



Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique

La référence pour comprendre l'action publique

CONFLIT D'INTÉRÊTS

*César Garzon, Professeur
École nationale d'administration publique
cesar.garzon@enap.ca*

Un conflit d'intérêts est une situation dans laquelle une personne se trouve lorsqu'elle est chargée d'une fonction d'intérêt général qui entre en concurrence avec des intérêts professionnels ou personnels. De tels intérêts pourraient influer ou paraître influer sur la manière dont elle s'acquitte des tâches qui lui ont été confiées dans le cadre de ses fonctions.

Lorsque les acteurs visés appartiennent à la fonction publique, le 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 » (OCDE, 2005, p. 15).

Il existe trois types de conflit d'intérêts : le conflit réel est une situation dans laquelle il est avéré que l'agent public peut privilégier son intérêt personnel au détriment d'un autre intérêt qu'il a pour mandat de préserver dans le cadre de ses fonctions; le conflit potentiel est une situation susceptible de survenir, mais qui ne l'est pas encore dans la mesure où l'agent n'a pas encore assumé les fonctions ou pris les responsabilités qui pourraient placer les intérêts en concurrence; le conflit apparent est une situation qui pourrait raisonnablement être interprétée par l'opinion publique comme susceptible d'un conflit réel. Le conflit n'est que possible, car aucun intérêt personnel suspect n'a pu être prouvé (Transparence internationale France, 2010).

Il existe une myriade de formes sous lesquelles se manifeste le conflit entre les intérêts personnels et les intérêts supérieurs de la fonction publique. Voici quelques exemples : les activités ou les emplois à l'extérieur de la fonction publique, lorsque ceux-ci sont exercés simultanément et qu'ils risquent de compromettre la neutralité de la fonction publique; les traitements de faveur, l'aide aux membres de la famille, aux amis ou à tout individu ou entité qui est en relation avec le gouvernement lors de la prise de décision liée aux processus et fonctions dont l'agent public est responsable ou partie prenante; tout cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage « qui risque d'avoir une influence réelle ou apparente sur l'objectivité ou l'impartialité de l'agent public dans l'exercice de ses fonctions officielles ou de le placer dans une situation d'obligé envers le ou les donateurs » (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2003, p. 8). Les intérêts personnels ne se limitent donc pas aux intérêts pécuniaires ou à ceux qui confèrent un avantage personnel direct à l'agent public (Commissariat au lobbying du Canada, 2009).

Le lien entre conflit d'intérêts et corruption n'est pas immédiat. Cependant, des activités annexes peuvent venir influencer indûment le comportement de l'agent public. Par exemple, échanger directement une faveur contre de l'argent est une situation de conflit d'intérêts réel qui a complètement tourné en une forme de corruption. Mal cernées et non traitées, les situations de conflit d'intérêts peuvent entraîner la corruption du système public (OCDE, 2005). En raison de cela, prévenir les

CONFLIT D'INTÉRÊTS

situations de conflit d'intérêts fait partie intégrante des stratégies de lutte contre la corruption (Transparence internationale France, 2010).

Le fait de se trouver en conflit d'intérêts ne signifie nullement que l'agent public concerné est malhonnête. Ce seul fait ne prouve pas non plus qu'il privilégiera son intérêt personnel au détriment de l'intérêt général dont il est garant. Par contre, le fait de se trouver dans des situations de conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent peut miner sérieusement les efforts des autorités publiques visant à conserver et à accroître la confiance du public à l'égard de l'intégrité et de l'impartialité dans la fonction publique (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2003). Pour ces raisons, les autorités publiques semblent aujourd'hui de plus en plus préoccupées par ces situations et prennent davantage d'initiatives pour se doter de politiques efficaces relatives aux conflits d'intérêts (OCDE, 2005).

Deux grandes approches permettent de s'attaquer aux situations de conflit d'intérêts : la voie de la prévention, qui suggère la mise sur pied de dispositions de nature à éviter l'apparition des situations de conflit d'intérêts, et la voie de la répression, qui consiste à régler, par des sanctions *a posteriori*, chaque situation dès qu'elle survient. Les autorités publiques semblent, pour l'instant, avoir privilégié la voie de la prévention (OCDE, 2005; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 1998). Le présent article s'attarde donc davantage à cette approche.

Puisqu'il est impossible de prévenir toutes les situations pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts, cette approche se base sur l'application de deux principes généraux. Ces derniers sont énoncés dans le code de valeurs et d'éthique de la fonction publique canadienne, de la manière suivante : (1) l'obligation pour tous les agents publics, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, « d'organiser leurs affaires personnelles de façon à éviter toute forme de conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel »; (2) dans le cas où il y aurait une concurrence entre l'intérêt personnel du fonctionnaire et ses fonctions et responsabilités officielles, « l'intérêt public doit primer dans le règlement desdits conflits » (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2003, p. 6).

Il existe un certain nombre de mécanismes classiques pouvant aider à prévenir les situations de conflit d'intérêts. Parmi ceux-ci se trouvent la divulgation confidentielle ou publique, la déclaration solennelle, le désistement et la délégation et les diverses formes de dessaisissement. La divulgation est une déclaration faite par les agents publics au sujet de leur patrimoine et doit être régulièrement actualisée. Elle contient le détail du patrimoine familial, ainsi que la liste de tous les autres intérêts susceptibles de créer une situation à risque (Transparence internationale France, 2010). La divulgation est l'élément central du régime américain de réglementation, *Ethics in Government Act*, en matière de conflits d'intérêts dans les fonctions des législateurs. Ce régime part du principe que le public, constamment aux aguets, est informé de toutes les activités des législateurs. Cependant, la simple divulgation des intérêts ne signifie pas pour autant que le conflit va disparaître ou qu'il va se régler conformément à la primauté de l'intérêt supérieur (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 1998). La divulgation doit donc être complétée par d'autres mécanismes de prévention. La déclaration et le désistement s'avèrent nécessaires lorsque l'agent public prend conscience, en raison d'un intérêt personnel, que le fait de participer à une activité officielle ou de prendre une certaine décision le placerait en conflit d'intérêts. La difficulté de la méthode de déclaration et de désistement est que les intérêts personnels d'un agent public peuvent constamment l'obliger à se désister de ses fonctions officielles (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 1998). La divulgation n'étant pas suffisante, et la déclaration et le désistement pouvant parfois être inefficaces, il faudrait recourir au dessaisissement. Le dessaisissement est la vente d'un bien à un tiers sans lien de dépendance ou le placement dudit bien en fiducie sans droit de regard, dans ce dernier cas, seulement si la valeur de ce bien peut être influencée directement ou indirectement par les décisions et les activités de l'agent public dans le cadre de ses responsabilités et fonctions (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 1998 et 2003). Les biens faisant l'objet du dessaisissement dépendent des fonctions et des missions dont l'agent public est responsable et de son accès aux informations

CONFLIT D'INTÉRÊTS

dont la divulgation l'avantagerait. Une liste non exhaustive de ces biens comprend des valeurs cotées en Bourse, des participations dans une société ou une entreprise familiale qui fait des affaires avec le gouvernement, des marchandises, des marchés à terme et des devises détenues ou négociées à des fins de spéculation (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2003). Encore une fois, la décision de se dessaisir doit être fondée sur une évaluation du risque de se trouver dans une situation de conflit réel, potentiel ou apparent, entre l'exécution de ses fonctions officielles et ses biens.

Les rapports plus étroits entre le secteur public et le secteur privé font en sorte que les risques de voir naître de nouvelles formes et situations de conflit d'intérêts sont aujourd'hui plus importants (OCDE, 2005). Il suffit de penser aux situations de conflit d'intérêts réels, potentiels ou apparents qui peuvent naître des formes de collaboration telles que les partenariats public-privé, l'autoréglementation, les échanges de personnel, les parrainages ou les négociations d'après-mandat.

Pour tenir compte du rythme de l'évolution du système public et de la complexification constante des situations, des approches plus systémiques de contrôle et de gestion des conflits d'intérêts ont été développées récemment. La notion de gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public, en tant qu'ensemble de principes essentiels, de cadres d'action et de stratégies institutionnelles visant à gérer ces questions, a été énoncée pour la première fois par l'OCDE dans son rapport de 2005. Les lignes directrices proposées par cet organisme se veulent un guide pour la formulation et la mise en œuvre de politiques nationales cohérentes et systématiques de gestion des situations de conflit d'intérêts dans le secteur public (OCDE, 2005).

Bibliographie

Commissariat au lobbying du Canada (2009). *Conflit d'intérêts. Annexe. Raisonnement sous-jacent à la directive du commissaire en matière de conflit d'intérêts – Règle 8* (Code de déontologie des lobbyistes), <http://cal-ocl.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00148.html> (page consultée en avril 2010).

OCDE (2005). *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, www.oecd-ilibrary.org/governance/gerer-les-conflits-d-interets-dans-le-service-public_9789264104945-fr (page consultée en avril 2010).

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2003). *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec-cve-fra.asp (page consultée en avril 2010).

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (1998). *Les conflits d'intérêts : principaux aspects*, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp362-f.htm> (page consultée en avril 2010).

Transparence internationale France (2010). *Les conflits d'intérêts*, www.transparence-france.org/ewb_pages/l/le_conflit_d_interets.php (page consultée en avril 2010).

REPRODUCTION La reproduction totale ou partielle des définitions du *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique* est autorisée, à condition d'en indiquer la source.

POUR CITER Garzon, C. (2012). « Conflit d'intérêts », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca

INFORMATION Pour information veuillez consulter www.dictionnaire.enap.ca

DÉPÔT LÉGAL Bibliothèque et Archives Canada, 2012 | ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)