



## **Recommandation pour les Balkans occidentaux sur la divulgation des finances et des intérêts par les agents publics**

Les membres du réseau d'éthique et d'intégrité de l'École régionale d'administration publique,

Soulignant que la corruption menace l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme, nuit à la bonne gouvernance, à l'équité et à la justice sociale, fausse la concurrence, entrave le développement économique et met en danger la stabilité des institutions démocratiques et les fondements moraux de la société,

Considérant que la promotion de l'adoption de normes communes peut contribuer à protéger la société contre la corruption,

Ayant à l'esprit la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STCE n° 173), la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et, en particulier, la pratique évolutive du Groupe d'États contre la corruption (GRECO),

Reconnaissant le fait que la transparence de la gouvernance publique est l'un des principaux outils pour lutter contre la corruption et accroître la confiance du public dans la politique,

Reconnaître et valoriser le travail effectué dans le domaine de la divulgation financière, notamment par le Conseil de l'Europe, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque mondiale et des organisations de la société civile telles que Transparency International,

Prenant note des « Principes généraux de haut niveau sur la divulgation des avoirs par les agents publics » du Groupe des vingt ministres des finances et gouverneurs de banques centrales (G20)<sup>1</sup> et de la « Loi type sur la déclaration des intérêts, revenus, actifs et passifs des personnes exerçant des fonctions publiques » de l'Organisation des États américains (OEA),<sup>2</sup>

Recommandent aux gouvernements des États membres d'établir et de mettre en œuvre un cadre cohérent et complet pour les déclarations de revenus et de patrimoine, conformément aux principes suivants :

---

<sup>1</sup> [www.g20russia.ru/load/781360541](http://www.g20russia.ru/load/781360541).

<sup>2</sup> Du 22 mars 2013, SG/MESICIC/doc.344/12 rev. 2, [www.oas.org/juridico/PDFs/model\\_law\\_declaration.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/model_law_declaration.pdf).



## **A. Objectif**

Les déclarations de finances et d'intérêts constituent un outil de prévention et de détection des conflits d'intérêts et de l'enrichissement illicite des agents publics.

## **B. Couverture**

B.1 Les agents publics au sens de ce principe sont compris conformément à la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe ainsi qu'à la Convention des Nations unies contre la corruption.

B.2 Selon le niveau et les secteurs de l'État où la corruption se produit, ou lorsqu'elle est perçue comme un risque, un large éventail d'agents publics concernés des trois branches du pouvoir devrait être inclus dans l'obligation de déclaration.

B.3 Les informations sur le ménage et les autres membres de la famille sont importantes pour prévenir et détecter les conflits d'intérêts de l'agent public liés aux personnes proches, et pour éviter que l'enrichissement illicite ne soit dissimulé derrière les membres de la famille.

## **C. Contenu de la déclaration**

C.1 Quant aux conflits d'intérêts, les déclarations doivent faire état de tous les intérêts financiers et non financiers en rapport avec la fonction d'un agent public.

C.2 Comme pour l'enrichissement illicite, les déclarations de revenus et de patrimoine doivent donner une image aussi complète que possible des flux d'argent et de patrimoine entrants et sortants pendant la durée du mandat (période de contrôle). Du côté des entrées, il s'agit notamment des salaires et des honoraires, des redevances, des cadeaux, des prêts et d'autres flux financiers entrants tels que les héritages. Du côté des sorties, il s'agit notamment des biens immobiliers, des véhicules, des biens meubles précieux, des titres, des actions, de la propriété intellectuelle, des autres dépenses et des prêts accordés. Tous les actifs entrants dans la période de contrôle et tous les actifs sortants de la période de contrôle, y compris l'épargne, doivent être pris en compte. Le contenu de la déclaration financière servira dans une large mesure les deux fonctions, en détectant les conflits d'intérêts ainsi que l'enrichissement illicite.

C.3 Les déclarations doivent non seulement contenir des données numériques, mais aussi des informations descriptives permettant de les relier à des conflits d'intérêts concrets ainsi qu'à des biens concrets. Les déclarations doivent montrer de la manière la plus explicite possible comment tout élément privé déclaré peut entrer en conflit avec le devoir public du fonctionnaire.

## **D. Présentation des déclarations**

D.1 Les agents publics doivent déclarer leurs revenus et leur patrimoine lorsqu'ils entrent en fonction et lorsqu'ils quittent leurs fonctions. Dans l'intervalle, ils doivent déclarer soit régulièrement,



soit à chaque fois qu'un changement substantiel intervient dans leurs revenus et leur patrimoine. Des obligations de déclaration supplémentaires sont possibles, par exemple sur demande.

D.2 Afin de permettre un traitement et une vérification automatisés, et donc de réduire la charge administrative, les déclarations doivent être soumises en ligne sous une forme lisible par machine. Dans ce cas, les déclarations ne sont soumises sous forme imprimée que lorsque les moyens technologiques ne sont pas disponibles sur le lieu de travail ou au domicile de l'agent public concerné. Idéalement, les déclarations en ligne sont déjà pré-remplies avec des données existantes provenant des bases de données de l'État, telles que les salaires, les véhicules, les biens immobiliers et d'autres informations, afin de faciliter le remplissage des déclarations.

## **E. Surveillance**

E.1 Les déclarations doivent être soumises au contrôle d'un mécanisme de surveillance. Cela inclut le respect des obligations de déclaration, l'exactitude des informations soumises et la possibilité de conflits d'intérêts ou de flux financiers non déclarés.

### *Organe de contrôle*

E.2 Un organe de contrôle doit être mis en place et disposer de ressources suffisantes pour contrôler les déclarations. Cela inclut un personnel compétent en matière de conflits d'intérêts ainsi qu'une expertise financière pour détecter les flux de trésorerie cachés. L'organe de contrôle doit également disposer d'une technologie de l'information à jour pour permettre la soumission, le traitement et la publication des données en ligne.

E.3 Pour des raisons d'efficacité, l'expertise financière existante, par exemple dans l'administration fiscale, peut être utilisée pour les audits financiers. Pour une raison similaire, les audits financiers ne devraient pas faire l'objet de différentes entités fragmentées, telles que divers départements de ressources humaines : cela nécessiterait une mise en place multiple d'expertise financière dans différents organes. En outre, l'approche sectorielle comporte régulièrement le risque que l'organe de contrôle soit trop proche de ses pairs et manque ainsi de contrôle indépendant. Dans ce contexte, il n'est pas non plus nécessaire de soumettre les juges et les parlementaires à un contrôle spécifique par des organes d'auto-administration : ils sont tous soumis au contrôle d'une seule administration fiscale, et il en va de même pour le contrôle financier des déclarations de patrimoine.

### *Conformité de la soumission*

E.4 Pour le respect des obligations de déclaration, l'organe de contrôle doit tenir et mettre à jour une liste de tous les agents publics et de tous les membres de la famille ou du ménage concernés. L'organe de contrôle doit être en mesure de vérifier auprès de sources indépendantes l'exhaustivité des membres de la famille ou du ménage inclus dans la déclaration.

### *Initiation*

E.5 L'organe de contrôle doit initier des vérifications au moins sur un échantillon substantiel de toutes les déclarations. L'échantillon d'agents publics devrait être basé sur un choix aléatoire, ainsi



que sur des critères de risque. Les éléments suivants devraient normalement donner lieu à un audit complet : signaux d'alarme dans les déclarations (tels que des flux de trésorerie inhabituels), plaintes ouvertes et anonymes, rapports des médias, notifications par d'autres autorités et toute autre irrégularité substantielle.

*Exactitude de l'information*

E.6 Pour s'assurer de l'exactitude des informations soumises, l'organe de contrôle doit recouper les données avec un large éventail de bases de données publiques. L'organe de contrôle doit également avoir accès aux données publiques ou privées disponibles volontairement, et doit avoir la possibilité d'effectuer des inspections (externes) des actifs dans des cas individuels.

E.7 Le secret bancaire ne doit pas être un obstacle à l'utilisation des données bancaires à des fins de vérification.

E.8 Les corrections de données inexactes dans les formulaires de déclaration doivent être visibles pour le public dans le formulaire de déclaration publié.

*Flux de trésorerie non déclarés*

E.9 Pour identifier les flux financiers non déclarés, l'organisme de contrôle doit équilibrer les flux financiers entrants et sortants, en calculant également une somme forfaitaire pour les dépenses quotidiennes, car toutes les dépenses ne sont pas et ne peuvent pas être incluses dans une déclaration. La vérification ne doit pas se limiter à la comparaison des données, mais doit viser à détecter les flux monétaires non déclarés et leur éventuelle origine illicite.

E.10 L'algorithme de calcul pour le contrôle de la plausibilité de la déclaration est le suivant :

| Période  | Côté entrant     | Côté sortant     |
|--|------------------|------------------|
| Début  | Actifs existants |                  |
| Pendant  | Tout venant      | Tout sortant     |
| Fin  |                  | Actifs existants |
| Le total des entrées doit être égal au total des sorties |                  |                  |

*Flux de trésorerie internationaux*

E.11 En ce qui concerne la vérification des données sur les flux de trésorerie internationaux, les organes de surveillance devraient conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux sur l'échange de données, à la lumière de l'article 48 de la CNUCC et en utilisant les structures d'échange de données existantes des cellules de renseignement financier (article 14, paragraphe 1, point b, et article 52, paragraphe 2, de la CNUCC), ou les possibilités d'échange de données respectives dans le cadre des accords internationaux de double imposition.



### *Conflits d'intérêts et incompatibilités*

E.12 La surveillance des conflits d'intérêts devrait être l'obligation d'un superviseur de l'agent public : les conflits d'intérêts sont liés aux fonctions de l'emploi et un organe de contrôle central ne peut pas surveiller les conflits survenant dans le cadre du travail quotidien. Le superviseur doit avoir accès aux déclarations afin de connaître les éventuels conflits d'intérêts. Tout organe central chargé de vérifier les déclarations de revenus et de patrimoine peut compléter le superviseur disciplinaire en identifiant les incompatibilités qui ne dépendent pas des fonctions mais qui sont visibles dans les déclarations.

## **F. Coopération avec d'autres autorités**

F.1 En fonction de la répartition des compétences, l'organe de contrôle coopère avec la police fiscale et d'autres unités de police, le ministère public et les cellules de renseignement financier, afin que ces unités puissent poursuivre la traque des flux financiers cachés, éventuellement par des mesures obligatoires.

F.2 Les organes de contrôle devraient également être obligés d'informer les autres organes de l'État de tout soupçon d'infraction pénale, administrative ou disciplinaire. Pour les revenus non déclarés, les deux infractions les plus fréquentes sont l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent.

F.3 Les autres organes de l'État doivent fournir un retour d'information à l'organe de contrôle sur le résultat des mesures supplémentaires prises et sur l'issue de l'affaire. Cela permettra à l'organe de contrôle de notifier l'organe disciplinaire du fonctionnaire au cas où un acte répréhensible aurait été découvert, même si les autorités chargées de faire respecter la loi décident de ne pas engager de poursuites. Cela permettra également à l'organe de contrôle d'intégrer les données dans ses processus d'apprentissage internes et dans son travail de relations publiques.

## **G. Sanctions**

Chaque État membre prévoit des sanctions et mesures pénales ou non pénales efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris des peines privatives de liberté et des sanctions pécuniaires, pour les infractions suivantes : remplissage tardif, non remplissage, déclaration incomplète, fausses informations et enrichissement illicite.

## **H. Accès et participation du public**

H.1 Le contrôle par le grand public étant l'un des outils les plus efficaces, les déclarations de revenus et de patrimoine devraient être disponibles en ligne. Idéalement, les déclarations soumises en ligne sont publiées en temps réel. Une base de données publique utile des déclarations nécessite notamment un accès électronique et gratuit, ainsi que des données dans un format consultable et lisible par machine.

H.2 L'organe de contrôle devrait également publier des rapports réguliers contenant, entre autres, des statistiques sur les affaires et une analyse des tendances.



H.3 Les procédures internes de l'organe de contrôle doivent être aussi transparentes que possible pour le public. Les représentants du public doivent avoir la possibilité de participer aux travaux de l'organe de contrôle, de le consulter et de le contrôler.

## **I. Protection et archivage des données**

I.1 Comme les déclarations de patrimoine et de revenus concernent des données à caractère personnel, tout traitement doit être conforme aux normes internationales, telles que la « Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel » du Conseil de l'Europe (STE 108), la « Directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données » de l'Union européenne (95/46/CE) et les « Recommandations du Conseil concernant les lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données à caractère personnel » de l'OCDE.

I.2 Des informations personnelles peuvent être exclues de la publication afin de protéger la vie privée et la sécurité de l'agent public. Cela concerne notamment la localisation des propriétés, les plaques d'immatriculation des véhicules, les numéros d'identification des comptes courants, des comptes d'épargne, des coffres forts ou des cartes de crédit.

I.3 Les données publiées ne peuvent être utilisées à des fins commerciales, telles que la détermination ou l'établissement de la cote de crédit d'un individu, et des sanctions adéquates doivent être mises en place pour prévenir les abus. Toutefois, les membres du public, comme les organisations non gouvernementales, peuvent traiter les données pour leurs travaux d'analyse.

I.4 Les déclarations doivent être archivées pendant une période suffisante après la fin des fonctions de la personne obligée, afin de permettre des examens postérieurs à l'emploi et des enquêtes dans les délais de prescription des infractions pertinentes.

Adopté lors de la sixième réunion du réseau d'éthique et d'intégrité, 8-9 juillet 2014,  
Vilnius, Lituanie.  
(rédigé par Dr. Tilman Hoppe, LL.M., avec la contribution de Valts Kalniņš)