

## LES LIGNES DIRECTRICES DE L'OCDE POUR LA GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SERVICE PUBLIC

### Avant-propos

#### *Un enjeu public majeur*

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. 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**

7. 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**

8. 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.

9. 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 »**

10. 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.*

11. 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.

12. 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).

13. 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 ».

14. 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.

15. Ainsi définis, les conflits d'intérêts font l'objet des présentes Lignes directrices parce que, à défaut d'être gérés ou résolus correctement, il 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**

16. 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**

17. 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.
- **Identification** des situations de conflit d'intérêts inacceptables.
- **Exemplarité et détermination** dans la mise en œuvre de la politique de gestion des conflits d'intérêts.
- **Sensibilisation** pour contribuer à la mise en conformité et **anticipation** des facteurs de risque à des fins de prévention.

- **Divulgation** au moment opportun des informations qui conviennent et **gestion efficace** des conflits.
- **Partenariats** avec les autres parties prenantes, notamment les fournisseurs, les clients, les organismes de parrainage et la société civile.
- **Examen et évaluation** de la politique de gestion des conflits d'intérêts à la lumière de l'expérience.
- **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) *Divulgence 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) *Divulgence 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**

18. 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 claires pour la dénonciation d'actes répréhensibles 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.**

19. 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) *Informers* -- 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.