes clés sont indiqués et expliqués, avec renvoi aux procédures administratives correspondantes. La divulgation des conflits d'intérêts pourrait aussi être explicitement incluse dans les questions qui sont protégées.

Il est important de veiller à ce que le déclencheur d'alerte n'ait pas de droit de regard sur la procédure d'enquête ou la suite donnée à la divulgation : il est en effet essentiel de se concentrer sur les informations divulguées et sur leur véracité.

Ce cadre d'action reconnaît clairement qu'il est également primordial pour préserver la confiance du public dans les institutions publiques que les agents publics à tous les niveaux s'emploient avec efficacité à respecter et à traiter de manière appropriée les divulgations d'informations effectuées conformément à cette politique. Il est tout aussi important que l'abus de la protection offerte fasse l'objet de sanctions, en cas de « divulgation » qui n'est pas faite de bonne foi.

Si les lois sur la protection des déclencheurs d'alerte ont suscité des controverses dans le passé, plusieurs pays ont élaboré et mis en œuvre différentes approches effectives : on peut en trouver des exemples dans les législations des États-Unis, de l'Australie, du Royaume-Uni, de l'Afrique du Sud et de la Corée.



GÉRER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SECTEUR PUBLIC – ISBN 92-64-01823-9 – © OCDE 2006

Politique et procédure de divulgation d'informations dans l'intérêt général, protection des « déclencheurs d'alerte » :

La [*loi sur la divulgation d'informations dans l'intérêt général*] offre la possibilité aux citoyens de révéler des actes répréhensibles commis dans le secteur public — ce que l'on appelle la « divulgation d'informations dans l'intérêt général » ou « procédures d'alerte »).

Qui peut divulguer des informations?

- Toute personne – qui travaille dans le secteur public ou qui a connaissance de comportements contraires à l'intérêt général.
- Il suffit que la personne ait de bonnes raisons de penser que les informations dont elle dispose tendent à montrer que des actes répréhensibles ont été commis . Il n'est pas nécessaire d'identifier les personnes concernées mais il faut fournir suffisamment de renseignements pour permettre une enquête. On peut faire une divulgation de manière anonyme.

Les personnes qui communiquent des renseignements qu'elles savent erronés ou fallacieux sont passibles de sanctions. Il n'y a pas de récompenses pour la divulgation d'informations dans l'intérêt général, même si les informations se révèlent être exactes.

Quelles informations peuvent être divulguées?

La loi concerne le signalement de différents types d'agissements répréhensibles commis par des agents du secteur public tels que :

- Comportement illégal, corrompu ou malhonnête, mauvaise administration ou partialité.
- Utilisation abusive d'informations officielles ou abus de fonctions officielles.
- Négligence dans la gestion ou mauvaise gestion de fonds ou de biens publics.
- Le fait de tenter d'influencer un agent public pour qu'il commette un acte répréhensible; ou
- Menacer ou traiter de façon inéquitable une personne parce qu'elle a divulgué, ou est susceptible d'avoir divulgué, des informations dans l'intérêt général.

À qui peut-on divulguer les informations en question?

- L'organisme dans lequel l'acte a été commis .
- Un organisme approprié qui peut être habilité à enquêter sur la question.
- Le médiateur ou l'institution supérieure de contrôle des finances publiques.

De quelle protection les déclencheurs d'alerte bénéficient-ils s'ils divulguent des informations?

- La loi interdit d'engager des poursuites contre les déclencheurs d'alerte parce qu'ils ont fait une divulgation qui est protégée par la loi.
- Les agents de l'administration qui risquent d'être traités de façon inéquitable peuvent demander un changement d'affectation.
- En cas de traitement inéquitable, ils peuvent engager une action devant les tribunaux pour y mettre fin et/ou demander des dommages-intérêts.

Il peut être utile pour les déclencheurs d'alerte de consulter un juriste s'ils ont besoin d'avis juridiques concernant l'affaire ou une éventuelle action en justice. Les déclencheurs d'alerte sont protégés même si les informations divulguées ne peuvent être prouvées, ou se révèlent être inexactes, à condition de pouvoir démontrer qu'ils avaient des raisons valables de penser que des actes répréhensibles avaient été commis.

Quelles sont les obligations légales des organismes publics?

Les organismes publics sont tenus de :

- recevoir les divulgations ;
- traiter les divulgations de manière confidentielle ;
- tenir compte du risque encouru par le déclencheur d'alerte en cas de communication de la divulgation à un autre organisme ;
- traiter les divulgations qui les concernent et entrent dans le champ d'application de la loi ;
- établir des statistiques sur les divulgations reçues et en faire état dans les rapports annuels ;
- informer les auteurs de divulgations des enquêtes qui sont conduites ;
- donner suite aux plaintes concernant un traitement inéquitable et informer l'auteur de la plainte des voies de recours possibles.

Toutes les divulgations d'informations doivent-elles donner lieu à une enquête?

Non – les organismes peuvent décider de ne pas ouvrir d'enquête, mais uniquement dans les cas prévus par la loi, à savoir :

- si l'organisme n'est pas compétent pour traiter la divulgation – il peut renvoyer l'affaire à un autre organisme public ou au médiateur ;
- si la divulgation ne rentre pas dans le champ d'application de la loi ;
- si un autre organisme public ou tribunal a déjà traité l'affaire ;
- s'ils jugent la divulgation sans fondement; ou
- s'il existe un meilleur moyen de traiter l'affaire.

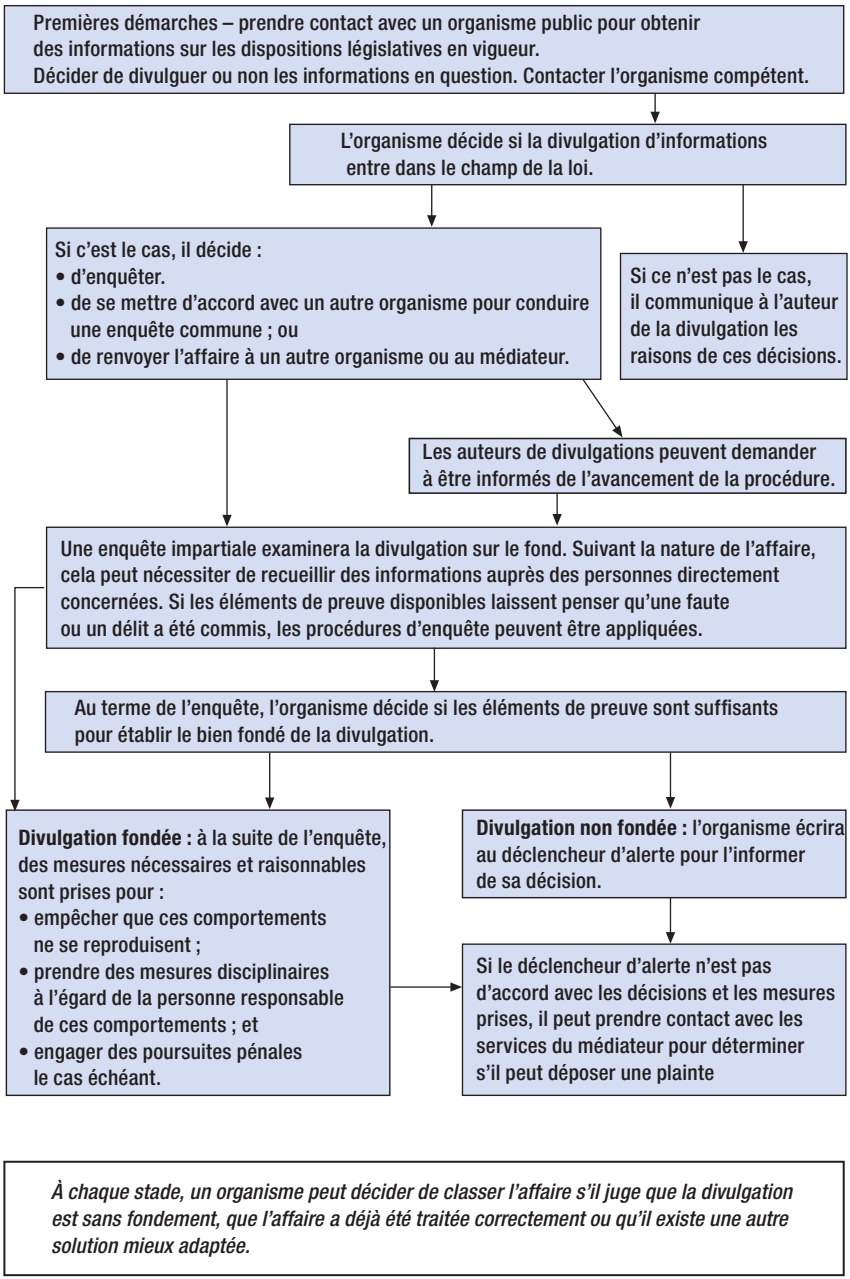
L'organisme doit informer les déclencheurs d'alerte des raisons pour lesquelles il n'est pas donné suite à la divulgation.

Autres mesures envisageables

Si les déclencheurs d'alerte ne sont pas satisfaits, ils peuvent :

- prendre contact avec le médiateur ou l'institution supérieure de contrôle des finances publiques : il peut exister des fondements juridiques pour d'autres mesures ;
- solliciter eux-mêmes un avis juridique concernant leurs droits ;
- effectuer la même divulgation auprès d'un autre organisme compétent.

Procédures : que se passe-t-il en cas de divulgation d'informations dans l'intérêt général



À chaque stade, un organisme peut décider de classer l'affaire s'il juge que la divulgation est sans fondement, que l'affaire a déjà été traitée correctement ou qu'il existe une autre solution mieux adaptée.

GÉRER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SECTEUR PUBLIC – ISBN 92-64-01823-9 – © OCDE 2006

Caractéristiques de l'outil n° 14

NOM DE L'OUTIL : **Activités de formation**

TYPE D'OUTIL : Documents de formation – brèves études de cas et thèmes de discussion sur les conflits d'intérêts, destinés aux agents publics à tous les niveaux.

APPLICATION : Intégration (après adaptation/réaménagement si nécessaire) à des cours de formation ou des séances de formation professionnelle, ou aux fins de favoriser une meilleure compréhension des questions concernant les conflits d'intérêts.

Commentaires. Ces études de cas ont pour but d'aider les participants à développer des compétences pratiques en ce qui concerne l'appréciation des problèmes que posent les conflits d'intérêts et l'application d'une procédure de prise de décision judicieuse dans un processus de raisonnement éthique.

Ces études de cas peuvent également servir pour expliquer aux mouvements associatifs ou aux personnels des ONG ce qu'est un conflit d'intérêt dans le secteur public.

Les cas présentés peuvent paraître difficiles à de nombreux participants. Les formateurs devront déterminer quels cas utiliser. Les cas plus complexes (indiqués par un *) sont conçus comme plus adaptés pour les fonctionnaires plus expérimentés.

À titre indicatif, il ne faut pas consacrer moins de 10 minutes à chaque cas si l'on veut éviter des réponses superficielles.

Le terme « *intégrité* » est dérivé d'un mot latin qui signifie « intégral », « intact », « entier ». Par extension, appliqué au secteur public, il a le sens d'utilisation appropriée des fonds, ressources et biens et des pouvoirs, c'est-à-dire aux fins pour lesquelles ils sont censés être utilisés.

Dans cette acception, le contraire d'« intégrité » est la « *corruption* ». L'intégrité est la notion fondamentale la plus importante sur laquelle reposent les principes éthiques.

La notion de « *conflit d'intérêts* » est une notion connexe. Il faut éviter, en toutes circonstances et dans toute la mesure du possible, un conflit entre les *intérêts personnels d'un agent* (les avantages qu'il peut escompter, ne se limitant pas à de l'argent) et sa *charge de fonctionnaire* (les obligations liées à cette charge) ou peut-être, dans un sens plus large, l'intérêt général. Il faut même éviter toute apparence de conflit d'intérêts, afin de réduire au minimum le risque de compromettre la réputation d'intégrité de l'organisation (ainsi que la réputation personnelle de l'agent).

La plupart des gens sont dans l'incertitude concernant cet aspect de l'éthique, en partie à cause de l'ambiguïté des termes utilisés : « être intéressé » aux résultats d'une décision n'est pas la même chose que « s'intéresser » à ce résultat, c'est-à-dire être curieux. *Si un agent est susceptible de retirer un avantage personnel de la décision*, on peut dire qu'il est « intéressé » à cette décision – par exemple le résultat d'un appel d'offres auquel une entreprise appartenant à un de ses proches participe.

Note : Pour chaque étude de cas, les réponses les plus appropriées sont indiquées dans le texte en majuscules après chaque question.

LIEN : Voir *Lignes directrices*, sections 2.2.1; 2.2.4; 2.4.3.



GÉRER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SECTEUR PUBLIC – ISBN 92-64-01823-9 – © OCDE 2006

Étude de cas 1

En tant que responsable d'une Section, on vous demande de présider la commission de sélection pour l'attribution d'un poste permanent vacant dans votre service. Une candidate, extérieure au ministère, est une personne avec laquelle vous avez des attaches du fait que vous avez un lien de parenté avec son mari. Cela n'est pas connu des autres membres du jury de sélection.

Vous décidez que ce lien ne doit pas influencer votre décision. Vous décidez d'informer les membres du jury que vous ne participerez pas à l'évaluation finale, parce que la candidate est une de vos amies, mais en tant que président, vous insistez pour prendre la décision finale conformément à l'avis du comité.

Question : Cette solution est-elle judicieuse?

R : NON : IL FAUT CONSIDÉRER CETTE SITUATION COMME UN CONFLIT D'INTÉRÊTS APPARENT QUI RISQUE EN FAIT DE COMPROMETTRE LA CRÉDIBILITÉ DE L'ENSEMBLE DU PROCESSUS DE SÉLECTION À CAUSE DE CE LIEN DE PARENTÉ. DANS LE CAS PRÉSENT, LES APPARENCES JOUENT UN RÔLE TRÈS IMPORTANT.

VOUS RISQUEZ DE COMPROMETTRE L'INTÉGRITÉ DES MEMBRES DU JURY DE SÉLECTION ET DE VOTRE AMIE, SI ELLE EST RETENUE.

LA QUESTION QUI SE POSE EST LA SUIVANTE : POURQUOI N'ÊTES-VOUS PAS PRÊT À TOUT DIRE AU COMITÉ, OU BIEN À VOUS RETIRER DU JURY?

Étude de cas 2

Un ministre à qui appartient la décision finale pour l'attribution des marchés d'entretien des locaux du ministère, attribue un marché à une société qui emploie son fils dans un poste de technicien de niveau intermédiaire. La procédure de passation du marché a été limitée au minimum, ce qui laisse au ministre une grande latitude pour le choix du contractant chargé de ces travaux.

Le ministre n'a informé personne au ministère de cette situation lorsqu'il a décidé de l'attribution du marché car il n'a pas pensé qu'il était confronté à un conflit d'intérêt personnel.

Question : Cette situation constitue-t-elle un conflit d'intérêts apparent grave?

R : OUI : ON POURRAIT AVOIR L'IMPRESSION QUE LE MINISTRE S'EFFORCE DE FAIRE EN SORTE QUE L'EMPLOYEUR DE SON FILS CONTINUE À AVOIR DU TRAVAIL.

CETTE SITUATION APPARAÎTRAIT ENCORE PLUS GRAVE SI LA SÉLECTION POUR L'ATTRIBUTION DU MARCHE N'A PAS ÉTÉ EFFECTUÉE DE FAÇON TRANSPARENTE SUR LE PLAN ADMINISTRATIF. EN CE CAS, IL POURRAIT ÊTRE IMPOSSIBLE AU MINISTRE DE DÉMONTRER QU'IL N'EST ***PAS*** *CONFRONTÉ À UN CONFLIT D'INTÉRÊTS EFFECTIF.*

Question : Qu'est-ce qui rendrait la situation acceptable?

R : S'IL Y AVAIT EU UNE PROCÉDURE D'ÉVALUATION DU MARCHÉ RIGOUREUSE, INDÉPENDANTE ET TRANSPARENTE PAR UN PANEL D'EXPERTS ET QUE LE MINISTRE SE SOIT BORNÉ ÀPARTICIPER ÀLA DÉCISION FINALE CONSISTANT SIMPLEMENT À APPROUVER OFFICIELLEMENT LES RECOMMANDATIONS DU PANEL CHARGÉ DE L'ÉVALUATION DU MARCHÉ, LA DÉCISION DU MINISTRE POURRAIT ÊTRE DÉFENDABLE.

LE MINISTRE POURRAIT ALORS FAIRE VALOIR QUE L'EMPLOI DE SON FILS N'A AUCUNEMENT INFLUENCÉ SA DÉCISION. DANS LE CAS PRÉSENT, BEAUCOUP DÉPENDRA DE LA RÉPUTATION PERSONNELLE DU MINISTRE, DE LA RÉPUTATION D'INTÉGRITÉ DE L'ORGANISATION ET DE LA QUALITÉ DU PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISION.

Étude de cas 3

Vous êtes un des responsables de la Division des services généraux de votre ministère. Un contractant qui assure la maintenance du matériel informatique du ministère depuis deux ans vous offre gracieusement un ordinateur à utiliser à votre domicile. Au fil du temps, vous avez noué des liens d'amitié avec cette personne. Vous travaillez beaucoup pour le ministère à la maison, en particulier le week-end, et l'ordinateur vous serait aussi très utile pour les travaux que vous avez à effectuer dans le cadre des études que vous suivez actuellement à l'université. Vous n'avez pas les moyens d'acquérir un ordinateur.

Votre ami le contractant vous indique que l'ordinateur est d'un modèle déjà ancien, et n'est pas d'une grande valeur et que vous pourrez le garder aussi longtemps que vous le souhaitez. Vous acceptez l'offre.

Le contrat de maintenance du matériel informatique du ministère arrive à échéance dans trois mois, et vous serez normalement membre du comité qui décidera de l'attribution du marché.

Question : Accepteriez-vous l'offre de votre ami? Si oui, pourquoi?/Si non, pourquoi?

R : VOUS NE DEVRIEZ PAS ACCEPTER. VOTRE RÔLE AU SEIN DU COMITE CHARGÉ DE L'ATTRIBUTION DES CONTRATS DE MAINTENANCE FERAIT QUE VOUS SERIEZ CONFRONTÉ À UN GRAVE CONFLIT D'INTÉRÊTS.

EN OUTRE, IL SE POSE UN PROBLÈME D'APPARENCE – VOUS SEMBLEZ TIRER UN AVANTAGE PERSONNEL NON NÉGLIGEABLE DE VOTRE FONCTION OFFICIELLE.

Question : Quelle est en l'espèce votre responsabilité en tant que fonctionnaire?

R : ÉVITER UN CONFLIT D'INTÉRÊTS ET PRÉSERVER L'INTÉGRITÉ DE LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS DE L'ORGANISATION.

Étude de cas 4

Vous êtes le responsable du Service de lutte contre la corruption au ministère de la justice. Votre ministre adjoint est chargé de l'importante révision en cours du code pénal national. Un membre du cabinet de consultant qui intervient sur le projet de révision vous demande si cela « poserait des problèmes » que la société de conseil invite votre ministre adjoint à assister à la phase finale de la coupe du monde de football qui doit avoir lieu dans un pays voisin.

Le consultant précise que la société fournira les billets d'avion et l'hébergement, et que le ministre adjoint sera également l'invité de la société sur place au stade national ce qui lui donnera l'occasion de rencontrer d'autres ministres de pays voisins qui seront également présents. Le ministre adjoint est un grand amateur de football et un ancien président de la Fédération nationale de football de votre pays.

Question : Cette proposition soulève-t-elle un problème de conflit d'intérêts?

R : OUI. LE CADEAU DU CONSULTANT RISQUE D'ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME UNE TENTATIVE POUR COMPROMETTRE L'INDÉPENDANCE DE DÉCISION DU MINISTRE ADJOINT CONCERNANT LA RÉVISION. LE CADEAU PEUT ÉGALEMENT ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME AYANT POUR BUT D'INFLUENCER LA DÉCISION DU MINISTRE SUR D'AUTRES PROJETS AUXQUELS LA SOCIÉTÉ DE CONSEIL POURRAIT PARTICIPER.

Question : Quels conseils donneriez-vous au ministre s'il vous demandait votre avis?

R : DE REFUSER LA PROPOSITION. L'ÉVÉNEMENT EST SANS LIEN AVEC LES FONCTIONS OFFICIELLES DU MINISTRE.

Étude de cas 5

Vous vous rendez compte qu'une collègue de travail qui est une amie proche dérobe depuis deux ans de petites sommes d'argent et falsifie les états financiers pour dissimuler ses larcins, et qu'elle prélève des fournitures de bureau dans les réserves du ministère.

Elle revend ces fournitures au marché de la ville voisine. Ses agissements n'éveillent aucun soupçon en raison de la très mauvaise qualité des systèmes comptables du ministère. Votre collègue a un mari malade et de jeunes enfants à charge et son salaire de fonctionnaire est trop faible pour permettre à sa famille de mener une vie confortable.

Question – Existe-t-il un conflit d'intérêts en l'espèce?

R : OUI : VOUS ÊTES FACE À UN CONFLIT ENTRE VOTRE DEVOIR QUI EST DE SIGNALER LES VOLS OU BIEN LE REFUS D'AFFRONTER LE PROBLÈME POUR AVOIR LA TRANQUILLITÉ.

VOTRE AMIE A ÉTÉ CONFRONTÉE À UN MOMENT DONNÉ À UN CONFLIT D'INTÉRÊTS ENTRE SON DEVOIR QUI ÉTAIT DE NE PAS VOLER SON EMPLOYEUR ET SON INTÉRÊT PRIVÉ. [On notera qu'il est seulement dit que son salaire ne permet pas à sa famille de « mener une vie confortable ».]

EN FAIT, EN VOLANT DES BIENS À SON EMPLOYEUR, ELLE A COMMIS UN ABUS DE FONCTIONS QUI CONDUIT À CONSIDÉRER CETTE AFFAIRE COMME UN CAS DE CORRUPTION (DÉFINIE COMME UN ABUS DE SES FONCTIONS PAR UN AGENT PUBLIC POUR EN TIRER UN AVANTAGE PRIVÉ) ET NON COMME UN CONFLIT D'INTÉRÊTS.

[Voir outil n° 1 – définitions]

Étude de cas 6

Vous êtes chargé de traiter les réclamations adressées au Service de la formation. On vous demande de faire une enquête à la suite d'une plainte selon laquelle les procédures d'appel d'offres du Service sont entachées de corruption.

Le Service passe tous les mois de nombreux contrats pour l'impression des programmes des cours. Les trois imprimeries auxquelles ces travaux ont toujours été confiés dans le passé sont réputées pour la qualité et le bon rapport qualité-prix de leurs travaux.

Après enquête, vous découvrez qu'une responsable des achats du Service a un oncle qui vient d'acheter une imprimerie implantée dans le secteur. Cette responsable des achats s'occupe de tous les appels d'offres concernant les contrats d'impression de faible et moyenne valeur.

Votre enquête révèle qu'à plusieurs occasions, elle a attribué le contrat à l'imprimerie de son oncle, alors même que le prix proposé dans sa soumission était le même que celui des autres sociétés concurrentes. À chaque fois, elle a fait valoir que l'imprimerie de son oncle était plus fiable et qu'elle fournirait un meilleur travail.

Question : S'agit-il d'un conflit d'intérêts?

R : APPAREMMENT – DU FAIT DE SON LIEN DE PARENTÉ MAIS IL APPARAÎT QUE LA RESPONSABLE DE L'ATTRIBUTION DES CONTRATS A RÉGLÉ CHAQUE CAS ARBITRAIREMENT, EN S'APPUYANT UNIQUEMENT SUR SON OPINION, ET A EXCLU D'AUTRES SOCIÉTÉS DE LA COMPÉTITION.

APRÈS EXAMEN, LA SOCIÉTÉ DE SON ONCLE PEUT S'AVÉRER ÊTRE OBJECTIVEMENT LE MEILLEUR FOURNISSEUR, ET ELLE PEUT EN APPORTER LA PREUVE PAR UNE PROCÉDURE DE SÉLECTION APPROPRIÉE. IL S'AGIT D'UN « CONFLIT D'INTÉRÊT APPARENT ». [Voir outil n° 1 pour explication]

Question : S'agit-il d'un « abus de fonctions » dans ce cas?

R : APPAREMMENT OUI, MAIS CELA DÉPEND DES FAITS PROPRES À CHAQUE AFFAIRE.

Étude de cas 7

Votre ministère passe tous les mois des contrats avec des imprimeurs pour un volume important de documents. Les trois imprimeries qui ont toujours effectué l'ensemble de ces travaux pour le ministère dans le passé sont appréciées pour la qualité et le rapport qualité-prix de leurs travaux.

Votre père vient d'acheter une imprimerie dans le secteur. Votre fonction en tant que responsable des achats consiste à traiter tous les appels d'offres concernant les commandes de faible et moyenne valeur.

Vous avez accès au détail des soumissions des autres sociétés concernant les contrats d'impression, et votre père vous demande si vous pouvez lui communiquer ces renseignements pour qu'il puisse faire une offre à un prix inférieur. Votre ministère vient de lancer un grand programme de réduction des coûts.

Vous savez que le ministère pourrait économiser des milliers de dollars sur les coûts d'impression au cours de l'exercice si vous suiviez la proposition de votre père.

Question : S'agit-il d'un conflit d'intérêts, si le ministère peut réaliser d'importantes économies? Les économies réalisées rendent-elles la pratique acceptable?

R : OUI, IL EXISTE UN CONFLIT D'INTÉRÊTS. VOUS NE POUVEZ PAS DÉCIDER QUE LES ÉCONOMIES JUSTIFIENT DES PRATIQUES DE CORRUPTION. PAR AILLEURS, VOUS EN RETIRERIEZ UN AVANTAGE PERSONNEL, DU FAIT DE VOTRE INTÉRÊT FAMILIAL.

Question : Les apparences sont-elles importantes dans le cas présent?

R : OUI, PARCE QU'IL FAUT QUE LE PUBLIC AIT CONFIANCE DANS L'INTÉGRITÉ DES INSTITUTIONS ET DES PROCESSUS PUBLICS. LE FAVORITISME ET L'ABUS DE FONCTIONS OFFICIELLES (SOUS LA FORME DU DÉTOURNEMENT D'INFORMATIONS COMMERCIALEMENT SENSIBLES ET DE LEUR COMMUNICATION À UN CONCURRENT POUR EN TIRER UN AVANTAGE PRIVÉ) CONSTITUERAIENT UN ACTE DE CORRUPTION DANS CE CAS, ***MÊME SI*** *LE MINISTÈRE RÉALISAIT DES ÉCONOMIES.*

EN CONSÉQUENCE, TOUTE APPARENCE D'UN MANQUE D'INTÉGRITÉ DOIT ÊTRE ÉVITÉE.

Étude de cas 8

Une députée au Parlement dirige une entreprise dans la ville dont le chef de la police est le mari d'une de ses meilleures amies. La députée prétend qu'un commerçant qui a une boutique dans la ville voisine lui doit une somme d'argent importante. Le commerçant a été malade, ce qui explique qu'il tarde à s'acquitter de sa dette.

La députée demande à son amie de voir si son mari, le chef de la police, peut faire quelque chose pour l'aider à récupérer l'argent qui lui serait dû.

Quelque temps après, le chef de la police donne pour instructions, de manière informelle, à l'un de ses sergents, de « mener la vie dure » au commerçant sans donner d'explication. Le commerçant n'est soupçonné d'aucune infraction et son casier judiciaire est vierge. Le sergent téléphone ensuite au commerçant et lui laisse entendre qu'il peut s'attendre à avoir tous les jours la visite de la police jusqu'à ce qu'il ait payé sa dette.

Question : Y a-t-il un conflit d'intérêts dans le cas présent? Dans l'affirmative, de quel type?

R : OUI – UN CONFLIT ENTRE LES FONCTIONS OFFICIELLES ET LES INTÉRÊTS PRIVÉS DU CHEF DE LA POLICE – [DONNER SATISFACTION À SON ÉPOUSE ET À LA DÉPUTÉE, EN DONNANT UN ORDRE ILLÉGAL (« NON OFFICIEL ») QUI RISQUE FORT D'ÉBRANLER LA CONFIANCE DU PUBLIC DANS L'INTÉGRITÉ DE LA POLICE.]

Question : Y a-t-il « abus de fonctions » dans le cas présent?

R : OUI : DANS LE CAS PRÉSENT, L'UTILISATION D'UN POUVOIR OFFICIEL A UNE FIN ILLÉGITIME. CELA RISQUE DE SAPER LA CONFIANCE DU PUBLIC DANS LA « PRIMAUTÉ DU DROIT ».

Étude de cas 9

Les hauts responsables d'un organisme public (le ministère de l'Aménagement du Territoire) participent à certaines occasions, et souvent sur leur temps libre, à des déjeuners ou des dîners avec de nombreux dirigeants d'entreprise, représentants d'établissements d'enseignement, des églises, de la presse et de la télévision locale, des promoteurs immobiliers, des consultants, des industriels et des entreprises du bâtiment. Ces réceptions semblent faire partie des activités des hauts responsables de ce ministère et dans la mesure où elles n'entraînent aucun frais ou débours, cela n'a jamais posé de problème.

Il y a peu, trois hauts responsables ont participé à un déjeuner qui a été qualifié de « somptueux » dans un journal le lendemain, à l'invitation d'une importante entreprise de bâtiment locale. Ce déjeuner a eu lieu une semaine avant que le ministère ne prenne une décision définitive concernant l'attribution de plusieurs grands contrats de construction. Il apparaît que la société qui organisait le déjeuner a remporté la majorité des contrats.

Question : Quels sont les problèmes d'intégrité qui se posent dans ce cas?

R : LES RELATIONS SOCIALES ENTRE HAUTS FONCTIONNAIRES ET REPRÉSENTANTS DU SECTEUR PRIVE SONT INÉVITABLES, ET MÊME SOUVENT SOUHAITABLES, MAIS L'ORGANISATION ET LA DATE DU DÉJEUNER DÉCRIT COMME « SOMPTUEUX » RISQUENT FORT D'ÉVEILLER DES SOUPÇONS QUANT À L'INTÉGRITÉ DES HAUTS FONCTIONNAIRES QUI ONT PARTICIPÉ À LA DÉCISION ET À L'INTÉGRITÉ DE LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DES CONTRATS DU MINISTÈRE. LE DÉJEUNER SOULÈVE AUSSI POUR LE MOINS UN CONFLIT D'INTÉRÊTS APPARENT POUR LES HAUTS FONCTIONNAIRES. DANS CET EXEMPLE, IL IMPORTE PEU QUE LE DÉJEUNER AIT EU LIEU PENDANT LE TEMPS LIBRE DES HAUTS FONCTIONNAIRES (C'EST-À-DIRE QU'ILS PEUVENT PRÉTENDRE Y AVOIR PARTICIPÉ « À TITRE PRIVÉ »).

LE MINISTÈRE DOIT ÊTRE EN MESURE DE DÉMONTRER QUE LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DES CONTRATS N'A ÉTÉ ENTACHÉE D'AUCUNE IRRÉGULARITÉ OU CORRUPTION. DANS LE CAS CONTRAIRE, CETTE SITUATION PEUT ÊTRE CONSIDÉRÉE COMME UN EXEMPLE D'UNE FORME D'« ACCAPAREMENT » DE L'ÉTAT – PAR LE RECOURS À DES PRATIQUES DE CORRUPTION POUR INFLUENCER LES FONCTIONNAIRES, ET DEVRAIT FAIRE L'OBJET D'UNE ENQUÊTE.

*Étude de cas 10**

Vous surprenez (aux toilettes) une conversation entre deux agents d'un autre service de votre organisation, l'une affirmant en riant qu'elle avait obtenu récemment une promotion de la part de son supérieur hiérarchique. L'employée prétend qu'elle avait dit à celui-ci qu'elle ne le dénoncerait pas pour avoir accepté des paiements illicites de la part de citoyens, alors qu'il aurait sinon pu faire l'objet d'une enquête pour diverses infractions pénales.

En tant que haut responsable, vous savez que l'acceptation par les fonctionnaires de pots-de-vin est une infraction pénale grave. Votre ministère a récemment pris des mesures strictes visant à réduire la corruption parmi les agents, et exige des responsables qu'ils aient une conduite exemplaire. Vous savez également que le chef de service concerné est très apprécié du personnel et de la direction de l'organisation.

Question : Est-on en présence d'un conflit d'intérêts dans cette situation?

R : OUI. VOTRE INTÉRÊT PERSONNEL EST DE « NE PAS AVOIR ENTENDU PARLER » DE CETTE HISTOIRE, CE QUI VOUS ÉVITERAIT DE VOUS TROUVER DANS UNE SITUATION PERSONNELLEMENT DIFFICILE POUR VOUS.

CETTE ATTITUDE EST CONTRAIRE À L'OBLIGATION QUI VOUS INCOMBE EN TANT QUE RESPONSABLE DE VEILLER À CE QU'UNE ENQUÊTE SOIT OUVERTE : NON SEULEMENT LA CORRUPTION NE SEMBLE PAS ÊTRE UN CAS ISOLÉ MAIS SI LES FAITS ALLÉGUÉS SONT EXACTS, LE PROCESSUS DE PROMOTION (QUI DEVRAIT ÊTRE FONDÉ SUR LE MÉRITE) SEMBLE ÉGALEMENT AVOIR ÉTÉ ENTACHE DE CORRUPTION.

À L'INVERSE, SI CE QUE VOUS AVEZ ENTENDU EST FAUX, LA RÉPUTATION DU CHEF DE SERVICE CONCERNÉ EST EXPOSÉE À UN GRAVE RISQUE, ET LA CONFIANCE DANS LE SYSTÈME DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES POURRAIT ÊTRE COMPROMISE, DU FAIT QUE LES HISTOIRES DE CE GENRE SE RÉPANDENT GÉNÉRALEMENT ET SONT DIFFICILES OU IMPOSSIBLES À RECTIFIER. LE FAIT QUE VOUS N'ÊTES PAS LE RESPONSABLE DU SERVICE CONCERNÉ EST SANS PERTINENCE EN L'OCCURRENCE; EN TANT QUE HAUT RESPONSABLE, VOUS DEVEZ AGIR DE MANIÈRE RESPONSABLE ET VEILLER À CE QU'UNE ENQUÊTE SOIT DILIGENTÉ.

*Étude de cas 11**

Un cadre de niveau intermédiaire employé par un organisme public refuse systématiquement de recruter ou de sélectionner pour des stages, des agents d'une appartenance religieuse ou ethnique particulière, même si ces personnes ont les qualifications et la formation requises sous prétexte que, selon lui, « ces gens ne causent que des ennuis ».

Question : Est-on en présence ici d'un grave conflit d'intérêts, ou s'agit-il simplement d'une question de préférence personnelle?

A : CETTE ATTITUDE CONSTITUE UN EXEMPLE DE GRAVE CONFLIT ET D'ABUS EFFECTIF DE FONCTIONS SOUS LA FORME DE TRAITEMENT ARBITRAIRE. LE RESPONSABLE EN CAUSE LAISSE LIBRE COURS À SES PRÉJUGÉS PERSONNELS À L'ENCONTRE DU GROUPE ETHNIQUE CONCERNE, AU DÉTRIMENT DES INTÉRÊTS DE L'EMPLOYEUR [DISPOSER DE PERSONNEL QUALIFIÉ ET AVOIR UNE RÉPUTATION DE BON EMPLOYEUR QUI TRAITE L'ENSEMBLE DE SON PERSONNEL DE MANIÈRE ÉQUITABLE ET JUSTE].

IL VA DE SOI QUE LES INTÉRÊTS LÉGITIMES DES PERSONNES EXCLUES DES ACTIVITÉS DE FORMATION NE SONT PAS RESPECTÉS.

LA COLLECTIVITÉ DANS SON ENSEMBLE PEUT AUSSI ÊTRE CONSIDÉRÉE COMME DÉSAVANTAGÉE DANS LA MESURE OÙ L'ATTITUDE DE CE RESPONSABLE FAIT OBSTACLE À L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX POSSIBILITÉS D'EMPLOI POUR TOUS LES CITOYENS QUALIFIÉS. LE COMPORTEMENT DU RESPONSABLE PEUT AUSSI CONSTITUER UNE INFRACTION AUX LOIS ANTIDISCRIMINATION/ÉGALITÉ D'ACCÈS À L'EMPLOI APPLICABLES, CE QUI POURRAIT EXPOSER L'ORGANISATION (ET LE GOUVERNEMENT) À DES SANCTIONS, NOTAMMENT LE VERSEMENT D'INDEMNITÉS.

*Étude de cas 12**

Dans le cadre de ses fonctions officielles, un chauffeur est appelé à utiliser le véhicule du ministère pour porter des messages ou effectuer des courses. Son travail, qui n'est pas bien rémunéré, l'oblige d'être disponible sur demande et il est très fréquemment absent du ministère pendant une grande partie de la journée. Du fait de la confiance qui lui est accordée, il fait l'objet d'une surveillance minimale dans l'exercice de ses fonctions. Ce chauffeur travaille pour le ministère depuis de nombreuses années et il n'a jamais eu aucun problème.

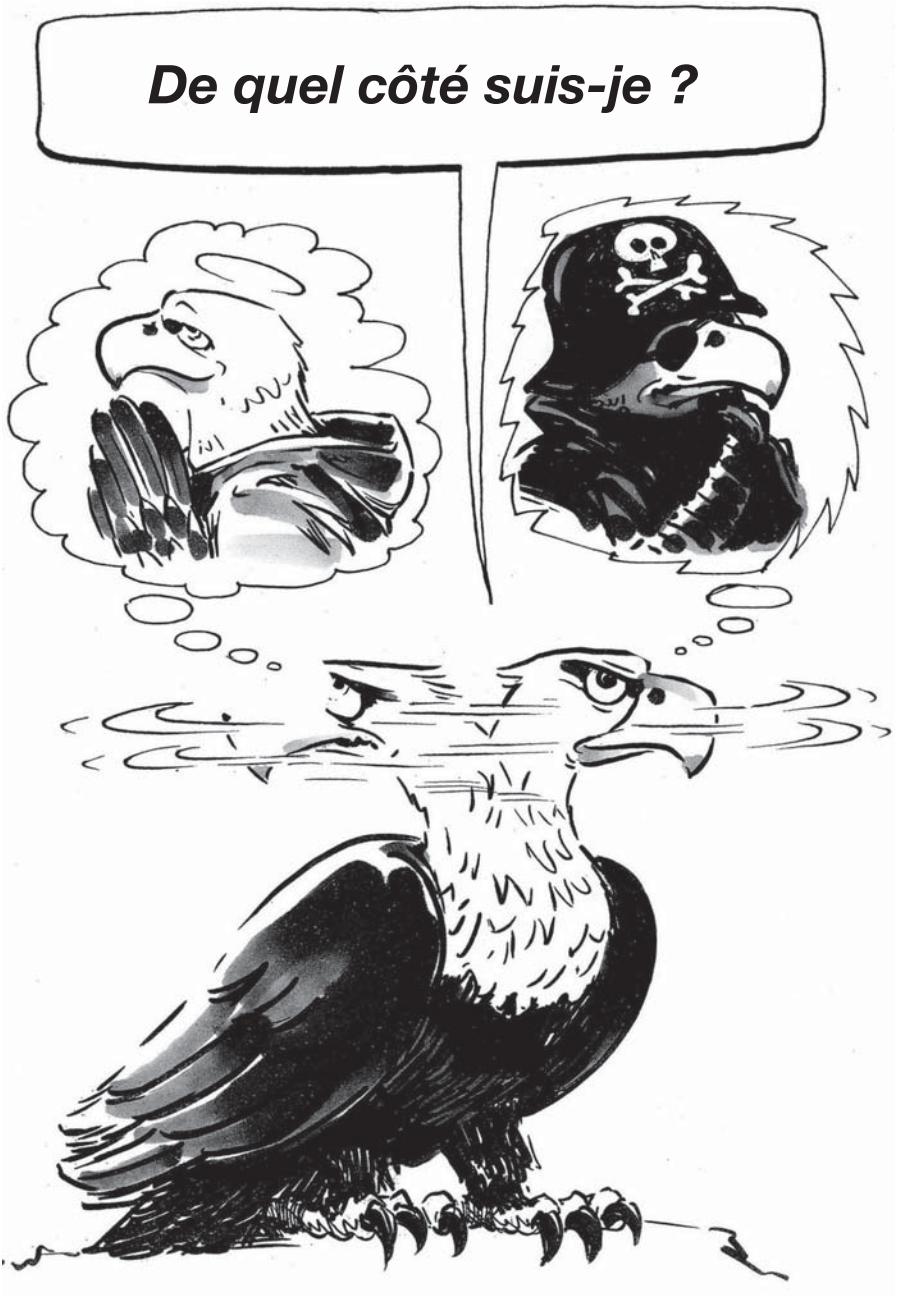
Du fait de la flexibilité de ses horaires de travail, il trouve très commode de vaquer à ses propres affaires, par exemple faire les courses ou emmener ses enfants à l'école, pendant la journée de travail.

Question : Est-il acceptable que le chauffeur utilise le véhicule du ministère pour ses affaires personnelles? Ou s'agit-il d'un cas de corruption?

R : CET ARRANGEMENT PEUT ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME « RAISONNABLE » À CONDITION QUE CELA NE RETARDE PAS D'AUTRES ACTIVITÉS OFFICIELLES ET QU'IL N'Y AIT PAS DE COÛT OU DE RISQUE SUPPLÉMENTAIRE IMPORTANT POUR L'ORGANISATION.

TOUTEFOIS, ON PEUT ÉGALEMENT CONSIDÉRER QU'ON EST EN PRÉSENCE D'UN CONFLIT D'INTÉRÊTS APPARENT ET DE FAVORITISME ENVERS LA PERSONNE CONCERNÉE : LE FAIT QU'UN FONCTIONNAIRE SOIT VU UTILISANT UN VÉHICULE DE L'ÉTAT À DES FINS PRIVÉES PEUT ÉGALEMENT ÊTRE PROBLÉMATIQUE.

UTILISER LE VÉHICULE DU MINISTÈRE À DES FINS PRIVÉES NE CONSTITUE PAS UN ACTE DE « CORRUPTION » À CONDITION QUE LE MINISTÈRE SOIT AU COURANT DE CETTE PRATIQUE ET L'APPROUVE MAIS LES ARRANGEMENTS « PERSONNELS » (EX. : APPROBATION TACITE PAR UN RESPONSABLE LOCAL SANS DOCUMENT OFFICIEL) PEUVENT ÊTRE MAL COMPRIS, ET PEUVENT ÊTRE CONTRAIRES À LA LOI.


De quel côté suis-je ?

*Étude de cas 13**

Votre service délivre des licences aux commerçants qui gèrent des restaurants et des comptoirs de restauration en ville. Vous êtes chargé de traiter les demandes de licence. Un jour, M. A., patron d'une enseigne bien connue de restauration rapide, se présente dans vos locaux et demande d'urgence le renouvellement de sa licence, qui expire le lendemain. Il explique qu'il a été absent parce qu'il avait des affaires pressantes à régler et qu'il n'a pas prêté attention à la date d'expiration de sa licence.

Il faut normalement une semaine au total à votre service pour traiter les différentes étapes d'une demande de licence. Votre service applique une politique rigoureuse de poursuites contre les commerçants non titulaires d'une licence. Si l'on constate que M. A. n'est pas en règle, il risque de perdre sa licence et son emplacement sur le marché.

Pour marquer sa reconnaissance si vous lui venez en aide, M. A. propose de vous offrir, à vous et à votre famille, des repas gratuits pendant un mois si vous acceptez de traiter dans la journée sa demande de renouvellement de licence. C'est une proposition intéressante qui correspond pour vous à une semaine de salaire. Il sera vexé si vous refusez le cadeau. Le service a un règlement très sévère en matière de lutte contre la corruption mais vous savez que le règlement n'interdit pas les cadeaux sous forme de nourriture.

Si vous acceptez sa proposition, cela va inévitablement retarder de trois jours l'approbation de plusieurs autres demandes, du fait que nous sommes vendredi et que lundi est un jour férié.

Question : Quels sont les problèmes de déontologie qui se posent dans le cas présent?

R : L'OFFRE D'UN CADEAU DE VALEUR DANS CES CIRCONSTANCES CRÉE UN CONFLIT D'INTÉRÊTS.

LE RETARD INJUSTIFIÉ DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DES COMMERÇANTS QUI ONT DÉPOSÉ LEURS DEMANDES EN TEMPS VOULU POSE ÉGALEMENT UN PROBLÈME.

L'AFFIRMATION SELON LAQUELLE LE COMMERÇANT SERA VEXÉ SI VOUS REFUSEZ SON « CADEAU » EST HORS DE PROPOS. LE CADEAU OFFERT CONSTITUE EN FAIT UN POT-DE-VIN POUR VOUS INCITER À NE PAS APPLIQUER LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES DU SERVICE DANS LE CAS PRÉSENT, EN D'AUTRES TERMES, À LE TRAITER DE MANIÈRE PLUS FAVORABLE QUE D'AUTRES COMMERÇANTS.

*Étude de cas 14**

Un fonctionnaire est chargé de résumer les réponses du public à une enquête récente du ministère sur les modifications que le gouvernement propose d'apporter à la législation en vigueur concernant la protection de l'environnement dans le secteur de la sylviculture. L'agent en question écarte en secret les réponses à l'enquête qui sont contraires à ses convictions personnelles mûrement réfléchies sur la nécessité d'une plus grande protection de l'environnement, et en particulier les forêts, par les pouvoirs publics. Ce fonctionnaire est un spécialiste des forêts qui possède une longue expérience.

Question : Le fonctionnaire en question commet-il un acte répréhensible dans cet exemple?

R : OUI. IL S'AGIT EFFECTIVEMENT D'UN CONFLIT D'INTÉRÊTS.

Question : En quoi est-il répréhensible de présenter vos propres vues dès lors que vous êtes persuadé, en votre âme et conscience, que vous avez raison?

R : EN TANT QUE FONCTIONNAIRE, L'AGENT EN QUESTION N'A PAS « PRÉSENTÉ SES VUES » DANS CET EXEMPLE : IL A SECRÈTEMENT FAUSSÉ UNE ENQUÊTE EN DÉTRUISANT DES INFORMATIONS PUBLIQUES AFIN DE PRIVILÉGIER UN OBJECTIF PERSONNEL. IL S'AGIT, AU SENS STRICT, D'UN COMPORTEMENT DE CORRUPTION, C'EST-À-DIRE D'UN ACTE MALHONNÊTE OU D'UN ABUS DE CONFIANCE, EN TANT QU'AGENT PUBLIC DU FAIT QU'IL PRIVILÉGIE CE FAISANT UN INTÉRÊT PRIVÉ.

LE FAIT QUE L'ON PUISSE D'UNE MANIÈRE GÉNÉRALE SOUTENIR QUE LA PROTECTION DES FORÊTS EST « DANS L'INTÉRÊT GÉNÉRAL » NE SUPPRIME PAS LE CONFLIT D'INTÉRÊTS EN L'ESPÈCE.

*Étude de cas 15**

Un élu au conseil municipal d'une petite commune a voté en faveur de la construction d'une nouvelle route controversée qui doit traverser une vieille forêt qui est un haut lieu du tourisme vert. La route sera utile au frère du conseiller du fait qu'elle améliorera l'accès à sa ferme.

Les opposants à la construction de la route soutiennent q'elle fera fuir les randonneurs, du fait que la région sera moins isolée et qu'elle enregistrera une augmentation de la pollution de ses ruisseaux et rivières. Les opposants au projet affirment que le conseiller était confronté à un conflit d'intérêts, qu'il aurait dû déclarer, puisqu'il est contraire au nouveau code de déontologie du Conseil qu'un conseiller favorise secrètement par son vote un parent à l'occasion d'une décision du conseil municipal. Le conseiller en cause a réagi en usant de son influence auprès des journaux locaux pour qu'ils lancent une campagne en mettant en cause la réputation personnelle des personnes qui se sont plaintes de lui.

Lorsqu'il a été interrogé, le conseiller a déclaré : « Nous sommes une petite commune et il n'y a pas lieu de parler ici de conflit d'intérêt puisque tout le monde connaît tout le monde et que de nombreux habitants de la commune sont liés par des liens de parenté directe ou par mariage. De toutes façons, tout le monde est au courant des décisions prises par le conseil municipal et les codes de déontologie 'théoriques' sont inutiles : c'est comme çà que l'on fait les choses ici. »

Question : Quels sont les problèmes d'intégrité qui se posent en l'espèce?

R : LE CONSEILLER EN CAUSE EST CONFRONTÉ DANS LE CAS PRÉSENT À UN CONFLIT D'INTÉRÊTS ÉVIDENT PUISQU'UN PARENT PROCHE EST CONCERNÉ PAR LA DÉCISION. DANS CERTAINS PAYS CETTE FORME DE CONFLIT PEUT ÊTRE PROSCRITE PAR LA LOI COMME RELATION « INCOMPATIBLE » (« INCOMPATIBILITÉ »).

IL EST INACCEPTABLE QUE LE CONSEILLER DÉCIDE DE NE PAS RESPECTER LE CODE DE DÉONTOLOGIE POUR LA SEULE RAISON QUE TOUT LE MONDE CONNAÎT TOUS LES FAITS PERTINENTS CONCERNANT LES INTÉRÊTS EN JEU DANS LES AFFAIRES PORTÉES DEVANT LE CONSEIL. LES CODES DE DÉONTOLOGIE DANS LA FONCTION PUBLIQUE FIXENT DES NORMES OU DES REPÈRES IMPORTANTS ET PEUVENT CONSTITUER UNE SORTE DE CONTRAT AVEC LA COMMUNAUTÉ EN CAUSE EN CE QUI CONCERNE L'EXERCICE DE FONCTIONS REPOSANT SUR LA CONFIANCE.

MÊME S'IL S'AGIT D'UNE PETITE COMMUNE, LA TRANSPARENCE EN TANT QUE PROCESSUS JOUE UN RÔLE MAJEUR DANS LA RESPONSABILISATION DES AGENTS PUBLICS EN OBLIGEANT LES RESPONSABLES PUBLICS À RENDRE COMPTE DE LEURS ACTES ET GARANTIT QUE CHACUN EST INFORMÉ DES QUESTIONS DE GOUVERNANCE QUI PEUVENT REVÊTIR UNE TRÈS GRANDE IMPORTANCE, MÊME AU NIVEAU DES TRÈS PETITES COMMUNES.

*Étude de cas 16**

Le mari d'une parlementaire est partie à un litige commercial concernant un contrat pour la fourniture de services de sécurité, y compris des gardes armés, avec une société privée. Un grand débat public a eu lieu récemment dans les médias au niveau national concernant la nécessité de réformer le secteur des services de sécurité, au cours duquel ont été évoquées les questions des liens présumés avec le crime organisé, de l'emploi de travailleurs clandestins, de la non-exécution des prestations contractuelles, de l'évasion fiscale et du trafic de drogues et d'armes illégales.

La parlementaire a écrit sur du papier à en-tête du Parlement au responsable du ministère qui délivre les autorisations aux sociétés qui fournissent des services de sécurité pour se plaindre des agissements de la société concernée et demander un réexamen de la licence d'exploitation qu'elle détient.

Question : Quels sont les problèmes d'intégrité qui se posent dans le cas présent?

R : IL S'AGIT D'UN CAS DIFFICILE : D'UNE PART, LA PARLEMENTAIRE A POUR RÔLE DE DÉFENDRE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL MAIS AUSSI DES PRÉOCCUPATIONS SPÉCIFIQUES DE SES MANDANTS. LA PARLEMENTAIRE CONCERNÉE N'EST PAS MINISTRE OU N'EXERCE AUCUNE RESPONSABILITÉ PARTICULIÈRE CONCERNANT LES QUESTIONS EN CAUSE.

D'AUTRE PART, LES INTÉRÊTS DU MARI DE LA PARLEMENTAIRE SONT DES INTÉRÊTS COMMERCIAUX, QUI NE SEMBLENT PAS AVOIR DE LIEN ÉTROIT AVEC LES QUESTIONS SOULEVÉES AU COUR DU DÉBAT PUBLIC. ON NE DISPOSE D'AUCUNE INFORMATION SUR LES FAITS À L'ORIGINE DU LITIGE. LES GRIEFS DU MARI DE LA PARLEMENTAIRE NE PEUVENT PAS ÊTRE CONSIDÉRÉS D'EMBLÉE COMME LÉGITIMES.

IL CONVIENT DE DÉTERMINER SI LA CAUSE DU MARI DE LA PARLEMENTAIRE PEUT OU NON ÊTRE DÉFENDUE PAR CELLE-CI.

DANS CE CONTEXTE, IL SE POURRAIT QUE LE FAIT POUR LA PARLEMENTAIRE D'ÉCRIRE SUR DU PAPIER EN-TÊTE DU PARLEMENT POUR DEMANDER LE RÉEXAMEN DE L'AUTORISATION D'EXPLOITATION DÉLIVRÉE À LA SOCIÉTÉ EN CAUSE CONSTITUE UNE UTILISATION ABUSIVE DE FONCTIONS ET DE RESSOURCES PUBLIQUES POUR EN TIRER UN AVANTAGE PRIVÉ.

LA PARLEMENTAIRE EST CONFRONTÉE À UN CONFLIT D'INTÉRÊTS AU MOINS APPARENT.

Caractéristiques de l'outil n° 15

NOM DE L'OUTIL : **Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public**

TYPE D'OUTIL : ***Lignes directrices***

APPLICATIONS : Information générale servant de fondement à l'élaboration des règles, politiques, lois et pratiques en matière de conflit d'intérêts et à l'identification et à la gestion des cas à traiter [applicable de manière générale à tous les niveaux de l'administration, et aux élus comme aux agents publics nommés].

Commentaires. Les Lignes directrices reposent sur l'analyse des pratiques des pays membres effectuée dans le cadre de l'enquête sur les problèmes posés par les conflits d'intérêts qui a été réalisée par l'OCDE.

Les Lignes directrices peuvent aider les administrations dans l'examen de leurs politiques et pratiques actuelles en matière de conflit d'intérêts concernant les agents publics ainsi que des politiques et pratiques envisageables dans l'avenir afin de promouvoir l'intégrité des agents publics et la confiance du public dans les institutions publiques.

Les Lignes directrices reconnaissent que les situations de conflit d'intérêts concernant des agents publics, si elles ne sont pas résolues, peuvent compromettre la prise de décision légitime, altérer la primauté du droit, compromettre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, perturber le fonctionnement des marchés, influer sur l'affectation des ressources publiques, encourager la corruption et, par conséquent, porter atteinte à la confiance du public dans les institutions publiques.

La politique en matière de conflit d'intérêts dans le secteur public risque de s'avérer plus problématique en raison des changements d'approche intervenus dans les institutions publiques, de l'évolution des rôles traditionnels des administrations et des organismes publics et de l'évolution des attentes de la collectivité. C'est la raison pour laquelle les Lignes directrices adoptent une définition du « conflit d'intérêts » qui se veut simple et pratique, centrée sur l'idée fondamentale, à savoir qu'un conflit entre les intérêts privés et la mission officielle d'un agent public est inacceptable.

Les Lignes directrices présentent une série de principes fondamentaux, de cadres d'action, de stratégies institutionnelles et d'outils de gestion pratique permettant de gérer les conflits d'intérêts; elles comprennent trois sections :

- gestion des conflits d'intérêts;
- élaboration du cadre d'action; et
- mise en œuvre du cadre d'action.

Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public

Préface

Un enjeu public majeur

Servir l'intérêt général est la mission fondamentale des gouvernements et des institutions publiques. Les citoyens attendent de chaque agent de la fonction publique qu'il exerce ses fonctions avec intégrité, équité et impartialité. De plus en plus, les gouvernements sont censés veiller à ce que leurs agents publics ne laissent pas leurs intérêts privés et leurs liens personnels compromettre les décisions publiques et la gestion publique. Dans une société de plus en plus exigeante, une mauvaise gestion des conflits d'intérêts des agents publics risque de porter atteinte à la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

Les conflits d'intérêts, dans le secteur public comme dans le secteur privé, sont aujourd'hui un enjeu public majeur dans le monde entier. Dans l'administration et le secteur public, les situations de conflit d'intérêts font depuis longtemps l'objet d'une politique, d'une législation et d'une gestion spécifiques, dans le but d'assurer l'intégrité et l'impartialité des décisions. Dans le secteur privé, l'intégrité de la gestion est également une préoccupation ancestrale, notamment pour protéger les intérêts des actionnaires et, plus généralement, du public. Des scandales récents ont souligné combien il était important d'éviter les conflits d'intérêts, particulièrement problématiques lorsque, par exemple, un fonctionnaire quitte l'administration pour un emploi dans une entreprise ou une ONG, un cabinet d'experts comptables propose simultanément au même client des services d'audit et de consultant, ou une autorité de régulation adopte des positions trop alignées sur celles des entreprises qu'elle supervise.

De nouveaux types de relations se sont créés entre le secteur public et les entreprises ainsi que les organismes à but non lucratif; ils ont notamment donné naissance à des formes de collaboration de plus en plus étroites telles que les partenariats public-privé, l'autoréglementation, les échanges de personnel et les parrainages. On a pu également observer dans le secteur public de nouvelles formules d'emploi de nature à modifier les obligations et les liens qui caractérisaient traditionnellement l'emploi dans ce secteur. C'est pourquoi il y a véritablement risque de voir apparaître de nouveaux types de conflits d'intérêts mettant en jeu les intérêts privés et les devoirs publics des agents publics; d'où une opinion publique qui fait pression sur les gouvernements pour qu'ils veillent à l'intégrité des décisions publiques.

Un conflit d'intérêts n'est pas automatiquement synonyme de corruption, mais on se rend compte de plus en plus que si les conflits entre les intérêts privés et les missions publiques des agents publics ne sont pas convenablement gérés, il peut y avoir corruption. L'objectif d'une politique efficace de gestion des conflits d'intérêts n'est pas simplement d'interdire aux agents publics de faire valoir tout intérêt à titre privé, même si une telle démarche est concevable. L'objectif immédiat serait de maintenir l'intégrité des décisions politiques et administratives et, plus généralement, l'intégrité de la gestion publique, sachant qu'un conflit d'intérêts non résolu peut aboutir à des abus dans l'exercice de fonctions publiques[1].

Cet objectif peut en général être atteint si l'on fait en sorte que les organismes publics possèdent et appliquent des normes destinées à promouvoir l'intégrité, des procédures efficaces d'identification des risques et de traitement des conflits d'intérêts dès leur apparition, des mécanismes adéquats de reddition de comptes externe et interne, ainsi que des modes de gestion – assortis notamment de sanctions – conçus pour que les agents publics veillent personnellement au respect de la lettre et de l'esprit de ces normes.

Les différentes approches adoptées par les pays membres pour gérer les situations de conflit d'intérêts sont le reflet de leurs traditions historiques, juridiques et administratives. Des mesures institutionnelles telles que les audits et vérifications externes à caractère constructif ou les autres méthodes de contrôle interne ont tout à fait leur place dans la gestion des situations de conflit. D'autres mesures, comme la publication totale ou partielle des intérêts divulgués et/ou le développement chez les gestionnaires d'une solide culture d'intégrité, peuvent elles aussi être efficaces.

Gestion des conflits d'intérêts

L'environnement du secteur public changeant rapidement, les conflits d'intérêts seront toujours une source de préoccupation. Un contrôle trop strict de l'exercice des intérêts privés peut être contraire à d'autres droits, se révéler impraticable ou contre-productif, ou dissuader certains individus de rechercher un emploi public. Une politique moderne de gestion des conflits d'intérêts devrait donc s'efforcer de trouver un équilibre en déterminant les risques qui menacent l'intégrité des organismes publics et des agents publics, en interdisant les formes de conflit inacceptables, en gérant convenablement les situations de conflit, en sensibilisant les organismes publics et les agents publics à l'incidence de ce type de conflits et en veillant à ce que des procédures efficaces soient mises en place pour identifier, divulguer, gérer et pour favoriser un règlement adéquat de ces situations de conflit d'intérêts.

Objectifs des Lignes directrices

L'objectif primordial des Lignes directrices est d'aider les pays membres, au niveau de l'administration centrale, dans l'examen de leurs politiques et pratiques en matière de conflits d'intérêts concernant les agents publics – fonctionnaires, autres agents et titulaires d'une charge publique – en poste dans l'administration publique nationale. Les Lignes directrices peuvent également fournir des orientations d'ordre général pour d'autres branches de gouvernement, les collectivités publiques infranationales et les sociétés à capitaux publics.

Les Lignes directrices reflètent en particulier les politiques et les pratiques qui se sont révélées efficaces dans les pays de l'OCDE et elles visent les objectifs suivants :

- Aider les institutions et agences publiques à formuler une politique efficace de gestion des conflits d'intérêts qui renforce la confiance du public dans leur intégrité et dans l'intégrité des agents publics et des décisions publiques.
- Créer un cadre de référence concret pour examiner les solutions existantes et moderniser les mécanismes conformément aux bonnes pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE.
- Promouvoir une culture de service public telle que les conflits d'intérêts soient correctement identifiés et résolus ou gérés, d'une manière transparente et dans les meilleurs délais, sans entraver indûment l'efficacité et l'efficience des organismes publics concernés.
- Encourager les partenariats entre le secteur public et les entreprises ainsi que les organismes à but non lucratif, conformément à des normes publiques claires définissant les responsabilités des différentes parties sur le plan de l'intégrité.

Définition du « conflit d'intérêts »

La définition du « conflit d'intérêts » a fait l'objet d'approches multiples et variées. Comme tous les agents publics ont des intérêts légitimes liés à leur capacité de citoyen privé, les conflits d'intérêts ne sauraient simplement être évités ou interdits : il faut les définir, les identifier et les gérer. Les présentes Lignes directrices adoptent un mode de définition qui se veut simple et pratique, de façon à aider à bien identifier et à bien gérer les situations de conflit :

> *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*[2].

Ainsi défini, le « conflit d'intérêts » a le sens de « conflit d'intérêts effectif ». Une situation de conflit d'intérêts peut donc concerner la période présente ou passée.

En revanche, on peut considérer qu'il y a conflit d'intérêts *apparent* lorsque les intérêts privés d'un agent public sont *susceptibles* d'indûment influencer l'exécution de ses obligations, *mais qu'en réalité ce n'est pas le cas*. Il y a conflit *potentiel* lorsqu'un agent public a des intérêts privés d'une nature telle qu'il y aurait conflit d'intérêts si l'agent public devait à l'avenir assumer certaines responsabilités officielles (incompatibles).

Lorsqu'un intérêt privé a effectivement porté atteinte à la bonne exécution des obligations d'un agent public, mieux vaut considérer qu'il s'agit d'un cas d'inconduite ou d'« abus de fonctions », voire de corruption, et non d'un « conflit d'intérêts »[3].

Dans cette définition, les « intérêts privés » ne se limitent pas aux intérêts financiers ou patrimoniaux, ou à ceux qui confèrent un avantage personnel direct à l'agent public. Un conflit d'intérêts peut mettre en jeu des activités privées et des attaches ou des liens personnels par ailleurs légitimes, ainsi que des intérêts familiaux, si ces intérêts peuvent raisonnablement être considérés comme susceptibles d'influencer indûment l'exécution des obligations de l'agent public. Il faut aussi prendre en compte le cas particulier de l'agent public quittant l'administration : la négociation d'un emploi futur par un agent public avant la cessation de ses fonctions est souvent considérée comme une situation de conflit d'intérêts.

Ainsi définis, les conflits d'intérêts font l'objet des présentes Lignes directrices parce que, à défaut d'être gérés ou résolus correctement, ils sont susceptibles de porter atteinte au bon fonctionnement des gouvernements démocratiques :

- en affaiblissant l'attachement des agents publics à l'idéal de légitimité, d'impartialité et d'équité dans les décisions publiques ;
- en pervertissant l'État de droit, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, le fonctionnement des marchés et l'affectation des ressources publiques.

Principes fondamentaux de la gestion des conflits d'intérêts

Soucieuses de préserver la confiance des citoyens dans les institutions publiques, les Lignes directrices reflètent le fait que les agents publics sont censés observer tout particulièrement les principes fondamentaux suivants, lorsqu'ils traitent de questions relatives aux conflits d'intérêts, afin de promouvoir une exécution intègre des missions et responsabilités publiques :

Servir l'intérêt général

- Dans leurs décisions et leurs avis, les agents publics doivent s'appuyer sur les lois et les politiques applicables et se prononcer sur chaque dossier, sans la moindre considération de gain personnel (être « désintéressés »). L'intégrité des décisions officielles, en particulier lorsqu'il s'agit d'appliquer une mesure à un individu, ne doit pas être affectée par les préférences ou appartenances religieuses, professionnelles, politiques, familiales ou autres du décideur.
- Les agents publics doivent se défaire (ou limiter l'effet) des intérêts privés susceptibles de compromettre les décisions officielles auxquelles ils prennent part. Si ce n'est pas possible, l'agent public ne doit pas participer aux décisions officielles que ses intérêts et liens en tant que personne privée sont susceptibles de compromettre.
- Les agents publics doivent s'abstenir de tout acte à titre privé qui pourrait leur procurer un avantage indu du fait d'informations privilégiées obtenues dans l'exercice de fonctions officielles et auxquelles le public dans son ensemble n'a pas accès; ils sont également tenus de ne pas abuser de leur position et des moyens de l'administration pour en tirer un avantage personnel.
- 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.
- Les agents publics sont censés ne pas tirer indûment avantage d'une charge publique ou d'une position officielle occupées antérieurement, et notamment des informations privilégiées recueillies à ce titre, en particulier lorsqu'ils recherchent un emploi ou une nomination après avoir quitté l'administration.

Aider la transparence et le contrôle public

- Les agents publics et les organismes publics doivent agir d'une manière qui soit conforme aux exigences d'un strict contrôle public. Pour respecter cette obligation, il ne suffit pas de s'en tenir à la lettre de la loi; il faut aussi mettre en œuvre les valeurs plus générales du service public telles que le désintéressement, l'impartialité et l'intégrité.
- Les intérêts et liens d'ordre privé des agents publics qui sont susceptibles de porter atteinte à l'exercice désintéressé de fonctions publiques doivent être divulgués de façon appropriée, afin de permettre un contrôle adéquat et une gestion correcte du règlement d'un conflit d'intérêts.

- Les agents publics et les organismes publics doivent veiller à la cohérence et à un degré convenable de transparence lorsqu'il s'agit de résoudre ou de gérer une situation de conflit d'intérêts.
- Les agents publics et les organismes publics doivent veiller à la visibilité de leur mode de gestion des situations de conflit d'intérêts, dans le cadre de la législation en vigueur.

Promouvoir la responsabilité individuelle et l'exemple personnel

- Les agents publics sont censés se comporter en permanence avec intégrité, d'une manière qui serve d'exemple aux autres agents publics et au public.
- Les agents publics assument la responsabilité, dans les limites du raisonnable, d'organiser leurs affaires privées d'une manière propre à éviter des conflits d'intérêts lors de leur nomination à une charge publique et ultérieurement.
- Les agents publics assument la responsabilité d'identifier les conflits d'intérêts qui apparaissent et de les résoudre dans l'intérêt général.
- Les agents publics et les organismes publics doivent démontrer leur attachement à l'intégrité et au professionnalisme par la mise en œuvre d'une politique et de pratiques efficaces de gestion des conflits d'intérêts.

Susciter une culture de service public ne tolérant pas les conflits d'intérêts

- Les organismes publics doivent définir et faire appliquer dans le milieu de travail des politiques, des procédures et des pratiques qui concourent à la maîtrise et à la gestion des situations de conflit d'intérêts.
- Les pratiques organisationnelles doivent inciter les agents publics à divulguer les conflits d'intérêts et à en débattre, tout en s'accompagnant de mesures raisonnables visant à empêcher tout usage abusif de ces informations par des tiers.
- Les organismes publics doivent susciter et entretenir une culture de communication ouverte et de dialogue pour assurer et promouvoir l'intégrité.
- Les organismes publics doivent, par des conseils et des formations, œuvrer à la bonne compréhension et à une évolution dynamique de leurs règles et de leurs pratiques concernant les conflits d'intérêts ainsi qu'à leur application au milieu de travail.

Élaborer le cadre de la politique à mener

Définir le cadre de la politique à mener en matière de conflits d'intérêts est un élément essentiel du contexte politique, administratif et juridique du

service public d'un pays. Les Lignes directrices ne visent pas à prendre en compte toutes les situations où un conflit d'intérêts pourrait se produire ; elles ont pour but d'établir un référentiel général pour l'action et pour la pratique qui soit adapté à un contexte social en rapide mutation. Les mesures proposées sont conçues dans une optique synergique, de façon à dégager une approche cohérente et systématique de la gestion des situations de conflit d'intérêts. Dans cette approche, les fonctions essentielles sont les suivantes :

- **Définition** des caractéristiques générales des situations de conflit d'intérêts susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des organismes publics et de leurs agents[4].
- **Identification** des situations de conflit d'intérêts inacceptables[5].
- **Exemplarité et détermination** dans la mise en œuvre de la politique de gestion des conflits d'intérêts[6].
- **Sensibilisation** pour contribuer à la mise en conformité et **anticipation** des facteurs de risque à des fins de prévention[7].
- **Divulgation** au moment opportun des informations qui conviennent et **gestion efficace** des conflits[8].
- **Partenariats** avec les autres parties prenantes, notamment les fournisseurs, les clients, les organismes de parrainage et la société civile[9].
- **Examen et évaluation** de la politique de gestion des conflits d'intérêts à la lumière de l'expérience[10].
- **Réaménagement et adaptation** de la politique et des procédures en fonction des évolutions.

1.1. Identifier les situations génératrices de conflits d'intérêts

1.1.1. *Décrire de façon claire et réaliste les circonstances et les relations susceptibles de créer une situation de conflit d'intérêts*

a) La description générale des situations de conflit d'intérêts doit s'appuyer sur l'idée fondamentale qu'il existe des situations où les intérêts et liens privés d'un agent public créent, ou peuvent créer, un conflit avec la bonne exécution de ses tâches officielles. Cette description devra mettre l'accent sur la finalité primordiale de l'action à mener, à savoir accroître la confiance du public dans les institutions publiques.

b) Cette description devra également indiquer clairement que, même si certaines situations de conflit d'intérêts peuvent être inévitables en pratique, les organismes publics ont la responsabilité de définir les situations et les activités qui sont incompatibles avec leurs missions ou leurs fonctions, parce que la confiance du public dans l'intégrité, l'impartialité et le désintéressement personnel des agents publics exerçant

des fonctions publiques pourrait être compromise si un conflit restait sans solution.

c) Il conviendra de donner une série d'exemples d'intérêts privés susceptibles de créer des situations de conflit d'intérêts : intérêts financiers et économiques, intérêts patrimoniaux, appartenance à des organismes à but lucratif et non lucratif, affiliation à des organisations politiques, syndicales ou professionnelles, et autres intérêts, activités et relations de nature personnelle (par exemple, obligations à titre personnel ou professionnel envers des groupes professionnels, locaux, ethniques, familiaux ou religieux, ou liens avec des personnes vivant dans le même foyer).

d) Des exemples plus précis de comportements ou de relations inacceptables devront être donnés pour les groupes opérant dans des domaines à risque, tels que l'interface secteur public-secteur privé, les marchés et contrats publics ou les fonctions de réglementation et d'inspection. Une attention particulière sera portée aux fonctions qui font l'objet d'une étroite vigilance de la part de l'opinion publique ou des médias.

1.1.2. Veiller à ce que la politique de gestion des conflits d'intérêts soit épaulée par des stratégies et pratiques organisationnelles permettant de repérer tout l'éventail des situations de conflit d'intérêts

a) Les sources primaires que constituent les lois et les codes doivent formuler les définitions, principes et exigences nécessaires pour la politique de gestion des conflits d'intérêts.

b) Il faudrait en outre que les lignes directrices, les documents de formation, les avis et les conseils fournissent des exemples pratiques de mesures concrètes à prendre pour résoudre les situations de conflit d'intérêts, en particulier dans les domaines qui évoluent rapidement ou dans les zones « grises », notamment les parrainages accordés par le secteur privé, les programmes de privatisation et de déréglementation, les relations avec les ONG, l'activité politique, les partenariats public-privé et les échanges de personnel entre secteurs.

1.2. Établir des procédures d'identification, de gestion et de résolution des situations de conflit d'intérêts

1.2.1 Veiller à ce que les agents publics soient informés de leurs obligations en matière d'identification et de déclaration des situations de conflit d'intérêts

a) *Divulgation initiale* – lors de la nomination ou avant la prise de nouvelles fonctions – Il y a lieu d'élaborer des procédures permettant aux agents publics, lors de leur prise de fonctions, d'identifier et de divulguer les intérêts privés pouvant entrer en conflit avec leurs fonctions officielles.

Une telle divulgation se fait en général de façon formelle (par *enregistrement* des informations relatives à l'intérêt en question), sous forme écrite et périodiquement (généralement lors de la prise de fonctions, puis à intervalles réguliers, habituellement une fois par an). La procédure de divulgation n'a pas nécessairement un caractère public : une divulgation en interne ou avec accès limité au sein de l'organisme, s'accompagnant d'une résolution ou d'une gestion adéquate des éventuels conflits, peut suffire pour réaliser l'objectif recherché, à savoir faire en sorte que le public ait confiance dans l'intégrité de l'agent public et de l'organisme auquel il appartient. En règle générale, plus l'agent public aura un rang élevé, plus une divulgation publique sera appropriée; moins son grade sera élevé, plus il est vraisemblable qu'une divulgation en interne à sa hiérarchie sera suffisante.

b) Divulgation en cours d'activité – Les agents publics doivent être conscients de la nécessité de divulguer promptement toutes les informations ayant trait à l'existence d'un conflit, si les circonstances se sont modifiées après la divulgation initiale ou si l'agent public a changé d'affectation. Pour cet enregistrement au cas par cas comme pour la divulgation formelle initiale, une procédure publique n'est pas indispensable : une déclaration en interne peut suffire pour accréditer auprès des citoyens l'idée que le problème de l'intégrité est géré comme il convient.

c) Exhaustivité de la divulgation – Il faut déterminer si les déclarations d'intérêts fournissent suffisamment de détails sur le conflit d'intérêts pour qu'on puisse se prononcer en connaissance de cause sur le mode de résolution approprié. Chaque agent public est responsable du caractère adéquat de sa déclaration.

d) Efficacité de la procédure de divulgation – Il faut veiller à ce que la procédure administrative de l'organisme permette d'aboutir à une divulgation complète, et s'assurer que les informations communiquées sont dûment évaluées et tenues à jour. Il convient que chaque agent public soit responsable du caractère exhaustif et pertinent des informations fournies. Il faut faire en sorte que cette responsabilité des agents publics pour fournir des informations pertinentes soit explicitement mentionnée et renforcée dans les dispositions de recrutement et d'emploi et dans les contrats.

1.2.2. Définir clairement ce qu'on attend des agents publics dans le traitement des conflits d'intérêts

a) Traitement des intérêts privés en conflit avec les responsabilités officielles – Les agents publics doivent être tenus pour responsables de l'identification de leurs intérêts privés qui peuvent poser problème. L'organisme doit clairement faire savoir qu'il ne suffit pas d'enregistrer ou de déclarer un

intérêt privé pour qu'un conflit soit résolu. Il faut mettre en place les mesures qui permettront de résoudre ou de gérer le conflit de façon positive.

b) Options pour la résolution et la gestion du conflit d'intérêts – Les options envisageables pour résoudre ou gérer de façon positive un conflit persistant ou récurrent peuvent se fonder sur une ou plusieurs des stratégies suivantes :

- Désinvestissement ou liquidation de l'intérêt par l'agent public.
- Récusation de l'agent public pour la procédure concernée.
- Limitation de l'accès de l'agent public à certaines informations.
- Mutation de l'agent public à des fonctions n'impliquant pas une situation de conflit d'intérêts.
- Redéfinition des missions et des compétences de l'agent public.
- Consignation de l'intérêt générateur de conflit d'intérêts dans une fiducie sans droit de regard.
- Démission de l'agent public des fonctions qu'il exerce à titre privé.
- Démission de l'agent public des fonctions publiques qu'il exerce.

c) Récusation et limitation – Lorsqu'un conflit ne risque pas de se produire fréquemment, il peut être opportun que l'agent public concerné conserve son poste actuel, mais ne participe pas aux décisions sur les dossiers visés, par exemple en laissant le soin de décider à une tierce partie indépendante, en ne prenant pas part à un vote, en se retirant lors des débats sur les propositions et les projets en cause ou en ne recevant pas les documents et autres informations se rapportant à son intérêt privé. La solution consistant à modifier les attributions de l'agent public est également envisageable lorsqu'un conflit d'intérêts particulier est jugé durable et rend donc inadéquate la récusation ponctuelle. Il faut veiller tout spécialement à ce que toutes les parties concernées par la décision soient au fait des mesures prises pour préserver l'intégrité du processus décisionnel lorsqu'on retient la solution de la récusation.

d) Démission – En présence d'un intérêt privé créant un conflit, l'agent public doit être tenu de démissionner des fonctions privées en cause s'il souhaite conserver son emploi public et si le conflit d'intérêts ne peut pas être résolu d'une autre manière (par exemple grâce à une ou plusieurs des mesures suggérées ci-dessus). Lorsqu'un conflit d'intérêts grave ne peut pas se régler d'une autre manière, l'agent public doit être tenu de démissionner de ses fonctions publiques. La politique de gestion des conflits d'intérêts (ainsi que la loi relative à l'emploi des agents publics et/ou le contrat de travail applicable) doivent prévoir la possibilité de mettre fin aux fonctions de l'intéressé selon une procédure préalablement définie pour de telles circonstances.

e) Transparence de la prise de décision – Les enregistrements et les déclarations d'intérêts privés, de même que les mesures prises pour résoudre les conflits, doivent être consignés dans des documents officiels, de façon que l'organisme concerné puisse démontrer, si nécessaire, qu'un conflit d'intérêts a été identifié et géré comme il convient. Des informations complémentaires concernant un conflit d'intérêts pourront être également divulguées conformément à l'objectif général poursuivi, en faisant apparaître par exemple comment la divulgation d'un conflit d'intérêts a été consignée et prise en compte dans le procès-verbal d'une réunion tenue à cet effet.

Mise en œuvre du cadre d'action

Même si c'est avant tout aux agents publics eux-mêmes qu'il appartient d'être attentifs aux éventuels conflits d'intérêts, les organismes publics ont pour mission de veiller à ce que la politique de gestion des conflits d'intérêts soit efficacement mise en œuvre. Il convient d'accorder une attention particulière aux domaines et aux fonctions à risque, en particulier là où de sérieux conflits sont plus susceptibles de se produire ou de se révéler plus dommageables pour l'intégrité des administrations et la confiance du public. A cet égard, il faut être conscient que des procédures excessivement complexes peuvent décourager la mise en conformité.

2.1 Mettre en avant l'exemplarité et la détermination

2.1.1. Exemplarité

Tous les agents publics, en particulier de rang élevé, doivent aménager leurs intérêts privés de manière à préserver la confiance du public dans leur intégrité et celle de leur administration et à servir d'exemple aux autres. Se conformer simplement à la lettre de la politique de gestion des conflits d'intérêts ou de la loi, strictement interprétées, ne suffit généralement pas pour promouvoir la confiance du public dans l'intégrité de l'organisme.

2.1.2. Détermination – Les organismes doivent s'employer à faire appliquer efficacement la politique de gestion des conflits d'intérêts :

a) En statuant sur chaque cas de conflit – Les gestionnaires doivent être prêts à prendre position sur la divulgation d'intérêts privés. Ils doivent en particulier examiner avec soin une question d'ordre plus général, à savoir : une personne raisonnable ayant connaissance de l'ensemble des faits pertinents risque-t-elle de penser que l'intégrité de l'administration est menacée par des conflits d'intérêts non résolus? Dans la recherche de la solution la plus appropriée pour régler ou pour gérer le conflit tel qu'il se présente, les gestionnaires doivent mettre en balance les intérêts du service, l'intérêt général et les intérêts légitimes des agents, plus un certain

nombre d'autres facteurs, notamment le cas échéant le niveau et le type de poste occupé par l'agent public concerné et la nature du conflit.

b) En procédant à un suivi et une évaluation de l'efficacité de la politique adoptée – Les organismes doivent veiller à ce que la politique mise en place reste efficace et pertinente pour faire face aux conflits d'intérêts qui surviennent et à ceux qui sont susceptibles de se produire dans un environnement qui ne cesse d'évoluer, en modifiant ou en réaménageant cette politique si besoin est.

2.2 Créer un partenariat avec les agents : sensibilisation, anticipation et prévention

2.2.1. Bien faire connaître et faire comprendre la politique de gestion des conflits d'intérêts

a) Faire connaître la politique de gestion des conflits d'intérêts – Remettre à tous les nouveaux agents publics, lors de leur nomination et à chaque changement de poste ou de fonctions, une description claire et concise de la politique de gestion des conflits d'intérêts.

b) Procéder à des rappels périodiques – Rappeler périodiquement aux agents publics que la politique de gestion des conflits d'intérêts s'applique quelles que soient les circonstances, et veiller en particulier à ce que les agents publics sachent comment les règles s'appliquent dans leur organisme et quelles sont leurs responsabilités. Par exemple, le *code de conduite* d'un organisme peut être conçu comme un moyen pratique de fixer et diffuser les normes en matière de conflits d'intérêts à l'intention des agents publics et du grand public.

c) Assurer l'accessibilité des règles et des procédures – Diffuser des informations à jour sur la politique du service, ses règles et ses procédures concernant les conflits d'intérêts, et préciser clairement quelles sont les obligations supplémentaires propres au service.

d) Fournir des conseils – Aider les agents publics, sous forme d'informations et de conseils, en illustrant par des exemples réels et des commentaires concrets comment des situations de conflit d'intérêts ont été traitées dans le passé et comment elles devraient l'être à l'avenir. Il faut en particulier se concerter avec le personnel sur l'application de la politique et s'assurer qu'il en comprend et accepte la logique.

e) Offrir une aide – Repérer les sources aptes à fournir une aide appropriée aux agents publics qui se posent des questions quant à l'application de la politique de gestion des conflits d'intérêts, et faire largement connaître la manière d'obtenir ces conseils. Offrir de tels conseils aux clients de l'organisme ainsi qu'aux autres parties concernées, notamment les fournisseurs, les mandataires et les organismes partenaires, de façon à ce

que tous les acteurs soient pleinement informés. Ces conseils seront particulièrement utiles à tous ceux qui peuvent avoir le sentiment que la politique suivie par l'organisme en matière de conflits d'intérêts n'est pas vraiment efficace, mais hésitent à s'en plaindre officiellement auprès de lui.

2.2.2. Rechercher dans les domaines « à risque » les situations potentielles de conflit d'intérêts

a) Emploi parallèle – Déterminer dans quelles circonstances et selon quelle procédure d'autorisation les agents publics peuvent avoir un emploi « extérieur » tout en conservant leur poste officiel.

b) Informations privilégiées – S'assurer que les informations ne relevant pas du domaine public ou les informations revêtant un caractère confidentiel obtenues dans le cadre de fonctions publiques qui sont recueillies ou détenues par un organisme soient considérées comme privilégiées et protégées contre toute utilisation ou divulgation irrégulière.

c) Contrats – Examiner dans quelles circonstances la préparation, la négociation, la gestion ou l'exécution d'un contrat auquel l'organisme public est partie peuvent être compromises par un conflit d'intérêts de la part d'un agent public de cet organisme.

d) Cadeaux et autres formes d'avantages – Examiner si la politique actuelle de l'organisme prend bien en compte les conflits d'intérêts suscités par les formes traditionnelles ou nouvelles de cadeaux ou d'avantages.

e) Attentes familiales et communautaristes – Examiner si la politique actuelle de l'administration prend bien en compte les conflits d'intérêts suscités par les attentes que leur famille et leur communauté nourrissent à l'égard des agents publics, notamment dans un contexte multiculturel.

f) Nominations extérieures – Déterminer dans quelles circonstances et selon quelle procédure d'autorisation requise un agent public peut accepter d'être nommé au conseil d'administration ou à l'organe directeur notamment d'une association communautaire, d'une ONG, d'un organisme professionnel ou politique, d'une autre entité administrative, d'une entreprise ou d'un organisme à caractère commercial ayant une relation contractuelle, réglementaire, partenariale ou de parrainage avec l'organisme public qui l'emploie.

g) Activité postérieure à la sortie de l'administration – Déterminer dans quelles circonstances et selon quelle procédure d'autorisation requise un agent public sur le point de quitter ses fonctions officielles peut négocier une nomination, un emploi ou une autre activité lorsqu'il existe une possibilité de conflit d'intérêts par rapport à l'organisme public.

2.2.3. Identifier les mesures préventives à appliquer pour éviter les situations de conflit d'intérêts

a) Procédures applicables aux réunions – Faire en sorte que les participants à des décisions officielles puissent prévoir les conflits potentiels, par exemple en diffusant à l'avance l'ordre du jour de la réunion, ou en notant au procès-verbal de la réunion les conflits qui sont apparus et les mesures qui ont été prises pour les résoudre.

b) Récusation – Fixer des règles claires et des procédures efficaces (par exemple un registre des intérêts des membres du conseil d'administration, des conseillers et des gestionnaires de haut rang) pour mettre en évidence le conflit d'intérêts afin de ne pas affecter la prise de décision.

c) Mécanismes de filtrage – Dans le cadre des procédures de sélection, exiger qu'on identifie à l'avance les intérêts en cause et examiner les stratégies possibles pour résoudre les conflits ainsi identifiés; obtenir les attestations (par exemple les attestations de paiement d'impôts), les déclarations ou engagements qui conviennent, de façon à pouvoir identifier et régler à un stade précoce les situations potentielles de conflit d'intérêts.

d) Évaluation périodique du système – Revoir périodiquement la politique et les procédures et mettre à jour régulièrement les dispositifs de façon qu'ils restent adaptés à un contexte en constante évolution. Examiner le bien-fondé des hypothèses retenues, par exemple en ce qui concerne l'impact des nouvelles technologies – le fait qu'elles ouvrent la possibilité de transactions intrajournalières sur actions par Internet pourrait exiger une divulgation quotidienne des intérêts pécuniaires de l'agent public. Utiliser le cas échéant les études de risques des organismes clients et partenaires, à la fois pour bénéficier d'une expérience plus large et pour démontrer une volonté constante de gestion du risque et de protection de l'intégrité de l'administration.

2.2.4. Favoriser l'instauration dans l'administration d'une culture ouverte où le traitement des conflits d'intérêts peut être librement évoqué et débattu

a) Impliquer les agents, leurs représentants et les autres parties concernées dans l'examen de la politique en vigueur de gestion des conflits d'intérêts. L'opinion qu'ils se font, en tant qu'utilisateurs, des problèmes rencontrés quotidiennement dans l'application de cette politique peut grandement contribuer à améliorer les mesures en place.

b) Procéder à des consultations sur les mesures futures de prévention pour conférer une dimension pratique à la procédure décisionnelle et pour dégager une identité de vues absolument indispensable à la mise en œuvre de la politique convenue.

c) *Faciliter la compréhension du dispositif* par une formation des agents publics qui leur permettra de bien comprendre les principes généraux et les règles particulières et les aidera à prendre de meilleures décisions dans les cas concrets.

d) *Prévoir des mécanismes de soutien* grâce auxquels les gestionnaires pourront mieux examiner ou améliorer leur capacité d'identifier, de résoudre ou de gérer les conflits dans leur travail quotidien.

2.3 Faire appliquer la politique relative aux conflits d'intérêts

2.3.1. Mettre en place des procédures sanctionnant le délit de conflit d'intérêts et proportionner les sanctions (notamment disciplinaires) à la gravité de la faute

a) *Conséquences personnelles* – Le non-respect de la politique en vigueur en matière de conflits d'intérêts est généralement considéré, au minimum, comme une question disciplinaire, les cas plus graves d'inobservation lorsqu'il y a effectivement conflit pouvant entraîner des sanctions pour abus de fonctions ou des poursuites pour délit de corruption. D'autres sanctions peuvent être infligées à l'agent public compte tenu de la gravité de l'infraction – par exemple une simple absence de déclaration d'un intérêt qui aurait dû être signalé, à rapprocher du cas plus grave, d'un refus de résoudre un conflit d'intérêts effectif dont l'agent public a connaissance. Les sanctions prévues doivent être exécutoires, pouvant aller jusqu'à remettre en cause si besoin est la nomination ou la carrière de l'agent public concerné.

b) *Mesures de gestion* – Des mesures positives de gestion peuvent compléter efficacement l'action contre les infractions à la politique en matière de conflits d'intérêts et contribuer efficacement à dissuader ceux qui chercheraient à retirer un avantage direct ou indirect de telles infractions. Parmi ces mesures, on peut citer l'annulation rétroactive des décisions concernées et des contrats entachés d'irrégularité, ainsi que l'exclusion des bénéficiaires – sociétés, personnes physiques, associations, etc. – de certaines procédures futures. Ces exclusions peuvent être valables pour une certaine durée, pour des contrats d'un certain montant ou pour certains types d'activités.

2.3.2. Élaborer des mécanismes de surveillance pour déceler les infractions à la politique adoptée et pour prendre en compte les gains ou les avantages retirés du conflit d'intérêts

a) *Contrôles* – Veiller à ce que les organes de gestion et de contrôle interne, tout comme les institutions de contrôle externe – du type auditeur indépendant ou médiateur – travaillent de concert pour déceler les cas d'inobservation des normes applicables. Une information adéquate des institutions de contrôle indépendantes et la publication de comptes rendus périodiques

sur la mise en œuvre des mesures de gestion de l'intégrité et sur l'état d'avancement des éventuelles investigations peuvent grandement contribuer au respect de la politique adoptée et décourager les infractions aux procédures de gestion de l'intégrité.

b) Traitement des plaintes – Mettre en place des mécanismes de plainte en cas d'allégation de non-conformité et concevoir des moyens efficaces pour inciter à les utiliser. Instaurer des règles et des procédures d'alerte claires et prendre des mesures pour protéger de représailles ceux qui signalent des infractions en se conformant aux règles établies et pour faire en sorte que les mécanismes de plainte ne donnent pas lieu à des abus.

2.3.3. Coordonner les mesures de prévention et d'exécution et les intégrer dans un cadre institutionnel cohérent

a) Instance responsable – Identifier une fonction centrale, qui ne soit pas nécessairement une administration ou une agence, à laquelle incombera la responsabilité d'élaborer et d'appliquer la politique relative aux conflits d'intérêts et les procédures qui s'y rapportent; Cette fonction permettrait d'évaluer et de conseiller les autorités publiques en ce qui concerne la façon dont elles gèrent la politique et les procédures relatives aux conflits d'intérêts, distinguer les plus performantes d'entre elles et diffuser leurs pratiques exemplaires.

b) Synergies – Envisager l'emploi combiné d'instruments complémentaires pour la réalisation d'objectifs interdépendants; par exemple, des systèmes de divulgation imposant la déclaration périodique d'intérêts financiers et autres peuvent prévenir des conflits d'intérêts potentiels, aider à déceler les cas d'enrichissement illicite d'agents publics et contribuer également à décourager les pratiques de corruption.

c) Cohérence du dispositif législatif – Harmoniser les lois en vigueur avec la politique en matière de conflits d'intérêts afin d'éliminer les contradictions et d'assurer la bonne application de la politique en vigueur, notamment pour ce qui est des divulgations obligatoires et des sanctions.

2.4 Instaurer un nouveau partenariat avec les entreprises et le secteur à but non lucratif

Les mécanismes propres à régler les situations de conflit d'intérêts doivent être actualisés pour tenir compte de la coopération en croissance entre les administrations, les entreprises et le secteur à but non lucratif. Cela est primordial lorsqu'on nomme à des organismes publics des représentants d'autres secteurs pour bénéficier de leur expérience, de leurs connaissances et de leurs contacts.

2.4.1. Créer des partenariats pour l'intégrité avec les entreprises et le secteur à but non lucratif en les faisant participer à l'élaboration et l'exécution de la politique en matière de conflits d'intérêts applicable aux agents publics

a) Implication des partenaires – Associer des représentants d'entreprises et d'organismes à but non lucratif à l'examen de la politique suivie afin de recueillir leurs vues sur les problèmes de mise en œuvre et sur les applications possibles de cette politique.

b) Consultation – S'assurer que les normes proposées reflètent les véritables attentes du public en faisant participer les entreprises et les organismes à but non lucratif à la conception des nouvelles mesures d'intégrité. La consultation pourra être utilisée pour identifier et négocier des solutions mutuellement acceptables et pour favoriser la coopération au stade de la mise en œuvre.

2.4.2. Anticiper les situations potentielles de conflit d'intérêts lorsque les organismes publics font appel à la participation de personnes représentant les entreprises et le secteur à but non lucratif

a) Problèmes potentiels – Anticiper les problèmes potentiels pour tirer profit au maximum de la participation de représentants d'autres secteurs aux travaux d'instances publiques (par exemple dans le cadre d'un conseil d'administration ou d'un comité consultatif) en cherchant à identifier les situations où la participation de ces représentants pourrait donner lieu à un conflit d'intérêts.

b) Mesures de sauvegarde – Mettre en place des mécanismes empêchant que des informations confidentielles, ou bien une autorité ou une influence acquise à l'occasion de la participation aux activités d'un organisme public, soient utilisées en vue d'un gain personnel ou profitent indûment à d'autres entreprises ou à d'autres organismes du secteur à but non lucratif. Comme exemples de mécanismes de prévention pouvant être efficaces, on citera ceux consistant à restreindre l'accès d'un individu en particulier à certaines informations, à acter formellement qu'un individu a eu accès à certaines informations confidentielles, ou à imposer l'identification obligatoire des intérêts pertinents, d'ordre privé ou d'ordre industriel ou commercial, des personnes nommées en provenance du secteur des entreprises ou du secteur à but non lucratif.

2.4.3. Faire mieux connaître la politique relative aux conflits d'intérêts dans les rapports avec d'autres secteurs, et prévoir des mesures de protection contre les situations potentielles de conflit d'intérêts en cas de coopération avec les entreprises ou les organismes à but non lucratif

a) Informer – Sensibiliser les autres organismes aux conséquences potentielles de la non-conformité (notamment la résiliation ou la résolution d'un contrat, l'inscription et la publication dans un registre d'une infraction avérée, ou les poursuites pénales pour des délits tels que la corruption). Aider les organismes partenaires, en donnant par exemple aux fournisseurs une formation concernant la mise en conformité avec les normes fixées et leur application.

b) Examen en commun des domaines à haut risque – Recenser les domaines à conflits d'intérêts potentiels et élaborer des mécanismes de prévention appropriés, de façon à ce que dans une situation de conflit potentiel les deux parties soient protégées. S'assurer, par exemple, que les organismes partenaires et les entreprises acceptent que les intérêts privés pertinents soient divulgués de manière transparente dans le cadre d'activités de lobbying et qu'on fasse la lumière sur les infractions ou les tentatives d'infraction à la politique suivie, afin de pouvoir les traiter. De même, faire en sorte que les organismes publics partenaires et les entreprises connaissent les exigences de l'organisme en ce qui concerne les informations privilégiées ne relevant pas du domaine public, que les informations soumises au « secret des affaires » soient correctement protégées par des mécanismes contrôlables et que les procédures décisionnelles puissent faire l'objet à tous les stades d'un audit d'intégrité et soient justifiées.

Notes

1. Voir outil n° 1.
2. Voir introduction, outils 1, 2 3.
3. Voir outils 2, 4.
4. Voir outils 1, 2, 3.
5. . Voir outils 4, 7, 8, 9.
6. . Voir outils 5, 6, 12, 13.
7. . Voir outils 4, 6, 10, 11.
8. . Voir outils 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12.
9. . Voir outils 4, 9, 10, 12.
10. . Voir outils 3, 4, 5, 12, 13.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2005 12 2 P) ISBN 92-64-01823-9 – n° 54032 2006

Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public

MODE D'EMPLOI

Les conflits d'intérêts sont aujourd'hui un important sujet de préoccupation dans le monde entier, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Les Lignes directrices de l'OCDE parlent de conflit d'intérêts lorsqu'un agent public a, à titre privé, des intérêts qui pourraient affecter la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités. Toutefois, de l'avis général, il est très délicat dans la pratique de déceler un conflit d'intérêts caractérisé. Quant à lui trouver une solution adéquate, il s'agit là d'une tâche jugée encore plus ardue.

Ce manuel propose des techniques, des ressources et des stratégies concrètes pour :
- mettre en évidence, traiter et éviter les situations de conflits d'intérêts ; et
- assurer l'intégrité de la prise de décision publique, celle-ci pouvant être compromise par un conflit d'intérêts.

Il apporte une aide concrète et non technique aux agents publics afin de leur permettre de reconnaître les situations problématiques et de protéger leur intégrité et leur réputation. Des instruments sont proposés sous une forme générique. Ils s'inspirent des mesures concrètes prises par divers pays de l'OCDE ainsi que par certains pays non membres. Ils sont conçus pour faciliter leur adaptation à des pays ayant différents systèmes administratifs et légaux.

POUR EN SAVOIR PLUS

Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
http://www.sourceocde.org/gouvernance/9264018239

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
http://www.sourceocde.org/9264018239

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org.**

www.oecd.org

OCDE

ÉDITIONSOCDE

ISBN 92-64-01823-9
42 2005 12 2 P

9 789264 018235