



# ReSPA

Regional School  
of Public Administration

## **Détecter les conflits d'intérêts cachés** Méthodologie pour les organes de contrôle et autres parties prenantes



# ReSPA

Ranka Bartula-Musikic  
Directeur de programme

## Auteur

Dr. Tilman Hoppe, LL.M., expert anti-corruption, Allemagne.

### REMERCIEMENTS

L'auteur remercie les personnes suivantes pour leurs commentaires sur une version antérieure : les membres du groupe de travail sur l'éthique et l'intégrité de ReSPA ; Dr Radu Cotici, Bosnie-Herzégovine ; Ádám Földes, Allemagne ; Dr Valts Kalniņš, Lettonie ; Pedro Gomes Pereira, Suisse ; Paul Zoubkov, Allemagne.

ReSPA est une initiative conjointe de l'Union européenne et des pays des Balkans occidentaux visant à encourager et à renforcer la coopération régionale dans le domaine de l'administration publique entre ses États membres. Elle vise à offrir d'excellents événements de formation innovants et créatifs, des activités de mise en réseau, des services de renforcement des capacités et de conseil afin de garantir que les valeurs communes de respect, de tolérance, de collaboration et d'intégration soient réaffirmées et mises en œuvre dans l'ensemble des administrations publiques de la région.

Ce document a été réalisé avec l'aide financière de l'Union européenne. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de ReSPA et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.

### COPYRIGHT

École régionale d'administration publique, 2017

Cette publication est la propriété de ReSPA. Toute réimpression ou utilisation non autorisée de ce matériel est interdite.

### CONTACT

École régionale d'administration publique

Branelovica

P.O. Box 31, 81410

Danilovgrad, Monténégro

Téléphone : +382 (0)20 817 200

Internet : [www.respaweb.eu](http://www.respaweb.eu)

Courriel : [respa-info@respaweb.eu](mailto:respa-info@respaweb.eu)

## TABLE DES MATIERES

1	<i>Pourquoi</i> cette méthodologie ? .....	4
2	<i>Ce qu'il</i> faut rechercher : les habitudes de dissimulation des conflits d'intérêts .....	6
	2.1 Incompatibilités .....	6
	2.2 Conflits ad-hoc .....	7
	2.3 Modèles transnationaux .....	8
3	<i>Où</i> chercher : stratégies de recherche .....	9
	3.1 Incompatibilités .....	9
	3.2 Conflits ad hoc .....	9
	3.3 Modèles transnationaux .....	14
	3.4 Outils de recherche électronique.....	15
4	<i>Quand</i> regarder : drapeaux rouges et autres déclencheurs.....	17
5	<i>Qui</i> doit regarder : les parties prenantes dans la détection des conflits d'intérêts.....	18
	5.1 Organismes de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts.....	19
	5.2 Superviseurs.....	19
	5.3 Contrôle interne .....	19
	5.4 Auditeurs externes .....	19
	5.5 Société civile .....	20
6	<i>En bref</i> : 10 principes .....	20

## 1 Pourquoi cette méthodologie ?

Les conflits d'intérêts non divulgués dans le secteur public sont l'une des formes les plus fréquentes de corruption, y compris dans les pays hautement industrialisés.<sup>1</sup> La communauté internationale a donc consacré un grand nombre de recherches à la **prévention** de cette forme de corruption, par exemple :

- OCDE, Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public, une boîte à outils (2005), 113 pages ;<sup>2</sup>
- BAD/OCDE, Gérer les conflits d'intérêts - Cadres, outils et instruments pour prévenir, détecter et gérer les conflits d'intérêts (2008), 247 pages ;<sup>3</sup>
- Initiative régionale de lutte contre la corruption (RAI), Règles et expériences sur les questions d'intégrité (2012), 119 pages ;<sup>4</sup>
- Banque mondiale, Public Accountability Mechanisms (PAM) : assessments of countries' in-law and in-practice efforts with regard to conflict of interest restrictions (2013), 10 pages ;<sup>5</sup>
- Conseil de l'Europe/Tilman Hoppe, Legislative Toolkit on Conflict of Interest (2015), 140 pages.<sup>6</sup>

Cependant, la prévention n'est qu'un côté de la médaille. Un système d'intégrité efficace doit également **détecter activement** les nombreux cas où la prévention a échoué parce que l'agent public n'a pas divulgué son conflit d'intérêts. Il est étonnant de constater que les manuels sur les conflits d'intérêts n'abordent pratiquement pas, voire pas du tout, la question de la détection active. Une publication de 247 pages porte même le titre prometteur de « Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, **Detecting**, and managing conflict of interest ». <sup>7</sup> Cependant, le lecteur ne trouve dans cette publication aucune méthode de « détection » des conflits d'intérêts.

La présente méthodologie vise à **combler** cette **lacune**. Elle tente de répondre à la question suivante : « Comment détecter un conflit d'intérêts que l'agent public n'a pas signalé ? ».

En réalité, jusqu'à présent, dans la plupart des pays, une seule **partie prenante** est chargée de détecter les conflits d'intérêts cachés, à savoir l'organe chargé de l'éthique ou de la lutte

---

<sup>1</sup> Voir par exemple pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande, Deloitte [Bribery and Corruption Survey 2017](#) : « La plupart des répondants, et de loin, ont désigné les conflits d'intérêts non divulgués comme la forme de corruption qu'ils ont observée. »

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.

<sup>3</sup> <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf>.

<sup>4</sup> [http://www.rai-see.org/doc/Study-Rules\\_and\\_experiences\\_on\\_integrity\\_issues-February\\_2012.pdf](http://www.rai-see.org/doc/Study-Rules_and_experiences_on_integrity_issues-February_2012.pdf).

<sup>5</sup> [https://ajidata.org/Pam/Documents/COI%20Primer\\_30Sep2013.pdf](https://ajidata.org/Pam/Documents/COI%20Primer_30Sep2013.pdf).

<sup>6</sup> [www.tilman-hoppe.de/Col\\_toolkit](http://www.tilman-hoppe.de/Col_toolkit).

<sup>7</sup> ADB/OCDE, Managing Conflict of Interest - Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest, 2008, 247 pages, [www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf](http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf) (souligné par l'auteur).

contre la corruption dans un pays donné. Dans de nombreux cas, l'organisme d'intégrité ne **réagit** qu'aux plaintes ou ne **vérifie** que l'exhaustivité des déclarations annuelles.<sup>8</sup>

L'objectif de cette méthodologie est de donner une image complète de ce que l'on peut faire pour détecter les conflits d'intérêts de **manière proactive**. Il existe toute une série de **schémas dans lesquels** les agents publics tentent de dissimuler leurs intérêts privés – tous ces schémas doivent être ciblés par la surveillance. Dans le même temps, les conflits d'intérêts laissent des **traces**, et diverses parties prenantes sont en mesure d'utiliser ces traces pour découvrir des conflits d'intérêts cachés.

Dans cette optique, cette méthodologie décrira :

- **Modèles** de dissimulation des conflits d'intérêts par les fonctionnaires ;
- Les **parties prenantes** qui pourraient jouer un rôle dans la détection des conflits d'intérêts cachés ;
- **Stratégies** que l'on pourrait épuiser en traçant les intérêts privés.

En tant que sous-produit de cette méthodologie, les décideurs politiques pourraient voir leur propre **législation** sur les conflits d'intérêts sous un jour nouveau et voir dans quelle mesure des pouvoirs supplémentaires pourraient être nécessaires pour une surveillance efficace des conflits d'intérêts.<sup>9</sup>

Cette méthodologie s'inscrit dans la continuité de « **l'Étude comparative** - Les conflits d'intérêts dans la pratique » de ReSPA (2015)<sup>10</sup> et de la « **Recommandation** des Balkans occidentaux sur la divulgation des finances et des intérêts par les fonctionnaires » de ReSPA (2014).<sup>11</sup>

Il est à espérer que cette méthodologie sera adaptée et intégrée aux mécanismes de contrôle des **organes d'intégrité**, aux procédures standard de la **fonction publique** au sens large et au suivi par la **société civile** des conflits d'intérêts dans le service public.

---

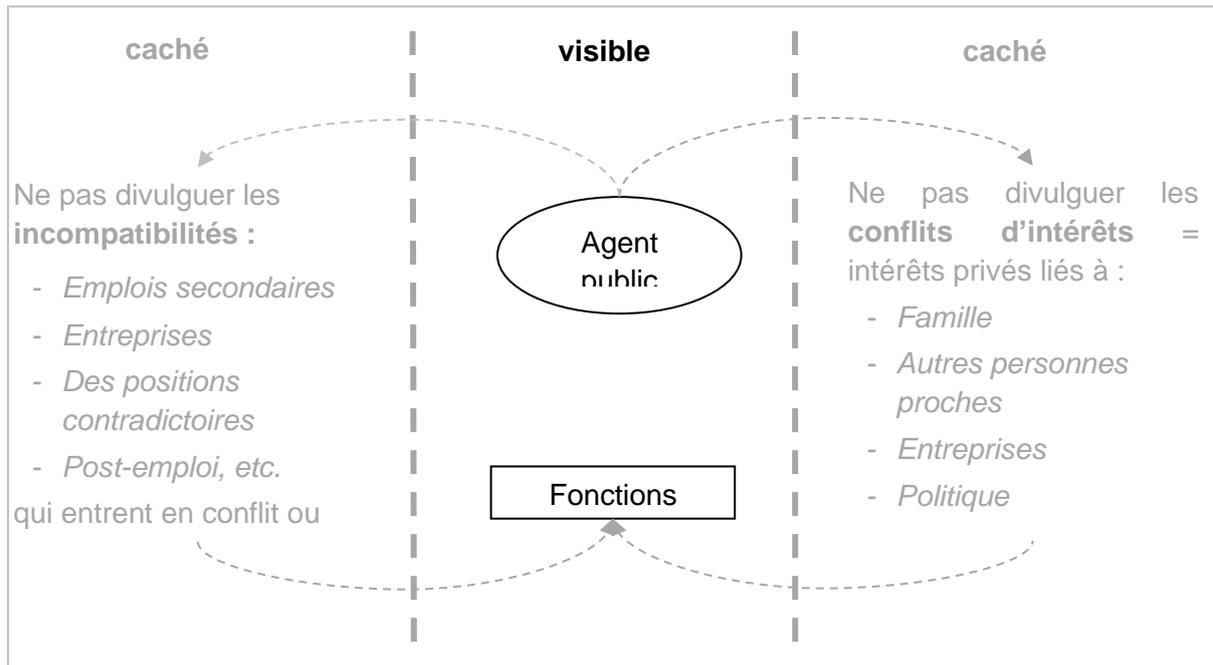
<sup>8</sup> Rapport anticorruption de l'Union européenne, COM(2014) 38 final, page 12 : « Les vérifications sur le fond sont souvent formalistes et se limitent pour la plupart à des contrôles administratifs. La capacité de contrôle et les outils nécessaires pour effectuer des vérifications de fond sont souvent insuffisants. »

<sup>9</sup> Comme l'indique la « Boîte à outils législative sur les conflits d'intérêts » du Conseil de l'Europe : « Il est important que les organes d'audit et de contrôle disposent de ressources et de **pouvoirs** suffisants pour exercer leurs fonctions. Cela inclut notamment l'accès immédiat et sans entrave à un large éventail de **bases de données de l'État** et à tout autre dossier ou document officiel. Les organes d'audit et de contrôle devraient également avoir le pouvoir d'utiliser des données privées accessibles au public (par exemple sur Internet) ou des informations fournies par des personnes physiques ou morales privées sur une base volontaire. Grâce à ces pouvoirs, un organe de contrôle pourrait, par exemple, examiner une sélection aléatoire de dossiers de passation de marchés et vérifier par recoupement avec le registre civil, le registre des entreprises et les informations des autorités fiscales, s'il existe un lien entre le soumissionnaire retenu et tout agent public de l'autorité publique concernée. » (ibid, commentaire de l'article 17).

<sup>10</sup> <http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2015-7>.

<sup>11</sup> <http://www.respaweb.eu/11/library#income-and-asset-declarations-comparative-study-113>.

## 2 Ce qu'il faut rechercher : les habitudes de dissimulation des conflits d'intérêts



### 2.1 Incompatibilités

Les incompatibilités ne constituent pas en soi un conflit d'intérêts, mais des restrictions destinées à prévenir les conflits d'intérêts avant qu'ils ne puissent se produire. En d'autres termes, les incompatibilités tentent de minimiser le risque de conflits d'intérêts. Par exemple, dans certains pays, (certaines catégories d') agents publics ne sont pas autorisés à exercer une profession secondaire ou à posséder une entreprise, car il existe un risque élevé que les intérêts de la profession ou de l'entreprise entrent en conflit avec les fonctions publiques de l'agent. Les principales restrictions permanentes constatées au niveau international et les stratégies de dissimulation respectives sont les suivantes :

Restriction sur	Stratégie de dissimulation
Emplois secondaires	Ne pas déclarer l'emploi secondaire dans la déclaration de patrimoine/intérêts ; ne pas déclarer l'emploi dans la déclaration fiscale ; ne pas déclarer l'emploi aux assurances sociales (le cas échéant).
Entreprises	Ne pas déclarer l'entreprise dans la déclaration de patrimoine/intérêts ; enregistrer l'entreprise sous un autre nom ou sous une structure juridique en tant qu'intermédiaire.
Contrats avec le secteur public	Ne pas déclarer le contrat dans la déclaration de patrimoine/intérêts ou utiliser des structures juridiques comme intermédiaires.

Adhésions	Ne pas déclarer l'adhésion dans la déclaration de patrimoine/intérêt.
Des positions publiques contradictoires	Ne pas déclarer la fonction dans la déclaration de patrimoine/intérêt.
Post-emploi	Ne pas déclarer le post-emploi dans la déclaration de patrimoine/intérêts ; ne pas le divulguer à l'ancien employeur ; ne pas le déclarer dans la déclaration fiscale ; ne pas l'enregistrer auprès des assurances sociales (le cas échéant).
Affiliation politique	Ne pas déclarer l'adhésion dans la déclaration de patrimoine/intérêt ; éviter de participer aux événements (semi-)publics du parti politique.

## 2.2 Conflits ad-hoc

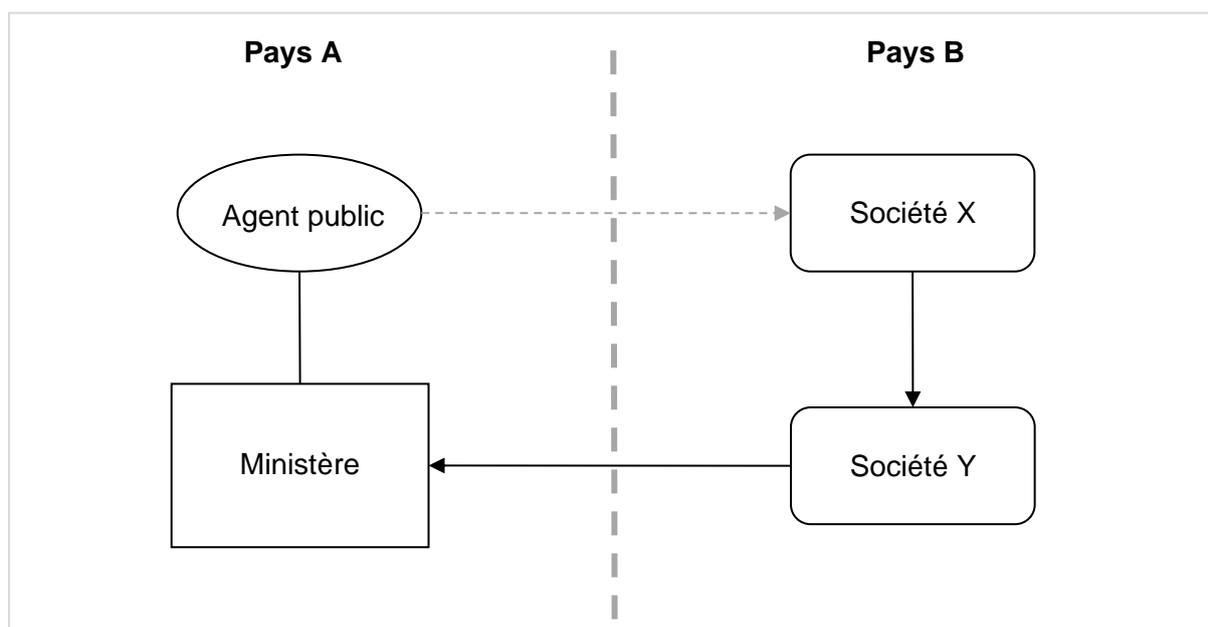
Les conflits d'intérêts ad hoc dépendent de la situation : l'agent public se trouve temporairement dans une position qui lui permet de promouvoir ses intérêts privés. Par exemple, un inspecteur des impôts effectue un contrôle fiscal sur un membre de sa famille.

Catégorie d'intérêt privé	Stratégie de dissimulation
Relations familiales	Ne pas divulguer une relation familiale ad hoc ; ne pas déclarer les membres de la famille dans la déclaration de patrimoine/intérêts dans la mesure requise ; ne pas déclarer une entreprise familiale dans la déclaration de patrimoine/intérêts ; dissimuler la relation familiale derrière un nom différent ou une personne morale.
Autres relations proches	Ne pas divulguer une relation personnelle ad hoc.
Relation d'affaires	Ne pas divulguer la relation commerciale ad hoc ; ne pas déclarer une entreprise dans la déclaration de patrimoine/intérêts ; ne pas enregistrer l'entreprise ou ses intérêts réels ; enregistrer l'entreprise sous un autre nom.
Affiliation politique	Ne pas déclarer l'affiliation politique ; ne pas déclarer l'adhésion dans la déclaration de patrimoine/intérêt.
Cadeaux	Ne pas déclarer la réception de cadeaux dépassant les limites légales ; présenter le cadeau comme provenant de sources privées ; dissimuler le cadeau à l'attention du public (ne pas afficher un voyage « sponsorisé » sur les réseaux sociaux).

Une autre stratégie générique pour tous les intérêts privés susmentionnés consiste à s'arranger pour que l'acte officiel soit exécuté par un **autre fonctionnaire**, mais sous les instructions informelles de celui qui est en conflit d'intérêts.

### 2.3 Modèles transnationaux

Les juridictions étrangères ne sont pas seulement une option attrayante pour les agents publics qui cherchent à dissimuler leur argent provenant de sources de corruption ; les pays étrangers sont également intéressants pour dissimuler les conflits d'intérêts. Par exemple, un ministre qui fait des affaires avec son propre ministère sera facilement détecté. Il est possible de dissimuler cette activité sous la propriété d'une autre société (nationale), mais toute partie prenante intéressée qui consulte le registre national des sociétés pourrait également le découvrir. Cacher une telle entreprise sous une ou plusieurs couches de structures juridiques étrangères est une alternative plus efficace. Un organisme de surveillance national peut ne pas avoir les pouvoirs nécessaires pour vérifier les bases de données étrangères et celles-ci peuvent ne pas être accessibles au public, ne serait-ce que pour des raisons linguistiques, ou parce que la base de données est située dans un pays non transparent (« destination off-shore »).



Il existe essentiellement deux types de schémas impliquant des pays étrangers :

- Incompatibilités : L'agent public possède une entreprise à l'étranger ou dispose de revenus provenant d'une fonction à l'étranger et ne les divulgue pas.
- Conflits ad hoc : L'agent public (ou sa famille/autres proches) possède une entreprise nationale, la dissimule derrière le voile d'une structure juridique étrangère et s'engage dans une situation de conflit d'intérêts, par exemple en obtenant des marchés de son employeur.

### 3 Où chercher : stratégies de recherche

#### 3.1 Incompatibilités

La stratégie de recherche des incompatibilités recoupe largement l'audit financier des déclarations de patrimoine. L'organe de contrôle compare les données contenues dans la déclaration annuelle de l'agent public avec les données contenues dans les bases de données publiques et privées, telles que celles sur les sociétés, les entreprises, les impôts, l'état civil (membres de la famille). L'organe de contrôle peut généralement détecter les adhésions non déclarées en recherchant sur Internet les listes de membres ou des informations secondaires (par exemple, un communiqué de presse ou un rapport sur un événement de l'association mentionnant l'adhésion de l'agent public).

Voici une liste de bases de données et les incompatibilités qui peuvent être détectées à partir de leurs données. Bien entendu, l'existence et l'accès à ces bases de données dépendent de la situation dans le pays concerné :

Base de données	Incompatibilité pertinente
Autorité fiscale	Revenu supplémentaire, propriété d'une entreprise, frais d'adhésion à un parti politique, deuxième poste public, deuxième emploi ou emploi après avoir quitté ses fonctions.
Registre d'état civil	Cercle des membres de la famille pour identifier s'il y a des violations des restrictions sur la propriété de l'entreprise par les membres de la famille.
Registre des entreprises	Propriété d'une entreprise violant les restrictions.
Registre des entreprises	Propriété d'une entreprise violant les restrictions.
Registres des brevets/licences	Propriété d'une entreprise violant les restrictions.

Les **affiliations politiques** ne sont pas faciles à détecter. En général, il n'existe pas de base de données sur les adhésions à un parti politique, à l'exception des listes de membres internes et privées que possèdent les partis politiques.

En outre, il convient d'effectuer une recherche créative des données publiées sur l'**internet**. Il existe de bonnes instructions sur la manière de trouver des informations cachées : par exemple « Exposing the Invisible » par Tactical Technology Collective, <sup>12</sup>ou « Bellingcat's Digital Forensics Tools ».<sup>13</sup>

#### 3.2 Conflits ad hoc

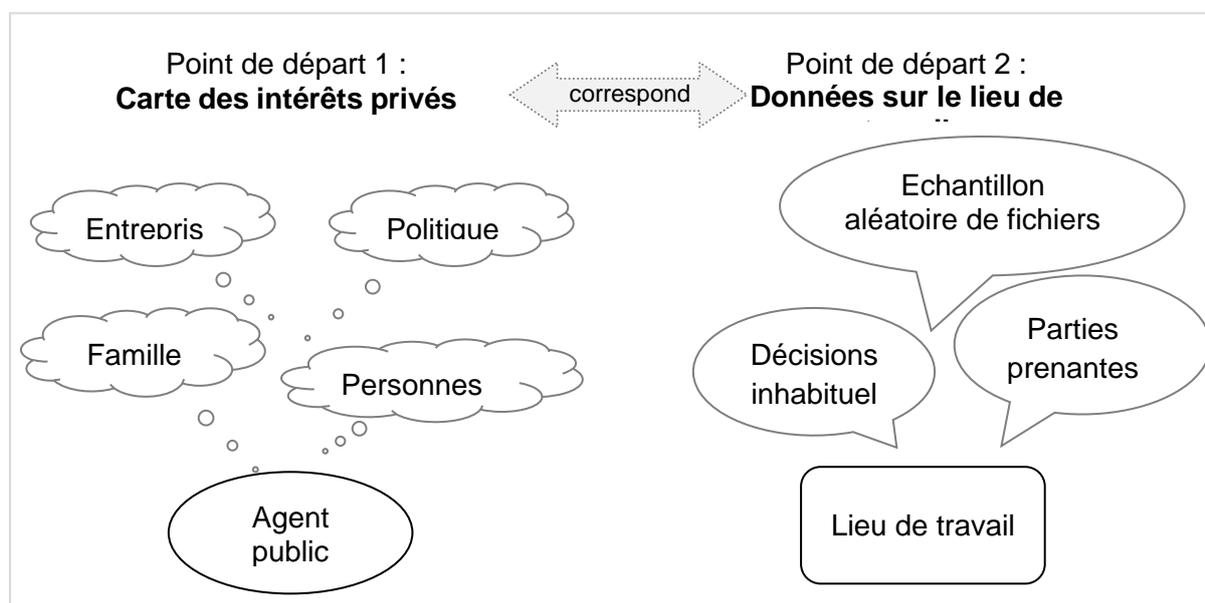
<sup>12</sup> <https://exposingtheinvisible.org/>.

<sup>13</sup> <https://docs.google.com/document/d/1BfLPJpRtyq4RFtHJoNpvWQjmGnyVkfE2HYolCKOGguA/edit>.

Il y a conflit d'intérêts lorsqu'un « intérêt privé » de l'agent public « influence, ou semble influencer, l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles [l'intérêt public] ». <sup>14</sup> Dissimuler un conflit d'intérêts signifie : dissimuler l'intérêt privé et dissimuler qu'il est lié aux fonctions publiques de l'agent public. Tant l'intérêt privé que le lien avec les fonctions de l'agent public sont inconnus. Ainsi, pour détecter le conflit, il faut travailler à partir des deux extrémités :

- Identifier et cartographier tous les **intérêts privés** de l'agent public. Les intérêts privés ne sont pas physiques mais « seulement dans le cœur » des personnes concernées. Néanmoins, ils laissent des traces - dans les dossiers administratifs, les bases de données, les réseaux sociaux, etc.
- Rechercher dans les **décisions prises par l'agent public sur son lieu de travail** les parties prenantes pour lesquelles il pourrait éventuellement avoir un intérêt privé.

En travaillant des deux côtés, il faut rechercher toute relation entre les intérêts privés du fonctionnaire et ses performances sur le lieu de travail :



### 3.2.1 Point de départ 1 : La carte des intérêts privés

La première étape consiste à dresser une carte qui montre les parties prenantes dans lesquelles l'agent public pourrait éventuellement avoir un intérêt privé. Pour identifier ces parties prenantes, ne pensez pas seulement aux noms. Les noms des parties prenantes sont importants, mais ne sont pas les seuls éléments d'identification ; les adresses ou les numéros d'identification fiscale sont tout aussi importants, même si aucun nom n'est connu. Par exemple, l'adresse du domicile de l'agent public - n'importe quel membre du ménage pourrait représenter un intérêt privé de l'agent public : Si leur nom n'est pas connu, leur adresse l'est. Ce n'est qu'en utilisant cette adresse qu'il est possible d'identifier les intérêts privés.

<sup>14</sup> Art. 13 para. 1 [Recommandation du](#) Conseil de l'Europe [n° R \(2000\) 10](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduite des agents publics.

*Exemple :*

*L'agent public travaille comme professeur dans une école de droit. Pour un audit de conflit d'intérêts, on pourrait rechercher la liste des étudiants qui passent l'examen final en utilisant l'adresse du domicile du professeur. Toute correspondance pourrait conduire à un membre de la famille du professeur ou à un associé, et entraîner un conflit d'intérêts du professeur dans l'examen de l'étudiant concerné.*

Les sources suivantes peuvent fournir des identifiants pour les intérêts privés :

Catégorie	Source des données
Membres de la famille	Registre civil, réseaux sociaux, adresse de l'agent public ou domicile (pour les membres du ménage)
Autres relations proches	Sites web liant l'agent public et une personne comme ayant une relation étroite (recherche aléatoire du nom de l'agent public, réseaux sociaux) ; adresse enregistrée de l'agent public ou domicile (pour les membres du ménage) ; registre foncier ; registre des procurations.
Entreprises	Base de données fiscales, registre des sociétés, registre des entreprises, registre de la propriété intellectuelle, internet, réseaux sociaux, registre des procurations
Affiliation politique	Base de données fiscales (cotisation politique - si déductible des impôts), base de données des dons politiques, internet, réseaux sociaux

Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, il faut effectuer une recherche créative des données publiées sur **Internet**. Il existe de bonnes instructions sur la façon de trouver des informations cachées : par exemple « Exposing the Invisible » par Tactical Technology Collective,<sup>15</sup> ou « Bellingcat's Digital Forensics Tools ».<sup>16</sup>

La **carte donne une** liste de noms et éventuellement d'autres identifiants, tels que des adresses ou des numéros d'impôts. Ces éléments constituent les termes de recherche de la deuxième étape : dans cette deuxième étape, il faut rechercher les données professionnelles de l'agent public pour chacun de ces termes de recherche. Tout résultat positif doit entraîner un examen approfondi de la manière dont les fonctions de l'agent public et l'intérêt privé peuvent être liés.

Voici une liste non exhaustive de bases de données dans lesquelles on peut rechercher une correspondance avec un identifiant d'intérêts privés :

<sup>15</sup> <https://exposingtheinvisible.org/>.

<sup>16</sup> <https://docs.google.com/document/d/1BfLPJpRtyq4RFtHJoNpvWQjmGnyVkfE2HYoICKOGguA/edit>.

Base de données	Intérêt privé éventuel
Base de données des ressources humaines (liste du personnel)	Embauche de membres de la famille ou de personnes proches
Appels d'offres (marchés publics)	Passation de marchés par des membres de la famille, des personnes proches ou des entreprises liées à l'agent.
Base de données fiscales	Décisions ou contrôles des inspecteurs des impôts concernant des personnes ou des entreprises proches
Licences (permis de conduire, licences professionnelles, permis de construire, etc.)	Octroi de licences pour fermer des personnes ou des entreprises
Registres de l'éducation (admissions, examens, etc.)	Favoriser les personnes proches dans les admissions ou les examens
Douanes (base de données des inspections)	Favoriser des personnes ou des entreprises proches
Base de données sur les décisions de zonage (par exemple, dans les municipalités)	Valorisation des biens fonciers de l'agent public, des personnes proches ou de leurs entreprises.
Base de données des patients (hôpitaux, assurances)	Traitement favorable des personnes proches
Base de données des affaires judiciaires	Affaires décidées par un procureur ou un juge liées à des personnes proches ou à leurs affaires
Toute archive de dossiers papier	Tout intérêt privé

Les **cadeaux** constituent un cas particulier : De nombreux cadeaux sont tangibles mais ne laissent pas de traces dans une base de données, comme les « petits » cadeaux (vin, stylos à plume, montres, etc.). Si les cadeaux sont suffisamment importants pour figurer dans une déclaration de patrimoine, comme des voitures ou des biens immobiliers, ils peuvent être détectés lors d'un audit financier de la déclaration s'ils n'ont pas été déclarés ou si leur source a été obfusquée. Certains cadeaux sont immatériels, comme une invitation à dîner ou une invitation à un voyage d'agrément pour le week-end. Ces cadeaux ne peuvent généralement être détectés activement qu'en vérifiant les traces sur les réseaux sociaux. En résumé : La détection des cadeaux reçus non déclarés dépend largement de la notification par un informateur (collègue, citoyen). S'il est suffisamment important, le cadeau peut être détecté activement en utilisant les méthodes habituelles d'audit financier.

### 3.2.2 Point de départ 2 : les données sur le lieu de travail de l'agent public

Cette stratégie de recherche ne commence pas par une carte des intérêts privés, mais par une carte des décisions prises par l'agent public dans l'exercice de ses fonctions. Tout d'abord, il faut rechercher toute décision **exceptionnelle**, en raison de sa valeur financière (par exemple, l'attribution d'un marché, le rezonage d'un terrain, etc.), de l'étendue des droits qu'elle accorde à un acteur privé (par exemple, la durée d'une licence, l'adhésion à un organisme public, etc.) Il convient d'examiner au moins un échantillon de ces décisions en suspens : L'une des parties prenantes bénéficiant de la décision publique est-elle liée à l'agent public par un intérêt privé ? À cette fin, il faut prendre les identifiants des parties prenantes (nom, adresse, numéro d'identification fiscale) et essayer de les relier à l'agent public.

*Exemple :*

*L'entreprise Z. a remporté un important appel d'offres du ministère de l'Éducation. Une vérification des antécédents de la société Z. révèle que M. G. est l'un des propriétaires. Une vérification dans le registre des entreprises révèle que M. G. possède une autre entreprise, l'entreprise U. Selon la base de données sur le financement politique, l'entreprise U. a apporté une contribution importante à la campagne électorale du vice-ministre de l'éducation.*

Il est évident que beaucoup, sinon la plupart des conflits d'intérêts cachés concernent des décisions normales de tous les jours : un jugement au tribunal, la décision d'abandonner des poursuites, un permis de construire, un marché public mineur ou l'embauche d'une personne dans un ministère. C'est pourquoi il faut toujours vérifier un **échantillon aléatoire** de décisions et effectuer une vérification des antécédents des parties prenantes concernées.<sup>17</sup>

Comme c'est le cas pour les déclarations fiscales,<sup>18</sup> il existe des vérifications ciblées et aléatoires des déclarations de biens et d'intérêts. Ainsi, lorsque le GRECO a constaté l'absence de mécanismes de vérification, il a recommandé de « coupler le système de déclaration à un mécanisme de contrôle efficace (y compris des vérifications aléatoires) ».<sup>19</sup>

En ce qui concerne les bases de données et les sources des décisions prises par les agents publics, elles sont les mêmes que celles mentionnées ci-dessus dans le point de départ 1.

Il est également important de vérifier si l'agent public a agi dans le cadre des **tâches** qui lui ont été assignées par les règles internes. Si ce n'est pas le cas, cela peut indiquer que l'agent public a agi au nom (et sur instruction) d'un collègue afin de dissimuler le conflit d'intérêts de ce dernier.

---

<sup>17</sup> Pour les audits aléatoires selon les normes internationales, voir par exemple : OCDE, [Utilisation des programmes de vérification aléatoire](#) (2004), 51 pages ; Rapport d'évaluation GRECO Bosnie-Herzégovine ([EvalIV Rep \(2015\) 2E](#)), recommandation v : il est recommandé de « coupler le système de divulgation avec un mécanisme de contrôle efficace (y compris des vérifications aléatoires) ».

<sup>18</sup> Voir par exemple : OCDE, [Utilisation des programmes d'audit aléatoire](#) (2004), 51 pages.

<sup>19</sup> Voir par exemple le rapport d'évaluation du GRECO sur la Bosnie-Herzégovine ([EvalIV Rep \(2015\) 2E](#)), recommandation v.

### 3.3 Modèles transnationaux

#### 3.3.1 Incompatibilités

Pour les incompatibilités, la stratégie de recherche est la même que pour les incompatibilités nationales, sauf qu'il faut vérifier les bases de données **étrangères**. Cela pose deux problèmes :

- Tout d'abord, il faut avoir accès aux bases de données à l'étranger.
- Deuxièmement, on ne sait pas dans lequel des quelque 195 pays l'agent public dirige une entreprise ou exerce une profession (par exemple, un cabinet de conseil), en supposant qu'il lui est interdit de le faire.

**Accéder à l'étranger** : Le moyen le plus simple est d'accéder aux **données ouvertes**. De nombreuses bases de données à l'étranger sont accessibles à tous en ligne, certaines même dans une langue bien comprise au niveau international ou régional, comme l'anglais. En outre, la saisie de termes clés dans un moteur de recherche Internet peut souvent donner des résultats étonnamment bons. On peut franchir les barrières linguistiques en utilisant des outils de traduction automatique (par exemple, *google translate*).

Lorsque les bases de données ne sont pas disponibles en ligne, les organes de surveillance ont généralement besoin d'un **accord** formel ou informel avec l'autre pays. À cette fin, un accord multilatéral a été rédigé<sup>20</sup> et la Commission européenne a recommandé son adoption.

**Sélection** du pays : Pour les recherches sur **Internet**, toute information liée aux termes clés sera généralement affichée à partir de n'importe quel pays, pour autant que le site Web concerné contienne les termes clés dans le même alphabet. Par exemple, un site web russe peut référencer des noms anglais en alphabet latin ou les translittérer.

En ce qui concerne l'accès aux **bases de données** restreintes **des États**, il n'est pas possible de demander à 195 pays de vérifier un seul fonctionnaire, s'il existe des correspondances dans l'une des bases de données (195 multiplié par 10 ou plus). Cependant, on pourrait effectuer une vérification aléatoire dans un petit nombre de pays où la probabilité de transactions transfrontalières est plus élevée. Par exemple, la Moldavie et la Roumanie partagent la même langue et ont de nombreux liens transfrontaliers dans les affaires, les familles et la coopération étatique.

Certaines bases de données étrangères pourraient exiger le paiement d'un **droit d'utilisation**. À cette fin, les organes de contrôle devraient disposer d'une base juridique<sup>21</sup> et d'un petit budget pour payer ces frais. Souvent, ces frais ne sont payables que par carte de crédit et/ou par des services tels que PayPal. L'organe de contrôle devrait avoir accès à un tel service de paiement.

---

<sup>20</sup> Voir la [page web de la RAI](#) en coopération avec les efforts similaires de la ReSPA ([étude de faisabilité](#) 2014) et en queue de pigeon ; [communiqué de presse](#) (12 juillet 2017) du ministère italien des Affaires étrangères sur les résultats du sommet de Trieste.

<sup>21</sup> Voir par exemple le règlement ukrainien n° 201/30069 de 2017 (ministère de la Justice), chapitre III, section 11, partie 2 : « Pour vérifier les informations sur les entités déclarantes mentionnées dans la déclaration, l'agence nationale a le droit de recevoir des informations provenant de bases de données publiques, de registres d'États étrangers, y compris en payant une redevance pour une information particulière en vertu de la loi, si cette redevance est requise pour obtenir un accès à l'information. »

Lorsque le conflit d'intérêts implique une suspicion de **blanchiment d'argent**, le réseau international des cellules de renseignement financier (CRF) peut être utilisé pour l'échange transfrontalier de données. Il convient de noter que dans certains pays, la vérification des déclarations est effectuée par la CRF, comme pour une grande partie des déclarations de patrimoine en Grèce.

### 3.3.2 Conflits ad hoc

L'implication d'une société étrangère inconnue et non transparente doit être un signal d'alarme qui déclenche une vérification approfondie des antécédents : Qui est propriétaire de l'entreprise étrangère ? Quelles autres sociétés la société étrangère possède-t-elle, et un agent public national les possède-t-il (partiellement) ?

#### *Exemple :*

*Le ministère des Transports a lancé un appel d'offres pour un important contrat de livraison de 12 tramways pour la capitale. Il attribue le contrat à l'entreprise Q. d'un pays voisin. Une vérification des antécédents de l'entreprise Q. permet de consulter le registre des sociétés étrangères. Les données montrent que l'entreprise Q. appartient à une société nationale. La propriétaire de la société nationale est Mme W., qui réside dans le pays voisin. Les données du registre d'état civil étranger montrent que Mme W. est mariée au chef de service du ministère des transports.*

L'exemple montre qu'il peut également exister des relations transfrontalières impliquant un intérêt privé, telles que des relations familiales ou d'autres relations étroites. Les données provenant de l'internet (site web de l'entreprise, registres des sociétés étrangères) et des réseaux sociaux peuvent également être utiles pour identifier ces relations.

### 3.4 Outils de recherche électronique

Il est évident que toute recherche d'intérêts privés liés à un agent public se fait plus efficacement lorsque les données sont consultables sous forme électronique et qu'un logiciel est disponible pour soutenir toute recherche. Le secteur privé bénéficie depuis longtemps de ces outils de recherche électronique.<sup>22</sup> Les grandes sociétés d'audit, en particulier, utilisent des logiciels spéciaux pour exploiter les bases de données existantes à la recherche de correspondances, par exemple entre employés et vendeurs :<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> FSS (2017), [Meilleures pratiques pour les employeurs : Conflits d'intérêts](#) : « On dit souvent que les relations sont difficiles à découvrir, mais en réalité, les conflits laissent presque toujours une empreinte qui peut être détectée avec des techniques d'exploration de données électroniques. Plutôt que de détecter, il s'agit plutôt d'identifier les relations. » ; Compliance Week (2014), [Isn't That a Conflict ? Le rôle de l'auditeur interne dans l'examen des parties liées](#) : « Plus fréquemment, je vois l'utilisation de la technologie analytique émerger comme un outil de détection des conflits d'intérêts potentiels. Un rapprochement des données peut être effectué entre les fichiers de données des employés et des fournisseurs afin d'identifier les relations qui suggèrent d'éventuels conflits et faiblesses de contrôle. Le rapprochement rechercherait les employés et les vendeurs ayant la même adresse, le même numéro d'identification fiscale ou le même compte bancaire. »

<sup>23</sup> Capture d'écran « Vendor/employee matching records - Anti-Fraud Analytics and Electronic Discovery by Deloitte », extraite de : Jean Villedieu (28 avril 2014), Détection de la fraude : identifier les conflits d'intérêts avec des graphiques, <https://linkurio.us/blog/fraud-detection-identifying-conflicts-of-interest-with-graphs/>.

Employee Name	Employee Address	Home Phone	Vendor Name	Vendor Address	Phone	YTD Paid
Bristol, Jim J	30 Dean Wells Ct	6394565896	STONE GRASS COMPANY LLC	30 DEAN WELLS COURT	6394565896	\$980
Bunton, Susie F	600 N Church	6567833693	COLD CREEK MACHINE & TOOL	600 NORTH CHURCH ST	6567833693	\$2,507
Smith, Debra A	2180 Milhaven Court	3146539490	HAZELWOOD EAST GRADUATION	ATTN DEBRA SMITH 11300 DUNN	3146539490	\$9,765
Fehrenbacher, Jimmy	2115 N 600TH ST	6187522791	FEHRENBACHER CARPENTRY	2705 NORTH 600TH ST	6187522791	\$5,674
Slider, Kim E	2 Meppen Drive	3338429601	LAW OFFICE OF KIM E SLIDER LL	4 MEPPEN DRIVE	3338429601	\$15,350
Lopinotis, Douglas S	1702 N. 17th	6182772146	LOPINOTIS COMMUNICATIONS IN	26 LISA LANE	6182772146	\$700,000
Woodsmith, Michael G	1388 Jones Place	5735927709	MICHAEL GENE WOODSMITH	P O BOX 1233	5735927709	\$56,780
Wright, Kipper D	2222 W. 9th	6362392289	CUB SCOUT Pack 444	ATTN KIPPER WRIGHT 2222 W 9TH	6362392289	\$500

L'applicabilité de ces outils dépend de la qualité des bases de données publiques. Certains des problèmes à cet égard sont les suivants :

- Les données sont-elles **lisibles par machine** ? Une « base de données » constituée uniquement d'une collection de fichiers images de formulaires papier scannés ne sera pas d'une grande utilité, à moins que les fichiers images ne puissent être triés par nom de personne. Dans ce cas, les images doivent recevoir un traitement adéquat qui leur permette d'être consultables (par exemple, la reconnaissance optique de caractères - ROC).
- Par quels **identifiants** peut-on effectuer une recherche dans la base de données ? Parfois, les bases de données ne permettent pas d'effectuer des recherches par nom, mais uniquement par caractéristiques techniques (par exemple, par emplacement de la parcelle de propriété, mais pas par nom). Une solution possible dans ce contexte pourrait être d'extraire les données brutes dans un format consultable, puis d'appliquer le logiciel de recherche.
- Les identifiants sont-ils non ambigus ? Le nom et le prénom ne sont souvent pas suffisants pour identifier une personne. Il faut souvent ajouter un autre identifiant, soit électroniquement, soit manuellement après avoir trouvé plusieurs correspondances avec les mêmes noms.
- Les identifiants ont-ils changé au fil du **temps** ? Il arrive que le système de numérotation, par exemple pour les passeports ou les entreprises, change au fil du temps. Par conséquent, une seule et même personne physique ou morale peut être enregistrée sous deux numéros différents dans des bases de données différentes, selon le moment où les données ont été saisies.
- Dans quelle mesure les données sont-elles **fiables** ? Il faut garder à l'esprit que les données peuvent avoir été saisies avec des erreurs ou que de grandes quantités d'informations peuvent manquer. Il peut également y avoir des faux positifs dans l'échantillon de données recherché. Cet aspect est important car on ne peut pas se fier à un résultat de recherche négatif : Il faudra compléter la recherche électronique en ce qui concerne les données manquantes ou les correspondances manquantes (par exemple en vérifiant un échantillon aléatoire de données qui ne sont pas contenues dans la base de données mais uniquement sur papier).

Pour autant que l'on puisse en juger, les logiciels utilisés pour détecter les conflits d'intérêts dans le secteur privé ont rarement été appliqués dans le secteur public (en dehors des

entreprises publiques). L'essai, le développement ou l'achat de tels logiciels est un domaine sur lequel les donateurs internationaux pourraient concentrer leur aide.

#### 4 **Quand regarder : drapeaux rouges et autres déclencheurs**

Il n'est pas possible de réaliser un « audit des conflits d'intérêts » approfondi sur tous les agents publics, ou seulement sur une partie importante d'entre eux. La réalisation d'un audit à partir des points de départ 1 et 2 de la stratégie de recherche susmentionnée (voir chapitre 3) nécessite des ressources humaines, même si l'on dispose d'outils de recherche électroniques. Il convient donc de hiérarchiser les audits et de les lancer en particulier sur la base des critères suivants :

- Une sélection **aléatoire** (« loterie ») d'un pourcentage d'agents publics chaque année (par exemple 4%) ;
- Les **médias** font état de soupçons ;
- **Plaintes** fondées sur des violations de conflits d'intérêts (ouvertes et anonymes) ;
- La vérification d'une déclaration annuelle révèle :
  - o **Déclaration incomplète** : L'agent public n'a pas déclaré un élément susceptible de constituer ou de concerner un intérêt privé (un membre de la famille, une entreprise ou un bien immobilier appartenant à l'agent ou à sa famille, etc ;) )
  - o **Richesse illicite ou inexplicée** : Le mode de vie (flux financiers sortants) n'est pas soutenu par les revenus (flux financiers entrants) ;
  - o Le mode de vie est soutenu par les revenus, mais il existe des revenus « légaux » **inhabituels**, tels que ceux provenant de l'exploitation d'une entreprise.
    - les transactions foncières,
    - développement du territoire,
    - le revenu des entreprises,
    - des investissements ou des revenus étrangers, ou
    - des transactions financières avec les membres de la famille ou d'autres personnes proches.

Tous ces incidents pourraient indiquer que la richesse a été acquise dans le cadre d'un conflit d'intérêts au détriment de l'État (rezonage favorable de terrains, marchés publics avantageux, etc.)

- Les membres de **la famille** possèdent des entreprises ;
- Agent public ayant été propriétaire d'**entreprises** ou ayant travaillé dans le secteur privé dans une fonction de direction ;
- Postes à **haut risque** (marchés publics, ressources humaines, licences, subventions, en gros partout où l'État distribue des ressources limitées/où les citoyens sont en concurrence pour être sélectionnés) ;

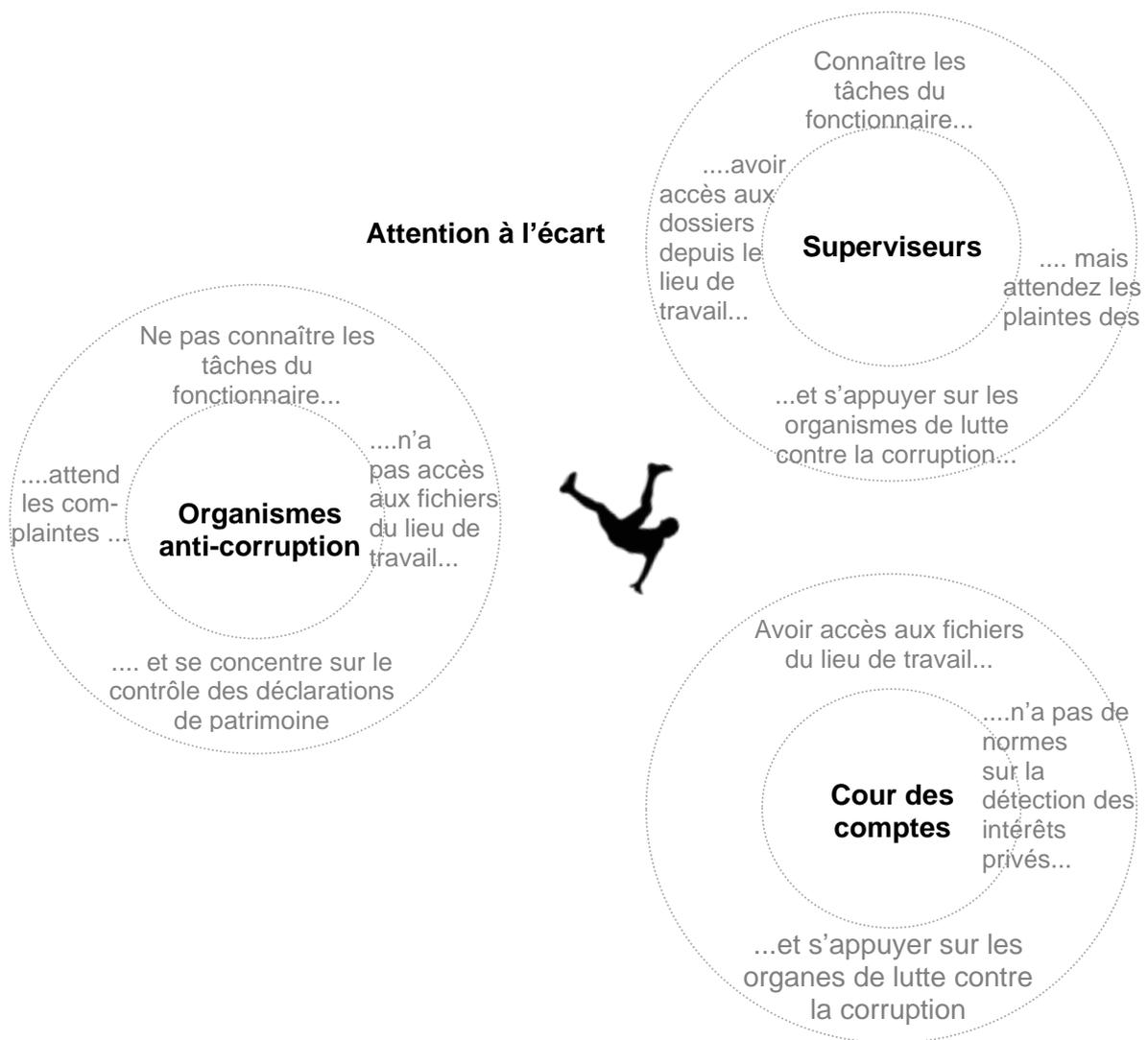
- L'organisme public employeur a conclu des contrats avec des entreprises **étrangères**.

## 5 Qui doit regarder : les parties prenantes dans la détection des conflits d'intérêts

Dans la perspective stratégique de la mise en place d'un système national opérationnel de détection des conflits d'intérêts cachés, deux choses sont importantes :

- Un organisme (centralisé) ne peut et ne doit pas être le seul à être chargé de détecter les conflits d'intérêts ;
- Toutes les autres parties prenantes doivent recevoir des instructions claires sur leur rôle dans la détection des conflits d'intérêts.

Souvent, l'écart de détection des conflits d'intérêts se présente en pratique comme suit :



## 5.1 Organismes de vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts

Les commissions d'éthique ou les agences de lutte contre la corruption sont généralement chargées de vérifier les déclarations annuelles de biens et d'intérêts des agents publics. Ces organismes ont les rôles suivants dans la détection des conflits d'intérêts cachés :

- Vérifiez que les déclarations annuelles sont **complètes** ; en cas de données incomplètes, informez l'employeur afin d'entamer un audit approfondi des conflits d'intérêts (à moins que la commission d'éthique ou l'agence de lutte contre la corruption ne soit habilitée à mener elle-même un tel audit en examinant les dossiers sur le lieu de travail ;
- Effectuez un examen basé sur les points de départ 1 et 2 de la stratégie de recherche sur une sélection d'agents publics (voir chapitre 4) en utilisant toutes les données disponibles auxquelles l'organe de contrôle a accès (**données ouvertes** ainsi que toutes les bases de données publiques et privées).

## 5.2 Superviseurs

Tous les superviseurs doivent superviser **activement** leur personnel. <sup>24</sup>Cela signifie qu'ils doivent

- avoir une compréhension raisonnable de la **déclaration de patrimoine et d'intérêts** de chaque membre du personnel et des intérêts privés qui y sont divulgués, ainsi que des fonctions officielles de chaque membre du personnel ;
- d'examiner régulièrement un **échantillon de** décisions prises par les membres du personnel pour toute transaction présentant des indices d'implication d'intérêts privés.

## 5.3 Contrôle interne

Les unités d'inspection/contrôle internes devraient avoir accès aux déclarations de patrimoine/intérêts et devraient mener la stratégie de recherche mentionnée ci-dessus (chapitre 3) sur une sélection d'agents publics (voir chapitre 4) en utilisant toutes les données disponibles auxquelles l'unité d'audit a accès (**dossiers de travail**, données ouvertes ainsi que toutes les bases de données publiques et privées).<sup>25</sup>

## 5.4 Auditeurs externes

Les cours des comptes doivent inclure une **procédure standard** de détection des conflits d'intérêts dans leurs règles d'audit. Ils devraient toujours examiner un échantillon de décisions et appliquer les étapes 1 et 2 de la stratégie de recherche (chapitre 3).

---

<sup>24</sup> Commission indépendante contre la corruption (ICAC), New South Wales (Australie), site web sur : Preventing corruption, Detecting corrupt conduct, Supervision and checking, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/detecting-corrupt-conduct/supervision-and-checking/4883>.

<sup>25</sup> Voir ICAC, The role of internal audit and work review in detecting corruption : « Les agences doivent disposer de processus d'audit et d'examen du travail capables de détecter les types de comportement corrompu identifiés par l'agence dans son processus d'identification des risques », <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/detecting-corrupt-conduct/internal-audit-and-work-review/1534>.

## 5.5 Société civile

Les journalistes, les ONG et/ou les citoyens intéressés peuvent appliquer les étapes 1 et 2 de la stratégie de recherche à tout moment en utilisant toutes les données auxquelles ils ont accès : les données ouvertes ainsi que toutes les bases de données publiques et privées, ainsi que tous les dossiers qu'ils pourraient avoir en leur possession (copies de dossiers de travail d'un informateur).

## 6 En bref : 10 principes

### 10 principes pour des audits efficaces des conflits d'intérêts

1. Les organismes publics chargés de la surveillance ne doivent pas se contenter d'**attendre les plaintes**, mais mettre en place des mécanismes de **détection active des** conflits d'intérêts.
2. La vérification de l'exhaustivité des **déclarations annuelles** ne constitue pas en soi un audit des conflits d'intérêts et n'est pas suffisante.
3. Un audit doit **recenser** tous les **intérêts privés** de l'agent public concerné qui sont connus et que l'on peut rechercher.
4. Les intérêts privés peuvent se cacher entre les personnes physiques et morales de façade ; il faut donc chercher tous les intérêts privés en particulier derrière les **personnes morales** impliquées (« ne jamais cesser d'explorer »).
5. Un audit devrait également utiliser les **données ouvertes** et toutes les bases de données disponibles pour rechercher les intérêts privés.
6. Les organismes publics chargés du contrôle doivent garantir l'accès aux données provenant de **l'étranger afin de** cartographier les intérêts privés qui se cachent derrière les acteurs étrangers.
7. Tous les organismes publics doivent régulièrement contrôler un **échantillon aléatoire** d'agents publics et/ou de dossiers publics pour détecter des indices de conflits d'intérêts.
8. Comme cela se fait déjà dans le secteur privé, les audits devraient utiliser des outils de **recherche électronique** pour l'exploration de données (pour identifier les correspondances entre les dossiers de travail et les intérêts privés).
9. Les audits ne peuvent jamais être la tâche d'un seul organisme d'État (central) ; il faut définir un rôle clair pour **chaque partie prenante**, sans laisser de vide, en impliquant notamment les superviseurs, les unités d'audit interne ainsi que la cour des comptes (externe).
10. Les audits doivent être basés sur une **stratégie de recherche** écrite et toutes les parties prenantes doivent être formées à cette stratégie.