

ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

DECLARATION D'INTERETS, DE PATRIMOINE ET DE DETTES : MECANISMES DE CONTROLE, TRANSPARENCE ET SANCTIONS

QUESTION

Existe-t-il un principe, une norme ou une "bonne pratique", à l'échelle internationale ou à celle de l'Union européenne, établissant que les déclarations d'intérêts et de patrimoine doivent systématiquement être rendues publiques et systématiquement être vérifiées par une autorité indépendante ? Quels principes ou "bonnes pratiques" régissent les sanctions prévues, à l'échelle internationale ou à celle de l'UE, à l'encontre des agents en situation avérée de conflit d'intérêts ? Quelle est la nature de ces sanctions ?

SOMMAIRE

1. Normes internationales en matière de conflit d'intérêts et de déclaration de patrimoine
2. Mécanisme de contrôle
3. Politiques en matière de publication des déclarations
4. Sanctions en cas de non-respect des règles et gestion des conflits d'intérêts
5. Bibliographie

////////////////////////////////////

Auteur

Maíra Martini, Transparency International,
tihelpdesk@transparency.org

Revu par

Marie Chêne, Transparency International; Dr. Finn Heinrich,
Transparency International

Date

12 juillet 2013

NOTE

Une partie de cette réponse est basée sur une réponse précédente du Helpdesk sur les déclarations de patrimoine dans certains pays d'Asie et une autre sur les règles en matière de déclaration de patrimoine applicables aux responsables politiques.

RESUME

Les déclarations d'intérêts et de patrimoine sont considérées comme un outil essentiel pour prévenir les conflits d'intérêts et lever le voile sur des pratiques d'enrichissement illicite. Les experts s'accordent à affirmer qu'il doit revenir à un organisme public et doté des ressources suffisantes de collecter ces déclarations et de les contrôler. Si, pour des questions de respect de la vie privée et de sécurité, la question de la publicité de ces déclarations fait toujours débat, les États devraient en principe rendre obligatoire la divulgation des déclarations d'intérêts, à l'exception des informations susceptibles de violer le droit à la vie privée.

L'efficacité d'un dispositif de déclarations d'intérêts et de patrimoine passe par une application effective et par l'adoption de sanctions proportionnées et dissuasives en cas de non-respect des règles. Il est par ailleurs souhaitable que les États adoptent des règles visant à une bonne gestion des conflits d'intérêts ainsi que des sanctions le cas échéant, comme le renvoi d'un agent reconnu coupable ou l'annulation rétroactive des décisions controversées.

1 NORMES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE CONFLIT D'INTÉRÊTS ET DE DÉCLARATION DE PATRIMOINE

Aperçu

Un agent public est en situation de conflit d'intérêts quand il "a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles" (Council of Europe 2000). S'ils ne se livrent pas systématiquement à des actes de corruption ou autre délits, les agents en situation de conflits d'intérêts sont susceptibles de prendre des décisions qui ne vont pas dans le sens de l'intérêt général.

Il existe plusieurs manières de lutter contre les conflits d'intérêts, comme l'adoption de lois, la mise en place de codes de conduite ou l'établissement de recommandations de gestion. Une part importante du travail du régulateur consiste à faire en sorte que les agents concernés dévoilent, en plus de leurs intérêts financiers, toute activité ou source de revenu pouvant influencer leurs décisions (OECD 2003).

Les agents soumis à une déclaration de patrimoine sont tenus de déclarer leur patrimoine, leurs dettes éventuelles et leurs intérêts financiers. Selon la législation du pays, ces déclarations peuvent avoir pour objet d'identifier les cas d'enrichissement illicite ou de prévenir les conflits d'intérêts. Les régimes les plus exhaustifs peuvent combiner ces deux objectifs. Il est alors important de vérifier que l'organisme chargé de recevoir et de contrôler ces déclarations a la capacité de gérer les conflits d'intérêts et s'acquitte du rôle de conseil qui lui incombe (Stolen Assets Recovery Initiative 2012).

Normes internationales

Dans de nombreux pays, les déclarations de patrimoine et les règles en matière de conflits d'intérêts ont été introduites avec l'objectif d'aller vers plus de transparence et d'intégrité, ainsi que de renforcer la confiance des citoyens dans leur administration.

Certains traités internationaux, comme la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), soulignent qu'il est nécessaire que les pays

signataires imposent à leurs agents publics de déclarer aux autorités concernées leurs activités parallèles, leurs investissements, leur patrimoine et les cadeaux ou bénéfices d'importance pouvant engendrer une situation de conflit d'intérêts avec leurs fonctions officielles (CNUCC, article 8).

Le modèle de code de conduite du Conseil de l'Europe pour les agents publics exige que "l'agent public qui occupe un poste dans lequel ses intérêts personnels ou privés sont susceptibles d'être affectés par ses fonctions officielles doit déclarer, conformément à la loi, lors de sa nomination, puis à intervalles réguliers et lors de tout changement de situation la nature et l'étendue de ces intérêts" (Council of Europe 2000).

Néanmoins, si la nécessité de mettre en place ce type de réglementation fait largement consensus, il n'existe aucune norme internationale détaillée sur le type d'informations à déclarer, le type d'organisme devant recevoir et contrôler les déclarations, et sur la publicité de ces informations, en partie ou en totalité.

Certaines études portant sur les différents régimes en la matière semblent indiquer un ensemble de principes de base à prendre en considération par les États souhaitant mettre en place ce type de régulation (OECD 2003; OECD 2011; Transparency and Accountability Initiative 2011; Messick 2009) : (i) portée des règles en matière de déclaration de patrimoine et de conflits d'intérêts ; (ii) types d'informations à déclarer ; (iii) fréquence de déclaration ; (iv) suivi et application ; (v) sanctions ; (vi) publicité des informations.

Pour bien fonctionner, un dispositif de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre l'enrichissement illicite doit imposer aux agents de chaque branche de l'État de déclarer régulièrement, une fois par an minimum, des informations concernant leurs biens immobiliers, leur patrimoine, leurs revenus de toutes sources, les cadeaux qu'ils reçoivent dans l'exercice de leurs fonctions, leurs dettes et les conflits d'intérêts potentiels.

Plus récemment, dans le cadre de la Convention interaméricaine contre la corruption, l'Organisation des États américains a publié un modèle de loi sur les déclarations d'intérêts, de revenus, de patrimoine

et de dettes pour les personnes occupant des fonctions publiques, dont les dispositions peuvent être considéré comme un standard mondial.

Cette réponse recense certaines des bonnes pratiques en matière de suivi et de contrôle des conflits d'intérêts et des déclarations de patrimoine, de sanctions en cas de non-respect des règles, de mesures à adopter en cas de conflit d'intérêts, et de politique à adopter concernant la publicité de ces déclarations.

Pour plus d'informations concernant la portée des déclarations de patrimoine, le type d'informations à déclarer, la fréquence de déclaration et les exemples de pays appliquant ce type de mesures, le lecteur pourra se référer aux deux précédentes réponses du Helpdesk sur le sujet¹.

2 MECANISMES DE CONTROLE

Organisme responsable

Pour assurer le bon fonctionnement d'un régime de déclaration de patrimoine, il est nécessaire de disposer d'un organisme indépendant pour recevoir, contrôler et faire remplir ces déclarations. Cet organisme doit disposer des capacités nécessaires (budget adéquat, personnel qualifié, locaux dédiés et accès à la technologie) pour remplir sa tâche (OAS 2013).

Les publications sur le sujet ne distinguent pas un modèle en particulier qui pourrait être universellement considéré comme une "bonne pratique" en ce qui concerne le dispositif institutionnel choisi pour recevoir et vérifier les déclarations. Différents systèmes ont été mis en place dans le monde, selon le contexte politico-institutionnel des pays. Certains pays ont opté pour un organisme unique et spécialisé chargé de recevoir et de vérifier les déclarations ; d'autres ont choisi un

fonctionnement en interne, où les agents soumettent leur déclaration à leur supérieur hiérarchique (OECD 2011).

De nombreux organismes administratifs peuvent se voir chargés de la responsabilité de recevoir les déclarations et/ou de faire appliquer les règles en la matière, comme les organismes anti-corruption, les autorités fiscales, les commissions électorales et parlementaires, etc. (OECD 2011; Stolen Assets Recovery Initiative 2009).

Indépendamment du dispositif institutionnel, il est fondamental que la loi énonce spécifiquement quel organisme est responsable, ainsi que la liste des tâches dont il doit s'acquitter — pour éviter le risque d'une mauvaise application des règles (Stolen Assets Recovery Initiative 2012).

Comme indiqué précédemment, étant donné l'aspect préventif des déclarations d'intérêts pour les agents publics, il est souhaitable de mettre en place un service séparé chargé de conseiller les agents, de faire appliquer les règles en matière de conflit d'intérêts et d'assurer un suivi du processus (Stolen Assets Recovery Initiative 2012).

Mécanismes de vérification

De manière à identifier les éventuels conflits d'intérêts et de détecter les cas d'enrichissement illicite, l'organisme responsable devra, en plus de vérifier que les agents soumettent leur déclaration, s'assurer de l'exactitude des informations déclarées et de leur conformité avec d'autres sources d'informations.

Il est ainsi important que soient formulées des règles établissant quand et comment les organismes responsables peuvent se livrer à l'examen des contenus et à la vérification des informations déclarées. Les modalités de vérification doivent également être détaillées. Il peut par exemple s'agir de confronter ces informations à d'autres registres, publics ou privés (propriété, immatriculation, etc.), aux déclarations précédentes de l'intéressé ou à son mode de vie (Stolen Assets Recovery Initiative 2012).

En ce qui concerne les conflits d'intérêts, le processus de vérification devra confirmer si les

¹ Martini, M., 2011. Déclaration de patrimoine pour les responsables publics. Anti-Corruption Helpdesk, Transparency International. Disponible à l'adresse suivante : http://www.transparency.org/whatwedo/answer/declarations_de_patrimoine_pour_les_responsables_politiques; Martini, M., 2013. Asset declaration rules in selected Asian countries. U4 Expert Answer. Disponible sur demande.

intérêts déclarés par l'agent sont compatibles avec l'exercice de ses fonctions en prenant notamment en compte les règles en matière de conflits d'intérêts, les incompatibilités et les interdictions d'exercer.

Pour remplir ces tâches efficacement, les organismes responsables de l'application des règles en matière de déclaration de patrimoine doivent disposer de pouvoirs d'enquête et pouvoir se procurer des informations auprès d'autres services de l'administration (OECD 2011). À cet égard, le modèle de loi proposé par l'Organisation des États américains comporte un article rédigé en ces termes : "l'autorité compétente peut exiger de tout organisme public (national, régional ou municipal) et de toute personne physique ou morale tout rapport, document, élément de contexte ou toute autre information qu'elle estime nécessaire ; ces éléments devront être fournis dans le délai imparti par l'autorité compétente, sous peine de poursuites".

Il convient par ailleurs que soit définie la périodicité de la vérification des contenus et que soient établies des priorités à cet égard. Il peut par exemple s'agir d'instaurer une plateforme pour recevoir les réclamations du public (OAS 2013; OECD 2005) ou encore de vérifier en priorités les dossiers des agents issus des services où les risques de corruption sont considérés comme plus élevés (Burdescu et al. 2010).

3 POLITIQUES EN MATIÈRE DE PUBLICATION DES DÉCLARATIONS

Les déclarations d'intérêts et de patrimoine peuvent être confidentielles — uniquement soumises à l'organisme responsable — ou publiques. Les lois relatives à la publicité des déclarations imposent à l'organisme responsable de publier la déclaration dans les médias ou sur Internet, ou de permettre au public d'y accéder (Messick 2009; OECD 2005). En optant pour la publicité des déclarations, les États peuvent toujours décider de ne rendre publique qu'une partie seulement de la déclaration (Stolen Assets Recovery Initiative 2012).

Indépendamment du système adopté, il est essentiel que la loi indique clairement les critères selon lesquels une déclaration peut être rendue publique,

le lieu où il est possible d'accéder aux informations déclarées, le délai imparti pour la publication des déclarations, ainsi que le coût d'accès aux informations (Burdescu et al. 2009).

L'expérience montre que l'efficacité d'un régime de déclaration d'intérêts dépend dans une large mesure de la facilité d'accès aux informations déclarées (OECD 2011; Stolen Assets Recovery 2012; Transparency and Accountability Initiative 2011), en particulier dans les pays où l'organisme de contrôle dispose de pouvoirs limités en matière de vérification des contenus (Burdescu et al. 2010). Ce n'est que lorsque les déclarations sont mises à la disposition du public de manière facilement accessible et dans un délai raisonnable que les médias, la société civile et les citoyens intéressés peuvent les examiner et détecter les éventuels abus.

Dans de nombreux pays cependant, les lois relatives à la sécurité et au respect de la vie privée peuvent présenter un obstacle à la publication des déclarations (Stolen Assets Recovery Initiative 2012). Afin de trouver un équilibre entre droit à la vie privée et droit à l'information, certains experts suggèrent d'établir une distinction entre les différentes catégories d'informations contenues dans la déclaration, le public n'ayant ainsi accès qu'aux informations ne présentant pas de risque de violation du droit à la vie privée ou de la sécurité personnelle (Burdescu et al. 2010).

Le modèle de loi de l'Organisation de États américains énonce par exemple que l'autorité compétente est tenue de créer un registre public des déclarations d'intérêts, de revenus, de patrimoine et de dettes permettant à toute personne un accès illimité à un ensemble d'informations déterminées au préalable, comme les formulaires de déclaration de revenu, de patrimoine et de dettes chaque fois qu'elles sont soumises à l'autorité compétente, dans un délai de quinze jours. Ces informations devront être accessibles sur Internet ou en version papier. Sont exclues de cette disposition les annexes confidentielles comportant des informations sur des éléments comme le nombre de comptes bancaires ou l'emplacement des propriétés déclarées.

Afin de garantir une application transparente des règles, ce modèle de loi prescrit également que le

nom de l'agent déclarant soit consultable en ligne, de même que les indications concernant son respect des délais de déclaration. Il est également préconisé de faire figurer le nom des agents ayant été sujets à des sanctions disciplinaires, administratives ou pénales, ainsi que les cas où des mesures ont été prises pour éviter un conflit d'intérêts ou pour y mettre fin (OAS 2013).

4 SANCTIONS EN CAS DE NON-RESPECT DES RÈGLES ET GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Sanctions pour non-respect des règles en matière de déclaration d'intérêts et de patrimoine

Le type de sanctions adoptées varie selon la tradition législative du pays. Il peut s'agir d'un rappel à l'ordre, d'une amende, d'une suspension temporaire de salaire, d'une mise à pied, d'un licenciement, d'une peine de prison, ou encore d'une sanction réputationnelle, comme la publication du nom des contrevenants à l'obligation de déclaration sur le site de l'organisme (OAS 2013; Stolen Assets Recovery Initiative 2012). Il convient donc que les États mettent en place des sanctions pénales ou administratives en cas de retard dans la déclaration, de non-déclaration ou de fausse déclaration (Stolen Asset Recovery Initiative 2012).

Les sanctions prévues en cas d'acte de corruption ou autre délit détecté par l'intermédiaire des déclarations, y compris en cas de conflit d'intérêts, ne relève généralement pas du régime de déclaration de patrimoine mais de lois spécifiques.

Gestion des conflits d'intérêts

En plus des sanctions évoquées ci-dessous, il est important que les États assurent une détection et une gestion effective des conflits d'intérêts, dans le cadre du travail de prévention nécessaire (OCDE 2003). Si un conflit d'intérêts est déjà avéré, il convient d'avoir mis en place des mesures permettant de faire face à la situation. Il n'existe pas de norme internationalement reconnue quant au type de mesures et de sanctions à adopter ; différents

systèmes sont privilégiés selon les pays.

Selon le modèle de loi de l'Organisation des États américains relatif aux déclarations d'intérêts et de revenus, "si l'examen d'une déclaration d'intérêts, de revenus, de patrimoine et de dettes révèle une violation potentielle de la réglementation relative aux incompatibilités et aux interdictions d'exercer ou de toute autre disposition légale ou réglementaire liée à l'exercice de fonctions publiques, l'autorité compétente notifie l'agent concerné et le service au sein duquel il évolue, en lui indiquant les étapes à suivre, en accord avec la législation en vigueur, pour éviter un conflit d'intérêts potentiel ou pour mettre fin à un conflit existant".

L'OCDE (2003) recense certaines mesures pouvant être prises pour gérer les conflits d'intérêts :

- 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 conflits d'intérêts dans une fiducie sans droit de regard
- Démission de l'agent public des fonctions qu'il exerce à titre privé.

Lorsqu'un sérieux conflit d'intérêts ne peut être résolu d'aucune façon, il convient que l'agent public soit invité à démissionner de ses fonctions.

En cas de violation des règles relatives aux conflits d'intérêts, des sanctions peuvent être adoptées : annulation rétroactive de décisions indues ou de contrats injustement obtenus ; ou interdiction aux bénéficiaires (entreprises, individus ou associations) de travailler pour l'administration publique pendant un certain laps de temps, etc. (OCDE, 2003).

La mauvaise gestion d'un conflit d'intérêts existant ou le non-respect des délais impartis à cet égard

peuvent par ailleurs conduire à des sanctions pénales pour abus de fonction ou à des poursuites pour corruption. Les sanctions encourues peuvent aller jusqu'au versement d'une d'amende ou à une peine de prison (OECD 2007).

5 BIBLIOGRAPHIE

Burdescu, R., et al., 2009. *Income and asset declarations: tools and trade-offs*. Stolen Assets Recovery Initiative. http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Income_and_Asset_Declarations.pdf

Burdescu, R., et al. , 2010. *Salient issues in income and asset disclosure systems: lessons learned from the field in preventing conflict of interest and combating illicit enrichment*. The World Bank PRAM Notes.

Council of Europe, 2000. *Recommendation no. R(2000) 10 of the committee of ministers to member states in codes of conduct*. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

Messick, R., 2009. *Income and Asset Declaration: Issues to consider in developing a disclosure regime*. U4 Anti-Corruption Resource Centre Publication. <http://www.cmi.no/publications/file/3396-income-and-assets-declarations.pdf>

OECD, 2003. *Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and country experiences*. OECD Publishing.

OECD, 2005. *Managing conflicts of interest in the public sector: a toolkit*. OECD Publishing.

OECD, 2007. *Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review*, OECD Papers, Vol. 7/2. http://dx.doi.org/10.1787/oecd_papers-v7-art4-en

OECD, 2011. *Asset declarations for public officials: a tool to prevent corruption*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>

Organization of American States (OAS), 2013. *Draft model law on interest, income, assets and liabilities of persons performing public functions*.

Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), 2012. *Public office, private interests: accountability through income and asset disclosure*. <http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Public%20Office%20Private%20Interests.pdf>

Transparency & Accountability Initiative, 2011. *Asset disclosure: a guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector*. <http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/09/2-Asset-disclosure1.pdf>

Transparency International, 2013. *Holding politicians to account: asset declarations*. http://www.transparency.org/news/feature/holding_politicians_to_account_asset_declarations

« Les réponses du Helpdesk anti-corruption constituent des notes de synthèse réalisées sur demande à destination des personnes et organisations travaillant dans le secteur du développement. Elles sont basées sur des informations publiquement disponibles et proposent un état des lieux de la recherche sur un sujet précis. Elles ne reflètent pas nécessairement la position officielle de Transparency International. »