



Strasbourg, le 9 décembre 2005

Public
Greco Eval II Rep (2005) 9F

Deuxième Cycle d'Évaluation

Rapport d'Évaluation sur l'Irlande

Adopté par le GRECO
lors de sa 26^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 5-9 décembre 2005)

I. INTRODUCTION

1. L'Irlande est le 25^{ème} membre du GRECO à être examiné dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après «EEG») était composée de Mme Tania VAN DIJK, conseillère politique principale au ministère de la Justice des Pays-Bas, M. Denis OSBORNE, conseiller indépendant en administration publique et en développement (Royaume-Uni) et Mme Alexandra KAPIŠOVSKA, conseillère au département des affaires internationales du ministère de la Justice de la République slovaque. L'EEG ainsi formée, accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en Irlande du 21 au 24 mars 2005. Préalablement à cette visite, les experts de l'EEG ont reçu des réponses au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval II (2004) 15E), ainsi que des extraits de la législation pertinente.
2. L'EEG a rencontré le ministre de la Justice, de l'égalité et de la réforme législative ainsi que des responsables des organes suivants du Gouvernement : le Ministère de la Justice, de l'égalité et de la réforme législative, l'Office du Directeur des Poursuites Publiques (ci-après DPP), le bureau de l'*Attorney General*, diverses subdivisions de la *Garda Síochána* (la police), le Bureau des biens criminels (CAB), le Ministère des Finances, le Bureau du médiateur, le Commissaire à l'information, la Commission d'éthique de la fonction publique, les Commissaires aux impôts, le Directeur du Registre des sociétés et le Directeur du contrôle des sociétés. En outre, l'EEG a rencontré des représentants des organes non gouvernementaux suivants : la section irlandaise de *Transparence internationale*, (en cours de création), des syndicats du secteur public, l'Institut des commissaires aux comptes d'Irlande et le *Irish Independent* (journal).
3. Le deuxième cycle d'évaluation, qui se déroule du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2005, porte sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Produits de la corruption** : principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/le crime organisé), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption¹ (ETS 173), par les articles 13, 19 paragraphe 3 et 23 de la Convention;
 - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes Directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
 - **Thème III - Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19 paragraphe 2 de la Convention.
4. Le présent rapport a été élaboré sur la base des réponses données au questionnaire et des éléments d'information communiqués au cours de la visite sur les lieux. L'objectif principal du rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités irlandaises pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport comporte un exposé de la situation, suivi d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Irlande pour lui permettre de mieux se conformer aux dispositions en question.

¹ L'Irlande a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 3 octobre 2003, qui est entrée en vigueur à l'égard de l'Irlande le 1^{er} février 2004.

II. THÈME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Exposé de la situation

Confiscation et autres mesures privatives touchant les instruments et produits du crime

5. Le droit irlandais prévoit la « confiscation pénale » des produits du crime à la suite d'une condamnation pour une infraction majeure et la « confiscation civile » de ces produits lorsqu'il n'y a pas eu de condamnation (*in rem*). Ces deux mécanismes se complètent. La confiscation civile des instruments d'une infraction, si celle-ci a donné lieu à une condamnation, est également prévue. L'EEG a été informée que la « confiscation pénale » (à la suite d'une condamnation) doit être utilisée en priorité lorsque l'on estime qu'il est possible d'obtenir une condamnation au pénal. Ces deux mécanismes peuvent l'un et l'autre être utilisés pour les instruments et les produits de la corruption. Bien que l'on ne puisse pas vraiment parler de confiscation, la fiscalité est aussi un moyen permettant de récupérer les produits du crime, souvent utilisé dans le cadre du mécanisme de la confiscation civile. Dans les affaires où le juge est saisi à la fois au civil et au pénal, la confiscation pénale prime le gel des avoirs au civil.
6. La Loi de 1994 sur la justice pénale (CJA), telle que modifiée, contient des dispositions visant les produits des infractions majeures. En vertu de l'article 9 de cette loi, lorsqu'une personne est condamnée pour une infraction majeure² autre que le trafic de stupéfiants et le financement d'activité terroriste³, le juge peut, à la demande du Directeur des Poursuites Publiques (DPP), chercher à savoir si cette personne a tiré profit de cette infraction et, s'il en est convaincu, ordonner la confiscation. Le critère de preuve permettant d'établir si et dans quelle mesure la personne a tiré profit de l'infraction est celui de la *plus forte probabilité* (critère retenu en matière civile), bien que la condamnation elle-même doive être obtenue à l'aune du critère normalement retenu en matière pénale (c'est-à-dire au-delà de tout doute raisonnable). S'il y a lieu, les biens de la personne condamnée peuvent être saisis et vendus pour garantir le respect de l'ordonnance de confiscation. L'article 61 de la CJA de 1994, telle que modifiée, prévoit la confiscation civile des instruments d'une infraction, par exemple un pot-de-vin offert sans avoir été accepté. Cette confiscation touchera non pas les produits d'une infraction (cas prévu par l'article 9), mais les choses utilisées pour la commettre ou pour faciliter sa perpétration, y compris lorsqu'il s'agit d'une infraction de corruption.
7. La CJA permet la confiscation des produits directs ou indirects (secondaires). La transmission de biens à un tiers en vue de les soustraire à une ordonnance de confiscation peut être considéré comme du blanchiment d'argent, ce qui pourrait justifier une confiscation. L'« actif réalisable » est défini à l'article 3 de la CJA comme tout bien détenu par l'accusé ou par une personne à laquelle celui-ci a directement ou indirectement fait une donation, etc. Le juge déterminera la valeur des produits du crime qui devront être confisqués (articles 4, 5, 6, 8B et 9 de la CJA). Dans le passé, les tribunaux ont réduit le montant des confiscations dans certaines circonstances, par exemple lorsque le bien était détenu en copropriété par un associé qui n'était aucunement impliqué dans l'infraction. Les dépenses engagées par l'auteur de l'infraction pour percevoir les produits de celle-ci ne sont pas déduites lorsque ces derniers sont calculés. Le montant à confisquer devra correspondre aux bénéfices tirés de l'infraction. La confiscation peut être ordonnée en valeur. Le juge établit le gain pécuniaire conformément aux dispositions des articles 5, 6, 8B ou 9 de la CJA, selon qu'il convient. Dès lors qu'une personne perçoit un gain pécuniaire du fait de la

² Les infractions majeures sont celles considérées comme graves, examinées en principe par un juge et un jury, par opposition aux infractions mineures, de moindre gravité et examinées par un juge sans qu'il y ait de jury.

³ La confiscation des produits de ces crimes est prévue respectivement aux articles 4 et 8B de ladite loi.

perpétration d'une infraction ou dans le cadre de celle-ci, cette personne devra être traitée, aux fins de ces articles, comme si elle avait obtenu, du fait de la perpétration d'une infraction ou dans le cadre de celle-ci, une somme d'argent égale à la valeur du gain pécuniaire.

8. La Loi de 1996 relative aux produits du crime (POCA), telle que modifiée, prévoit la confiscation civile des biens qui sont directement ou indirectement les produits d'une infraction, ou soupçonnés comme tels. De la même manière, la POCA prévoit la confiscation des biens acquis par un tiers (par exemple une personne très proche) s'il est établi qu'en réalité, les produits d'une infraction ont permis de financer l'acquisition de ces biens.
9. Le Bureau des biens criminels (CAB), créé en 1996, a pour mission de dépister, retrouver et confisquer les produits d'activités criminelles. Le bureau est un organe faisant intervenir plusieurs services (en l'occurrence la police, les douanes, le fisc et le ministère des affaires sociales et familiales [sécurité sociale]) chargé de mener une action répressive concertée visant les produits d'une infraction, y compris de la corruption. Le bureau travaille sous le contrôle et la direction de l'officier chef du Bureau, un haut fonctionnaire de police. Toute action menée par le CAB doit être sanctionnée par les tribunaux irlandais et peut faire l'objet d'un recours devant eux. Les demandes au titre de cette loi peuvent être formulées par un officier de police ayant au moins le grade de *Chief Superintendent* (commissaire de police), un fonctionnaire des impôts autorisé ou pour le compte du CAB lui-même. Dès lors que le CAB établit devant le juge que la valeur des biens s'élève à au moins 13 000 euros et qu'ils sont, directement ou indirectement, le fruit d'une infraction ou soupçonnés comme tels, la charge de la preuve est transférée à l'accusé. La législation prévoit une garantie générale, qui est que le juge ne peut rendre d'ordonnance s'il existe un risque sérieux d'injustice. Si la Haute Cour est convaincue, à l'aune du critère de la *plus forte probabilité*, qu'une personne possède ou contrôle un bien qui constitue le produit d'une infraction ou équivaut à celui-ci, elle peut ordonner le gel de ce bien (cette mesure conservatoire est décrite plus en détail ci-après). L'audience initiale devant le tribunal n'est pas contradictoire, mais une véritable audience avant dire droit est prévue après vingt et un jours, audience au cours de laquelle l'accusé a la possibilité de démontrer à la Haute Cour, une nouvelle fois à l'aune du critère de *la plus forte probabilité*, que les biens ne sont pas le produit d'une infraction. Si la saisie est maintenue, les biens peuvent faire l'objet d'une «ordonnance d'aliénation» – c'est-à-dire qu'ils sont «confisqués» par le tribunal – après sept ans, ou avant si les parties acceptent toutes à réduire ce délai (ordonnance d'aliénation consentie).
10. Pour les besoins de la POCA, les «produits du crime» signifient tout bien (y compris une somme d'argent) obtenu ou reçu à n'importe quel moment du fait, à la suite ou dans le cadre de la perpétration d'une infraction. Cette notion vise certains biens précis acquis, en totalité ou en partie, grâce à des biens qui constituent directement ou indirectement les produits du crime (produits secondaires). Aux termes de la POCA, les mesures de recouvrement au civil ne peuvent être prises que pour les biens d'une valeur supérieure à 13 000 euros. Toutefois, en vertu d'une modification apportée en 2005 à la Loi de 2001 sur la prévention de la corruption, un pot-de-vin suspecté, en tant qu'instrument servant à commettre une infraction de corruption, peut être saisi par tout membre de la *Garda Síochána* (la police), quelle que soit sa valeur (incluant ainsi les biens d'une valeur inférieure à 13 000 euros).
11. Par ailleurs, en vertu de l'article 16B de la POCA (modifié en 2005), une «ordonnance visant l'enrichissement par corruption» – dont le but est de faire disparaître le gain perçu grâce à un acte de corruption – peut être prononcée par les tribunaux, pour un montant équivalent à la plus-value patrimoniale ainsi réalisée du fait de cet acte de corruption, par exemple lorsqu'est octroyé

un permis de construire moyennant le versement d'un pot-de-vin, entraînant une plus-value foncière.

Mesures conservatoires

12. Au même titre que la confiscation, des mesures conservatoires, telles que la saisie et le gel, peuvent être prises tant au civil qu'au pénal. Ces deux mécanismes peuvent être utilisés aussi bien avec les instruments qu'avec les produits de la corruption. En vertu des dispositions de la CJA, la saisie/le gel permet de s'emparer des biens suspectés comme étant les produits d'une infraction dans les affaires où des poursuites pénales sont engagées ou envisagées, la question étant tranchée en dernier ressort après la condamnation. Le mécanisme de la confiscation civile prévoit également des mesures conservatoires et des ordonnances avant dire droit permettant de geler ce que l'on pense être, à l'aune du critère de la *plus forte probabilité* retenu en matière civile pour établir la preuve, les produits du crime. Une ordonnance d'aliénation («confiscation») peut alors être rendue après un délai de sept ans (ou avant si toutes les parties y consentent) pour transférer la propriété des biens à l'Etat si la preuve n'a pas été donnée que les avoirs n'étaient pas les produits d'une infraction.
13. Les procédures visant les mesures conservatoires prévues par la CJA sont énoncées aux articles 23 et 24 de ce texte. En vertu de ces dispositions, il est possible de formuler auprès de la Haute Cour une demande tendant à ce que soit rendue une ordonnance restrictive interdisant à toute personne, dans certains cas, d'exploiter l'actif réalisable. En bref, cette possibilité est ouverte lorsque les poursuites engagées contre un accusé ne sont pas terminées et qu'une ordonnance de confiscation a déjà été prononcée ou qu'il apparaît aux yeux du juge qu'il y a de bonnes raisons de croire qu'une ordonnance de confiscation peut être rendue, ou lorsque le juge est convaincu que des poursuites doivent être engagées contre une personne et qu'il apparaît à ses yeux qu'une ordonnance de confiscation peut être rendue. Grâce à ce mécanisme, l'Etat peut saisir/geler des fonds susceptibles d'être dépensés avant la condamnation pour s'assurer de leur disponibilité afin que l'ordonnance de confiscation puisse être respectée. Ces procédures ne sont utilisées qu'en cas d'infraction majeure.
14. Le CAB peut demander des mesures conservatoires dans le cadre du mécanisme de la confiscation civile sur la base des articles 2 et suivants de la POCA, qui prévoient les mesures suivantes : en premier lieu, une ordonnance sur requête (article 2 de la POCA) peut être prise par le tribunal, s'il est convaincu que les biens constituent le produit d'une infraction et que leur valeur n'excède pas 13 000 euros. Cette ordonnance interdit à la personne concernée, à toute autre personne visée ou à toute personne à qui cette décision aura été signifiée d'aliéner ou d'exploiter d'une quelconque manière⁴ l'ensemble ou, le cas échéant, une partie précise des biens, ou de réduire leur valeur, pendant un délai de vingt et un jours à compter de la date de l'ordonnance. En deuxième lieu, une ordonnance provisoire (article 3 de la POCA) peut être demandée dans les vingt et un jours à compter de la date à laquelle est rendue l'ordonnance sur requête (faute de quoi celle-ci deviendra caduque). Le tribunal peut rendre une ordonnance provisoire s'il est convaincu, au vu des éléments de preuve présentés par le demandeur, que les biens constituent le produit d'une infraction. L'ordonnance provisoire restera en vigueur jusqu'à ce qu'une décision soit prise au sujet de l'ordonnance d'aliénation qui a été demandée en ce qui

⁴ Selon la définition donnée à ce terme par la Loi de 1996 relative aux produits des infractions, « exploiter » un bien possédé ou contrôlé par une personne peut signifier : premièrement, si cette personne est créancière d'une dette, verser un paiement à une autre personne pour réduire le montant de cette dette ; deuxièmement, faire sortir le bien du territoire de l'Etat ; ou, troisièmement, si une somme d'argent ou un autre bien est confié en dépôt, verser, libérer ou transférer l'un ou l'autre au déposant ou à toute autre personne.

concerne les biens visés, jusqu'à ce que s'écoule le délai de recours pour attaquer cette décision ou, si un tel recours est formé, jusqu'à ce qu'il soit statué sur celui-ci, ou qu'il y ait désistement d'instance ou forclusion. En troisième lieu, l'ordonnance d'aliénation définitive (article 4 de la POCA) est rendue par le tribunal lorsqu'une ordonnance provisoire visant les biens est restée en vigueur pendant au moins sept ans. Une telle ordonnance transfère les droits de propriété sur ces biens au Ministre des finances ou à toute autre personne que le tribunal pourra désigner. Enfin, en quatrième lieu, la POCA (telle que modifiée en 2005) permet au tribunal de rendre une ordonnance d'aliénation consentie, permettent de réduire le délai de sept ans peut être réduit si toutes les parties y consentent.

15. Aux termes de l'article 16B de la POCA (modifié en 2005), une «ordonnance visant l'enrichissement par corruption» (à caractère provisoire) peut être rendue par les tribunaux, ordonnance qui portera sur un montant équivalent à la plus-value obtenue au moyen d'un acte de corruption.
16. La gestion des biens saisis, que ce soit dans le cadre civil ou pénal, se fait par la désignation d'un administrateur judiciaire qui prend possession, gère et liquide ces biens ou effectue toute autre opération les concernant, selon qu'il convient, conformément aux instructions du juge (articles 20 et 24 de la CJA et article 7 de la POCA). L'EEG a été informée qu'il en résultera souvent la vente des biens, pour éviter une dépréciation de leur valeur.

Statistiques

17. Il n'existe pas de service central chargé de répertorier le nombre de cas de confiscation et/ou de mesures conservatoires. Cependant, le DPP tient des statistiques relatives aux confiscations à la suite d'une inculpation et le CAB fournit des renseignements sur les mesures conservatoires dans son rapport annuel.
18. Au cours des trois dernières années, quatre ordonnances de confiscation ont été rendues en application de la CJA, dont l'une a été infirmée à la suite d'un recours. Aucune d'elles n'avait trait à la corruption. Au 30 septembre 2002, onze autres affaires étaient en cours, portant sur des sommes supérieures à 10 000 euros. Il faut ajouter qu'en trois ans, de 2001 à 2003, un total de vingt-six demandes au titre de l'article 4 de la POCA ont été formulées devant la Haute Cour (pour un montant total de 4 298 100 euros), dont aucune n'avait trait à la corruption. Il s'agissait concrètement d'ordonnances gelant des biens considérés au sens de la loi comme des produits d'activités criminelles. La POCA exige l'écoulement d'un délai de sept ans avant qu'une ordonnance d'aliénation au titre de l'article 4 de la POCA puisse être demandée. Au cours de deux enquêtes sur des affaires de corruption, des avoirs d'un montant de deux millions d'euros ont été considérés comme des produits de la corruption avant d'être finalement saisis grâce aux pouvoirs fiscaux du CAB.

Entraide judiciaire: mesures conservatoires et confiscation

19. L'Irlande est partie à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (ETS 30), la Convention relative au blanchiment, à la détection, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (ETS 141) et de la Convention pénale sur la corruption (ETS 173). A l'échelon national, le chapitre VII de la Loi de 1994 sur la justice pénale (CJA) fixe le cadre juridique de l'entraide judiciaire en matière de confiscation et de mesures conservatoires dans toute affaire pénale, y compris les affaires de corruption. L'EEG a été par ailleurs prévenue qu'il existe un «guide du droit et des procédures en Irlande concernant l'entraide judiciaire en matière pénale», un manuel

visant à faciliter le recours à ces dispositions. Le Ministère de la Justice, de l'égalité et de la réforme législative est l'autorité centrale désignée pour la coopération internationale en matière pénale et fait dès lors office de «gardien» – si besoin est – lorsqu'il s'agit de centraliser les demandes à caractère international, dont celles en matière de confiscations et de mesures conservatoires.

20. S'agissant des demandes d'assistance juridique internationale formulées par l'Irlande en matière de confiscations et de mesures conservatoires, la question est régie par le projet de loi sur l'entraide judiciaire en matière pénale, qui devait normalement être présenté lors de la session parlementaire qui était en cours lorsqu'a été effectuée la visite d'évaluation⁵. Les demandes d'entraide judiciaire émanant des autorités irlandaises habilitées à les présenter⁶ doivent en principe être adressées à l'autorité centrale pour leur transmission aux autorités étrangères compétentes. Toutefois, si un Etat n'est pas prêt à accepter les demandes formulées directement par l'autorité centrale, celles-ci passeront par la voie diplomatique. En cas d'urgence, une autorité irlandaise compétente peut adresser directement sa demande à l'autorité étrangère compétente. S'il apparaît aux yeux d'un juge qu'une infraction a été commise, celui-ci peut, sur requête du Directeur des Poursuites Publiques (DPP), délivrer une lettre de demande d'assistance.
21. Le chapitre VII de la CJA régit également la question des demandes adressées à l'Irlande par les autres pays. Il permet l'exécution en Irlande d'ordonnances de confiscation pénale et civile rendues dans une autre juridiction visant les produits et instruments du crime (articles 46 et 47) et indique la procédure par laquelle les tribunaux irlandais peuvent recueillir des éléments de preuve dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites pénales à l'étranger, notamment en matière de corruption. Ce chapitre autorise en outre les perquisitions et saisies de choses en territoire irlandais pour le compte d'un autre pays.
22. En vertu des articles 46 (1) et 47 (1), le gouvernement peut désigner⁷ les pays à l'égard desquels les tribunaux irlandais peuvent rendre des ordonnances (en l'occurrence des ordonnances de coopération en matière de confiscation) pour donner effet aux ordonnances de confiscation rendues dans ces pays. Pour l'exécution en Irlande d'une ordonnance de confiscation pénale ou civile rendue dans une autre juridiction, une demande doit être formulée auprès de la Haute Cour, avec l'accord du ministre de la Justice, de l'égalité et de la réforme législative par le gouvernement d'un pays désigné ou au nom de celui-ci. Cette cour, avant de rendre une ordonnance de coopération en matière de confiscation, doit être convaincue que l'ordonnance rendue dans le pays en question est en vigueur et n'est pas susceptible de recours, que l'instance a été signifiée à la personne contre laquelle l'ordonnance a été rendue si cette personne n'intervient pas au cours de la procédure, et que l'ordonnance qui serait rendue ne serait pas contraire aux intérêts de la justice. Conformément aux textes réglementaires adoptés par le gouvernement en application du paragraphe 6 de l'article 46 de la CJA, la Haute Cour peut également imposer que soit prise une ordonnance restrictive pour empêcher toute personne d'exploiter les biens en attendant que la Cour se prononce. Lorsqu'un tribunal irlandais rend une ordonnance de coopération en matière de confiscation, celle-ci peut être exécutée par le DPP au même titre qu'une ordonnance de confiscation irlandaise. L'Irlande n'autorise pas le partage des

⁵ La publication date du 5 décembre 2005.

⁶ Le Tribunal de district, le Tribunal de circuit, la Haute cour, le Tribunal pénal spécial, la Cour d'appel pénale, la Cour suprême, le DPP et l'avoué public principal.

⁷ L'EEG a été informée que la désignation d'un pays suit en principe la ratification par celui-ci des conventions susmentionnées. Toutefois, l'Irlande peut fournir une aide à un pays non partie à ces conventions sur une base de réciprocité.

avoirs : une ordonnance de coopération en matière de confiscation pénale ou civile doit être exécutée pour le compte du Ministère irlandais des finances.

23. Les autorités irlandaises peuvent avoir recours aux confiscations et aux mesures conservatoires dans les cas suivants où des éléments étrangers sont impliqués : soit lorsque la personne visée se trouve hors du territoire irlandais mais que les biens s'y trouvent et que l'infraction y a été perpétrée, soit lorsque l'infraction a été commise à l'étranger mais que les biens et la personne visée se trouvent sur le territoire irlandais, à condition que le comportement fautif soit sanctionné pénalement dans l'autre Etat, soit lorsque la personne visée se trouve sur le territoire irlandais et que l'infraction y a été perpétrée mais que les biens se trouvent à l'étranger ; soit lorsque les biens se trouvent sur le territoire irlandais mais que c'est à l'étranger que la personne visée se trouve et que l'infraction a été commise.
24. Les modifications apportées en 2005 à la législation régissant le CAB ont également donné à cette institution la possibilité de coopérer avec d'autres services civils de recouvrement (par exemple au Royaume-Uni), en sus de la coopération avec les services répressifs classiques à l'étranger.
25. L'EEG a été informée que le nombre de cas d'entraide judiciaire s'accroît chaque année dans les tribunaux: en 2004, il y a eu 443 demandes d'entraide, aucune d'elles n'ayant été rejetée. L'Irlande a sollicité l'entraide dans 85 affaires au cours de cette même année.

Blanchiment d'argent

26. Les dispositions principales relatives au blanchiment d'argent sont énoncées aux articles 31 et 32 de la CJA. Ces articles disposent qu'une personne est coupable de blanchiment d'argent lorsqu'elle sait ou croit que les biens constituent les produits d'une infraction pénale ou équivalent à ceux-ci, ou se comporte de manière irresponsable lorsqu'il faut savoir s'il s'agit de tels produits, et que a) soit elle convertit, transfère, utilise ces biens ou les fait sortir du territoire, b) soit elle dissimule ou déguise la nature, l'origine, l'emplacement, la disposition, le mouvement ou la propriété réels de ces biens ou de tout droit quelconque y relatif, c) soit elle acquiert, détient ou utilise ces biens. Cette infraction est passible d'une peine de prison d'une durée maximale de quatorze ans et/ou d'une amende non plafonnée, et – s'il s'agit d'une infraction mineure – d'une peine de prison d'une durée maximale de douze mois ou d'une amende.
27. Toutes les infractions générant des produits, dont la corruption, qu'elles soient perpétrées en Irlande ou à l'étranger, sont des infractions principales susceptibles d'être qualifiées de blanchiment d'argent. Si une infraction est perpétrée en dehors du territoire irlandais et que les produits y sont déposés, une infraction de blanchiment d'argent peut éventuellement être considérée comme ayant été commise en Irlande. Toutefois, le comportement criminel en question doit être sanctionné pénalement par le droit du pays ou de l'unité territoriale où il s'est produit.
28. Conformément aux directives 2001/97/EC, 91/308/EEC et 89/646/EEC adoptées par le Conseil en matière de blanchiment d'argent, un nombre important de textes réglementaires sont entrés en vigueur au titre de la Loi sur la justice pénale (n°104-1995, n°416-2003 et n°3-2004). Ces textes énoncent les obligations en matière d'identification des clients, d'archivage de documents et de signalement de transactions suspectes de certaines institutions financières et certains professionnels, et de leurs activités connexes

29. L'EEG a été informée que, au cours de la période allant de 2002 à 2005, quatre affaires de blanchiment d'argent, avec comme infraction principale un acte de corruption, avaient fait l'objet d'une enquête. Deux d'entre elles ont donné lieu à des poursuites.

b. Analyse

30. L'EEG estime que, grâce aux dispositions en vigueur permettant la confiscation à la suite d'une condamnation, au mécanisme de l'action réelle de la confiscation civile et/ou au bout du compte à la possibilité d'imposer les revenus susceptibles d'être tirés du crime, l'Irlande dispose d'un cadre législatif solide concernant les produits et instruments du crime. L'application en pratique de cette législation permet aux autorités d'adapter efficacement leur action au comportement criminel visé : lorsqu'une condamnation pénale ne peut être obtenue, la confiscation civile et/ou la fiscalité peuvent être employés. Les dispositions régissant ces deux mécanismes (confiscation pénale et civile) sont applicables en matière de corruption, tant pour les produits primaires que pour les produits secondaires, permettent la confiscation en valeur et permettent la récupération des détenus par des tiers.
31. S'agissant des confiscations pénales, celles-ci peuvent être ordonnées à la suite d'une condamnation pour infraction majeure quelle que soit la valeur des produits ou des instruments en question. La CJA n'impose pas la saisie des produits de la corruption, mais il a été expliqué à l'EEG qu'en principe, le recours à la confiscation pénale est une règle et une pratique systématique étant donné que celle-ci prime la confiscation civile. Néanmoins, l'EEG pense que la saisie et la confiscation au pénal risque d'être négligée au profit de la confiscation civile, une action réelle plus facile à mettre en œuvre. L'EEG constate en outre qu'en limitant les possibilités de confiscation aux infractions majeures⁸, cette mesure n'est pas permise pour les infractions de corruption mineures⁹. Les modifications apportées en 2005 à la Loi de 2001 sur la prévention de la corruption (articles 2A et 2B), qui autorisent la saisie et la confiscation de pots-de-vin quelle que soit leur montant et sans qu'il faille au préalable une condamnation, semble être un progrès, bien qu'il soit trop tôt pour faire des observations sur l'application de ces modifications en pratique.
32. L'EEG est impressionnée par le mécanisme de l'action réelle de la confiscation civile (in rem), qui fournit au bureau des biens criminels (CAB) des outils efficaces pour dépister et saisir les produits du crime. La valeur totale considérable des biens saisis chaque année par le CAB illustre les grands efforts déployés par les autorités irlandaises pour priver les personnes des produits de leurs crimes. Il faut signaler que, malgré ses impressions positives sur le mécanisme de la confiscation civile, l'EEG a certaines réserves quant aux dispositions de la loi relative aux produits du crime (POCA) précisant que la confiscation civile ne peut être ordonnée que si la valeur des biens est supérieure à 13 000 euros. Toutefois, les autorités irlandaises ont fourni des éléments d'information sur les modifications apportées en 2005 à la législation en matière de confiscation pénale et civile. Bien qu'elle ne s'inscrive pas à proprement parler dans le cadre du dispositif de la confiscation civile, la modification susmentionnée de la Loi sur la prévention de la

⁸ En droit irlandais, les infractions sont catégorisées en infractions mineures et en infractions majeures. Les infractions mineures sont celles de moindre gravité, examinées par un juge sans qu'il y ait de jury. Les infractions majeures sont celles considérées comme graves, dont le DPP est saisi et dans les cas où l'inculpé a le droit d'être jugé par un jury. Toutefois, la loi ne donne pas de définition claire de ce qu'il faut entendre par infraction mineure ou majeure.

⁹ En vertu de la loi sur la prévention de la corruption, 1906, telle qu'amendée, les peines pour de telles affaires mineures comprennent une amende jusqu'à 3 000€. Les autorités irlandaises considèrent qu'il s'agit d'un moyen efficace et rentable de priver les auteurs d'infractions des produits de celles-ci.

corruption a désormais créé une forme de confiscation réelle pour les pots-de-vin d'une quelconque valeur. Par ailleurs, les modifications de la POCA (article 16B) permettent désormais de rendre une «ordonnance visant l'enrichissement par corruption», en vertu de laquelle une personne peut être enjointe de verser une somme équivalente au gain qu'elle a perçu grâce à ce qui est considéré, à l'aune du critère de la plus forte probabilité, comme un acte de corruption, même si la valeur estimée de ce gain est inférieure à 13 000 euros. L'EEG estime que, grâce à ces deux modifications, l'existence de ce qu'il est convenu d'appeler le seuil de 13 000 euros pour les procédures de confiscation civile est moins problématique dans les affaires de corruption mineures. Si l'on tient compte également des éléments d'information donnés par les autorités irlandaises, selon lesquels la réduction du seuil pourrait nuire à l'efficacité du CAB et se faire au détriment de la confiscation pénale ordinaire, l'EEG conclut qu'il n'y a pas lieu de préconiser la réduction du seuil de 13 000 euros pour les procédures de confiscation civile.

33. S'agissant des mesures conservatoires, l'EEG note avec satisfaction que celles-ci peuvent être prises à un stade avancé de la procédure et de l'instruction, tant au civil qu'au pénal, pour mettre la main (par saisie) sur les fonds et biens afin d'empêcher qu'ils sortent du territoire de l'Etat et de garantir le respect des ordonnances de confiscation pénale ou civile ultérieures. Par ailleurs, l'EEG estime que la désignation d'un «administrateur judiciaire», aussi bien dans le cadre de la confiscation pénale que de la confiscation civile, permet en général une bonne gestion des avoirs saisis.
34. S'agissant des statistiques, l'EEG prend note des éléments d'information fournis concernant les produits récupérés/saisis par le Bureau des biens criminels et confisqués au pénal. L'EEG trouve ces données quelque peu déconcertantes. Peu d'éclaircissements ont été apportés sur l'ampleur des mesures privatives touchant les gains illicites perçus par les auteurs d'infractions de corruption proprement dites – y compris les personnes morales – ni sur le nombre de mesures conservatoires prises à cet égard. L'EEG n'a pas été en mesure de déterminer si cela s'expliquait par un mauvais enregistrement ou une lacune dans l'indication de ces données. Par exemple, il a été précisé à l'EEG que les chiffres concernant les confiscations pénales et civiles n'étaient pas complets, une confiscation pouvant être prononcée hors du cadre d'une procédure civile ou pénale en vertu des pouvoirs des commissaires aux impôts conformément à la législation fiscale, or les deux seuls cas signalés de recouvrement d'avoirs en matière de corruption relevaient bel et bien du domaine fiscal. Mis à part les indications que pourrait donner le Bureau des biens criminels quant aux infractions desquelles les biens à confisquer sont soupçonnés d'être tirés¹⁰, l'EEG estime qu'une compilation et une indication plus complètes des données statistiques peut contribuer à mettre en lumière les lacunes ou zones d'ombre éventuelles de la politique anti-corruption irlandaise. *L'EEG observe que les autorités devraient envisager d'établir une comptabilisation et une analyse systématiques du nombre de saisies, d'enquêtes, de poursuites et de confiscations pénales (et, si possible, de confiscations civiles) rattachées à la corruption.*
35. S'agissant de l'entraide judiciaire, il y a lieu de complimenter les autorités irlandaises pour leur participation active à la coopération internationale en matière pénale. L'EEG prend acte de l'élargissement en 2005 du champ d'application de la législation relative aux produits du crime applicable aux confiscations civiles, qui permet aux autorités irlandaises d'utiliser la confiscation civile et les mesures conservatoires à l'égard des infractions commises et des biens se trouvant hors du territoire irlandais. L'action réelle de la confiscation civile est une institution relativement nouvelle et les services de recouvrement d'avoirs en matière civile, tels que le Bureau des biens

¹⁰ L'EEG croit comprendre que, les demandes de confiscation d'avoirs formulées par le Bureau des biens criminels s'inscrivant dans le cadre d'une action réelle, celui-ci n'a pas à indiquer de quelles infractions ils sont tirés.

criminels, ne sont pas reconnus dans toutes les juridictions. Il peut s'agir dans certains cas d'un obstacle pour ce bureau, lorsqu'il sollicite la coopération d'organes hors du territoire irlandais. L'un des autres problèmes touchant la confiscation civile (*in rem*) est que, celle-ci n'étant pas ordonnée à titre de sanction, elle ne sera souvent pas reconnue ni exécutée par les autres juridictions. L'EEG constate avec satisfaction qu'en 2005, les possibilités de coopération entre le Bureau des biens criminels et les autres services de recouvrement au civil ont été élargies. Quant aux organes qui ne dépendent pas de la juridiction de l'Irlande et sollicitent une coopération au sujet de biens se trouvant sur son territoire, l'EEG a été informée que les ordonnances de confiscation étrangères ont été exécutées pour le compte du Ministère irlandais des finances. L'EEG est satisfaite d'apprendre que des travaux sont en préparation pour introduire la possibilité de partager les avoirs en relation avec des confiscations intervenant après condamnation.

36. L'EEG prend note du large éventail d'outils permettant de prévenir et de dépister les diverses formes de blanchiment d'argent et d'appliquer la loi à leur égard. Le blanchiment d'argent peut avoir pour infraction principale toute infraction générant des produits, y compris la corruption, qu'elle soit perpétrée en Irlande ou à l'étranger. Un grand nombre d'institutions et de corps professionnels sont chargés de signaler les soupçons de blanchiment d'argent. L'EEG a reçu l'information de la part de quelques uns de ces corps professionnels que ces obligations d'avertissement leur incombant n'étaient pas claires (voir l'analyse faite ci-après dans le Thème III).

III. THEME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. **Exposé de la situation**

Notion d'administration publique et politique anti-corruption

37. Il n'existe aucune définition légale ou constitutionnelle de la notion d'«administration publique», mais celle-ci inclut : les fonctionnaires, les ministres du Gouvernement et les titulaires de fonctions officielles, les autorités locales, la police nationale (*Garda Síochána*), les forces de la défense et les autorités des services de santé. En Irlande, il existe une distinction entre fonctionnaires civils (administrateurs employés au sein de l'administration du Gouvernement) et fonctionnaires publics (tous les autres agents publics, par exemple le personnel d'une collectivité territoriale, le personnel médical, les enseignants et le personnel de gestion).
38. L'administration publique irlandaise fait l'objet depuis ces dernières années d'un programme de modernisation, dont l'objectif d'ensemble est d'assurer que les fonctionnaires et agents publics fournissent un service de haute qualité aux organismes publics ainsi qu'au public en général. C'est pourquoi de nouveaux textes législatifs et réglementaires, ainsi que des mécanismes visant à les appliquer, ont été adoptés.
39. La *Loi sur la prévention de la corruption* de 2001, telle que modifiée, constitue la base juridique de la stratégie anti-corruption de l'Irlande visant les fonctionnaires. Cette loi a permis à l'Irlande de ratifier la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption ainsi que les conventions anti-corruption de l'UE et de l'OCDE. La loi pénalise la corruption active et passive impliquant des agents publics et des titulaires de fonctions officielles nationaux et étrangers. La loi prévoit une peine maximale de 10 ans de prison et/ou une amende non plafonnée pour les personnes condamnées pour corruption.

40. La *Loi sur l'éthique de la fonction publique* de 1995 et la *Loi sur les normes de la fonction publique* de 2001 (qui va au-delà de la Loi de 1995) fixe le cadre juridique permettant le respect par les fonctionnaires et agents publics à l'échelon central de règles déontologiques de bonne conduite – dont certains aspects concernent la prévention de la corruption. Le paragraphe 3 de l'article 10 de la Loi de 2001 prévoyait la création par le Ministre des finances d'un code de conduite à l'usage des agents publics, en accord avec la Commission des normes de la fonction publique. En conséquence le Ministre des finances a promulgué le *Code d'éthique et de conduite de la fonction publique* le 9 septembre 2004, qui a été rendu public par la Commission des normes de la fonction publique. Cette Commission a également publié des Codes d'éthique distincts pour les membres du Parlement et pour les Ministres.
41. La *Loi sur les collectivités territoriales* de 2001 fixe le cadre juridique visant expressément les agents et membres des autorités locales, c'est-à-dire les conseils de comté et les conseils municipaux. La législation a été également complétée par des textes plus précis : un *Code de conduite des agents* et un Code de Conduite distinct pour les élus locaux (*Councillors*) ont été adoptés par le ministre de l'environnement, du patrimoine et des collectivités territoriales en juin 2004, en accord avec la Commission des normes de la fonction.
42. La Commission des normes de la fonction publique (SIPOC) a été créée en décembre 2001 en application de la Loi de 2001 sur les normes de la fonction publique, reprenant ainsi les fonctions de sa devancière, la Commission de la fonction publique. La Commission est un organe indépendant établi par la loi et présidé par un juge de la Haute Cour. Ses autres membres sont le contrôleur et auditeur général, le médiateur, les greffiers des deux chambres de la Oieachtas (Parlement) et un ancien membre de l'une ou l'autre des deux chambres. La Commission est chargée de superviser les dispositions de la loi de 1995 sur l'éthique de la fonction publique et la loi de 2001 sur les normes de la fonction publique dans la mesure où la loi s'applique aux agents de la fonction publique (fonctionnaires et agents publics), ainsi qu'aux membres du Parlement qui en détiennent des mandats.

Transparence

43. L'EEG a été informée que l'adoption de la *Loi sur la liberté de l'information* de 1997 a constitué une avancée majeure dans le processus de modernisation de l'administration publique en Irlande. Cette loi, modifiée ultérieurement en 2003, prévoit que toute personne jouit d'un droit sur toutes ses informations personnelles (celles qui la concernent) et peut faire corriger ou mettre à jour ses informations personnelles si elles sont incomplètes, inexactes ou équivoques. En outre, les organes publics doivent motiver toute décision faisant grief à une personne.
44. Par ailleurs, toute personne dispose aussi du droit présumé d'accès à n'importe quel autre renseignement concernant des données officielles (depuis le 21 avril 1998) et doit en principe avoir accès à toutes les autres informations ayant trait aux documents officiels (disponibles à compter du 21 avril 1998) détenus par un organe public. La Loi sur la liberté de l'information s'applique à environ 380 organes publics et son champ d'application est parfois étendu à certains autres ; elle s'applique à tous les services du Gouvernement, aux autorités locales et aux services de santé, ainsi qu'à des hôpitaux associés, à des organes d'entreprises, à des universités et autres institutions de formation de troisième cycle et à des prestataires de services majeurs dans le domaine des handicaps physiques et mentaux. Toute information officielle détenue par des organes publics peut être sollicitée en application de ce texte. Toutefois, la loi prévoit que certaines informations ne sont pas communicables. Parmi ces exceptions, dont certaines contiennent un examen de sensibilité et/ou d'intérêt public, figurent des informations

portant sur les délibérations des organes publics, les négociations, les réunions gouvernementales, la police et la sécurité de l'ordre public, la défense et les relations internationales, les informations confidentielles et ayant une importance commerciale, ainsi que les « informations personnelles » autres que celles visant la personne demanderesse. En outre, la loi ne s'applique pas à certains documents, par exemple un document concernant le Président, une enquête du médiateur, ou du Commissaire à l'information ou à un audit, une inspection ou un contrôle ordonnés par le contrôleur et auditeur général.

45. La Loi sur la liberté de l'information a également créé le Commissariat à l'information, afin d'ouvrir une voie de recours indépendante aux personnes qui ne sont pas satisfaites des décisions prises par les organes publics détenant l'information.
46. Il n'y a pas de droits à payer pour déposer une demande d'accès aux informations personnelles, mais les autorités publiques peuvent exiger le paiement du temps consacré à chercher et à transmettre l'information divulguée (20,95 euros de l'heure) et celui à copier cette information. Les droits à payer pour demander d'autres informations s'élève à 15 euros. L'EEG a été informée que les demandes d'accès aux informations étaient parfois traitées de manière informelle sans que ne soient appliqués la procédure ni les frais qui en découlent, notamment en ce qui concerne les informations à caractère personnel. Un recours gracieux pour réexaminer une décision de refus de communication d'une information coûte 75 euros et, pour saisir le Commissaire à l'information, il faut verser 150 euros (le prix étant moins élevé si la personne qui demande l'information est détentrice d'une carte médicale). Les frais concernant le recours en appel s'appliquent dans le cas d'« autres informations » et non dans le cas d'informations à caractère personnel. L'EEG a été informée, durant la visite, que ces droits ont été révisés en 2003 pour empêcher les recours/recours en appel abusifs. Les autorités ont justifié ces mesures en vertu d'« une meilleure appréciation du service rendu » et de « la nécessité de rendre plus évident le fait que la mise en application de la loi sur la liberté de l'information comporte un coût ».
47. S'agissant des consultations publiques, le Gouvernement a publié en juillet 2005 des directives adressées aux organes publics, comme le promettait le Livre blanc pour une meilleure régulation de 2004 intitulé « Mieux réguler ». La consultation en Irlande peut revêtir plusieurs formes. Elles vont des réunions publiques aux consultations écrites, selon la nature des mesures politiques en cours d'élaboration. Les consultations peuvent constituer une obligation statutaire, par exemple dans le cadre d'une demande de permis en matière d'urbanisme ou de plans de développement urbains relevant des collectivités territoriales, lorsqu'un délai particulier est prévu pour recueillir les demandes des parties intéressées. L'*Etude d'impact réglementaire* (RIA), qui a fait l'objet d'une expérience pilote en 2004/2005 (y compris pendant la visite de l'EEG), a été adoptée par tous les départements et services gouvernementaux depuis le mois de juin 2005. Elle doit être mise en application pour la législation de base, les instruments statutaires significatifs, les projets de Directives de l'UE et les Réglementations significatives de l'UE. La RIA est un instrument dont le but est d'évaluer les effets que peuvent avoir l'introduction de nouveaux textes réglementaires ou les changements de réglementation et elle comprend une consultation structurée et une approche mieux axée sur la transparence. En outre, dans certains domaines particuliers de la politique publique, des consultations sont prévues avec les ONG et les groupes communautaires grâce à des partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales et des comités faisant intervenir plusieurs organes.
48. Le processus du Partenariat social national mis en place en Irlande se traduit par des accords pluriannuels formels (trois ans) entre le Gouvernement et les partenaires sociaux – syndicats,

employeurs, organisations d'exploitations agricoles et associations de quartier, ainsi que certains secteurs associés – et constitue un mécanisme de consultation continu qui concerne certaines décisions politiques à prendre. Ce processus fonctionne depuis 1987 et six accords de partenariat social ont été conclus.

49. Il existe aussi certaines dispositions particulières concernant la satisfaction des usagers, grâce à l'*Initiative pour une charte de l'utilisateur*, lancée par le Premier Ministre (*Taoiseach*) en décembre 2002, l'un des thèmes du programme de modernisation de la fonction publique : les services et organes du Gouvernement sont tenus d'élaborer des chartes des usagers, décrivant en détail les normes de qualité du service qui sera fourni. Les chartes sont articulées autour d'un cycle de quatre phases : consultation, choix, évaluation et observations. Toutefois, il est admis que chaque service ou organe doit adapter sa ligne d'action selon sa situation et ses expériences propres. Les services et organes sont tenus de rendre compte de leurs avancées dans leurs rapports annuels.
50. L'EEG a été également informée de l'existence d'un projet mené par le Gouvernement intitulé «Gouvernement électronique» (2001), visant à créer un système moderne de technologies d'administration électronique en Irlande.

Contrôle de l'administration publique

51. Les autorités publiques sont régies par des procédures découlant de leur champ de compétences statutaire et l'autorité concernée devra en général suivre des procédures clairement définies pour examiner les recours, en fonction de la nature et des circonstances des décisions administratives visées. En principe, un droit de recours devant les tribunaux sera ouvert dans tous les cas en dernier ressort. Par exemple, en matière fiscale, une personne mécontente d'une décision administrative des commissaires aux impôts concernant un impôt ou une taxe quelconque qui relève d'eux a droit à un réexamen indépendant de cette décision. Un haut fonctionnaire qui n'est pas intervenu dans la question litigieuse réexaminera le dossier. En outre, un tribunal indépendant connu sous le nom de Commissaires d'appel peut être saisi. Si la personne ne se satisfait pas de la décision des Commissaires d'appel, elle peut saisir le Tribunal de circuit ou la Haute Cour, directement, si la décision soulève un point de droit («affaire difficile»).
52. Le médiateur n'a pas de pouvoirs particuliers en matière de prévention et de dépistage de la corruption. Toutefois, celle-ci pourrait tomber sous le coup de ses pouvoirs plus larges lui permettant de mener une enquête indépendante sur les abus au sein des services gouvernementaux, etc. Le médiateur a juridiquement le pouvoir d'exiger toute information, tout document ou tout dossier d'un organe faisant l'objet d'une plainte et peut enjoindre à toute personne de donner des informations se rapportant à une plainte. Le médiateur peut enquêter sur toute décision administrative, ce qui inclut les décisions, les refus ou l'inaction, ainsi que les procédures administratives.
53. Le Commissaire à l'information (cette fonction est exercée à l'heure actuelle par le médiateur bien qu'il s'agisse au regard de la Loi de deux fonctions distinctes) est une instance de recours ouverte au public pour les décisions relatives à l'accès aux informations publiques. Créé en application de la Loi sur la liberté de l'information, le Commissaire à l'information peut mener des enquêtes et ses décisions s'imposent à l'une et l'autre des parties. Une partie au recours, ou toute autre personne à laquelle une décision du Commissaire à l'information prise à l'issue de ce

recours fait grief peut interjeter appel auprès de la Haute Cour sur un point de droit soulevé par la décision, puis auprès de la Cour suprême.

54. La Commission des normes de la fonction publique (SIPOC) est un organe indépendant établi par la loi, qui a le pouvoir de faire la lumière sur les infractions éventuelles à la Loi sur l'éthique de la fonction publique de 1995 et à la loi sur les normes de la fonction publique de 2001 puis de tirer ses conclusions dans un rapport. A cette fin, la Commission peut mener toute enquête qu'elle jugera nécessaire et contraindre toute personne à fournir toute information qu'elle pourra exiger. La Commission peut également être saisie de plaintes du public concernant le bon exercice par les agents publics de leurs fonctions. Si au cours ou à l'issue d'une enquête la SIPOC estime qu'une personne visée par cette enquête a pu commettre une infraction pénale (par opposition à une infraction à la législation susmentionnée) se rapportant à l'exercice de ses fonctions officielles, elle saisira le Directeur de l'Office des Poursuites Publiques.
55. Le contrôleur et auditeur général est chargé de la vérification des comptes au niveau du gouvernement central. Ses pouvoirs de contrôle s'étendent aux ministères et aux services de l'Etat, aux organes à but non lucratif soutenus par l'Etat, aux services de santé et aux établissements d'enseignement. L'avis du contrôleur est publié annuellement après examen de l'exactitude des comptes et de la régularité des transactions. Le contrôleur général peut, s'il le juge bon, communiquer au Parlement certains éléments concernant la gestion financière et la rentabilité des dépenses, et c'est ce qu'il fait dans une série de rapports. Cet organe examine aussi sur une base annuelle les dispositions prises par chaque entité contrôlée en matière de normes de gestion. Le contrôleur et auditeur général est désigné par le Président et son service comprend 150 contrôleurs et 25 agents administratifs. Les vérifications des comptes sont effectuées conformément aux normes comptables internationales.
56. Les contrôleurs des comptes locaux sont désignés par le ministre de l'environnement, du patrimoine et des collectivités territoriales. Le service dispose de vingt-cinq contrôleurs et de dix contrôleurs adjoints. Des opérations particulières de vérification sont assignées à chaque contrôleur, sur décision du directeur des vérifications des comptes. Tous sont statutairement indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Le ministre décide de quelle manière les opérations de vérification des comptes doivent être conduites et a prescrit à cet égard l'élaboration par la loi d'un Code de procédure de la vérification des comptes.

Recrutement, carrière et mesures préventives

57. La procédure de droit commun de recrutement des fonctionnaires est le concours ouvert à tous. En vertu de la Loi de 1956 relative aux commissaires de la fonction publique, des commissaires indépendants sont responsables des procédures de sélection pour les nominations à la fonction publique. Ces procédures de sélection peuvent comporter des examens, la constitution de listes réduites, des entretiens et la vérification de certains antécédents avant la nomination. Les vérifications d'antécédents peuvent porter sur les titres universitaires, l'état de santé, la réputation et de manière plus générale, dans certains cas, les autorisations en matière de contrôle de sécurité. L'EEG a été informée qu'il existe des codes pratiques visant à donner des indications sur le recrutement ouvert à tous pour la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale.
58. La Loi de 2004 relative à la gestion publique (recrutement et nominations) a créé deux nouveaux organes pour remplacer les commissaires de la fonction publique. Tout d'abord, la Commission des nominations au sein de la fonction publique (CPSA), un organe de réglementation dont la

mission est de garantir la probité dans le recrutement et les nominations au sein de la fonction publique d'Etat et pour certains postes de la fonction publique territoriale, des services de santé, etc. Cet organe est notamment chargé de délivrer des autorisations de recrutement au Secrétaire général des services de la fonction publique d'Etat, aux administrateurs de la fonction publique territoriale (villes et comtés) et aux directeurs des services de santé, ainsi que d'établir et de publier des codes pratiques concernant le recrutement et les nominations pour les postes relevant de sa compétence. Cet organe est aussi chargé de contrôler les processus de recrutement et de nomination suivis par les titulaires d'une autorisation. L'autre organe nouvellement créé est le Service des nominations au sein de la fonction publique, l'organe central de recrutement, qui exerce ses fonctions en vertu d'une autorisation de recrutement octroyée par la CPSA.

Formation

59. Les fonctionnaires nouvellement recrutés reçoivent le premier jour des renseignements sur les principes fondamentaux propres à la fonction publique et un exemplaire du Code des normes et comportements dans la fonction publique doit leur être remis (voir ci-après). Ils doivent attester par écrit qu'ils ont reçu et lu le code, qui fait partie intégrante de leurs conditions d'emploi. L'attention des nouveaux fonctionnaires est attirée sur les lois, directives et circulaires principales leur imposant certaines obligations, notamment en matière de secret professionnel, d'intégrité, d'honnêteté, d'impartialité, de neutralité politique, de conflits d'intérêts, etc. En outre, les nouveaux fonctionnaires suivent tous des stages d'adaptation après avoir occupé leur nouveau poste depuis un certain temps. Ces stages mettent une nouvelle fois l'accent sur les principes fondamentaux de la fonction publique et donnent des indications sur leurs modalités pratiques d'application. Par ailleurs, les nouvelles instructions imposant des obligations juridiques ou administratives aux fonctionnaires, par exemple des instructions relatives à la liberté d'information, leur sont distribuées à tous. Les administrateurs sont tenus de gérer leur personnel conformément à ces principes et de toujours réaffirmer et souligner leur importance.

Conflits d'intérêt

60. Aux termes des lois sur l'éthique de la fonction publique de 1995 et de 2001, les titulaires de «postes particuliers» au sein de la fonction publique sont tenus de déclarer leurs intérêts, ainsi que ceux de leur conjoint ou de leurs enfants, si ces intérêts sont susceptibles d'avoir une influence importante sur l'exercice de leurs fonctions. Un «poste particulier» est un poste occupé par un fonctionnaire civil, ou plus généralement un fonctionnaire public, en principe à partir du grade de directeur, ou un poste de grade inférieur considéré comme important, par exemple celui d'un fonctionnaire participant aux opérations majeures d'achats.
61. Le *Code d'éthique et de conduite de la fonction publique* de 2004 énonce expressément certaines règles visant la migration des agents publics vers le secteur privé ainsi que les fonctionnaires partis à la retraite ou ayant démissionné (articles 18 et 20). En outre, il existe une «Commission de la migration vers le secteur privé», créée par le ministre des finances, à qui les fonctionnaires ayant au moins le grade de secrétaire adjoint qui souhaitent se livrer ou être mêlés à une activité économique extérieure quelconque (après leur démission ou leur départ à la retraite) doivent signaler les activités économiques auxquelles ils se livrent qui pourraient porter atteinte à leur statut de fonctionnaire (articles 20 et 21).

62. En outre, le Code d'éthique et de conduite de la fonction publique contient des dispositions importantes visant les conflits d'intérêt et la migration des agents publics vers le secteur privé, notamment en ce qui concerne l'impartialité et les abus d'autorité (articles 4, 13 et 14), la divulgation de conflits d'intérêt (article 15), les cadeaux, l'hospitalité, le pantouflage, etc.
63. Aux termes des lois sur la prévention de la corruption adoptées entre 1889 et 2001 (notamment la Loi sur l'éthique de la fonction publique de 1995), la remise d'un cadeau à un fonctionnaire à des fins de corruption ou la réception par celui-ci d'un tel cadeau constituent une infraction pénale. En outre, le Code des normes et comportements dans la fonction publique contient des règles et directives détaillées visant les cadeaux aux fonctionnaires ; en l'occurrence, ceux-ci «ne doivent pas recevoir d'avantages quelconques qui pourraient raisonnablement être considérés comme nuisant à leur jugement ou à leur intégrité personnels» (article 16.1). Le code donne également des directives et des exemples de cadeaux acceptables (article 16).
64. Il n'existe aucun système formel (que ce soit dans un cadre juridique ou administratif) de rotation régulière du personnel. Toutefois, les administrateurs publics sont tenus de suivre des normes de gestion rigoureuses et peuvent, s'il y a lieu, avoir par exemple recours à la rotation périodique comme mesure de protection appropriée pour prévenir les abus et les activités illicites, notamment les actes de corruption. L'EEG a appris que la mobilité du personnel est un élément clé de la politique de gestion de développement des performances à la fois au sein des services et entre ceux-ci. Une attention particulière est attribuée dans ce contexte aux secteurs particulièrement vulnérables, tels que les marchés publics et l'octroi de licences.

Codes de conduite/d'éthique

65. Dans le cadre du programme de modernisation susmentionné de l'administration publique irlandaise, les codes de conduite sont considérés comme des outils importants, à l'échelon tant national que local. Sous les auspices du Ministère des finances, en collaboration avec la Commission d'éthique de la fonction publique, le Code d'éthique et de conduite de la fonction publique a été promulgué en 2004. L'EEG a été informée que ce texte, comme l'impose la Loi sur l'éthique de la fonction publique de 2001, est surtout une compilation de diverses circulaires qui remontent aux premières décennies de l'Etat. Ce code s'applique aux fonctionnaires à l'échelon central. Son application est contrôlée par la Commission des normes de la fonction publique (SIPOC).
66. De la même manière, conformément aux prescriptions de la Loi sur les collectivités territoriales de 2001 et sous l'autorité du ministre de l'environnement, du patrimoine et des collectivités territoriales et de la Commission d'éthique de la fonction publique, le Code de conduite de la fonction publique territoriale a été élaboré. Ce texte donne une longue liste de directives à suivre dans des situations qui renvoient à différentes formes de conflits d'intérêt. La Commission d'éthique de la fonction publique peut également utiliser les dispositions lorsqu'elle enquête sur une plainte déposée à l'encontre d'un employé des autorités locales. Un texte distinct, le Code des élus locaux (les membres élus des collectivités territoriales) a été publié en juin 2004.
67. Lors de la visite de l'EEG, le Ministre des finances était en train d'élaborer un code pour le service public au sens large, incluant les employés au sein des services publics commerciaux et non-commerciaux.
68. Une personne visée par un code de conduite est tenue par la loi d'en tenir compte et d'en suivre les prescriptions dans l'exercice de ses fonctions officielles et dans tout autre domaine sur lequel

porte ce texte. Le Code d'éthique et de conduite de la fonction publique et le Code de conduite de la fonction publique territoriale font partie des conditions générales d'emploi. Toute violation de l'un de ces codes vaut violation des conditions d'emploi d'un fonctionnaire d'Etat ou local et peut donner lieu à des mesures disciplinaires (voir ci-après) et à une enquête de la SIPOC.

69. Ces codes peuvent être invoqués dans le cadre de toute procédure juridictionnelle ou devant la Commission d'éthique de la fonction publique. Si des mesures disciplinaires sont prises à l'encontre d'un fonctionnaire, celui-ci pourra faire appel à un conseiller juridique et/ou demander l'aide d'un responsable syndical pour préparer sa réponse à une accusation quelconque.

Signaler la corruption

70. Le Code d'éthique et de conduite de la fonction publique (article 6.2) oblige tout fonctionnaire qui a un *doute quelconque sur la licéité d'une action particulière qu'il est tenu d'accomplir* à en référer à son supérieur. Toutefois, les fonctionnaires ou agents publics ne sont astreints à aucune obligation générale de signaler les abus, les fautes ou les comportements criminels, y compris les cas de corruption, qu'ils découvrirait dans l'exercice de leurs fonctions. Cela dit, ils peuvent, au même titre que tout citoyen, signaler ces cas à la police ou à la Commission d'éthique de la fonction publique.
71. L'article 4 de la Loi sur l'éthique de la fonction publique donne à la Commission d'éthique de la fonction publique le pouvoir d'enquêter sur les plaintes déposées contre une «personne visée». La notion de «personne visée» est définie de manière tellement large dans la loi qu'elle inclut tous les fonctionnaires. La Commission peut être saisie de plaintes concernant des actions ou inactions contraires au bon exercice des fonctions tenant au statut de la personne visée ou qui font douter de celui-ci, pourvu que la question soit d'intérêt général.
72. L'article 5 de la Loi de 2001 confère une immunité lorsqu'une plainte est déposée en application de l'article 4 ou de tout autre article de la Loi sur l'éthique de la fonction publique de 1995 – la plainte ne pourra constituer un motif d'action contre le plaignant et aucune mesure disciplinaire ne pourra être prise contre lui. Bien entendu, il n'y aura pas d'immunité en cas de plainte mensongère, trompeuse, futile ou abusive.

Procédures disciplinaires

73. La circulaire 1/92 vise les procédures régissant la prise de mesures disciplinaires au sein de la fonction publique. Les objectifs du code disciplinaire et des procédures d'arbitrage sont de veiller à ce que les fonctionnaires à l'encontre desquels des allégations sont formulées soient traités de manière juste et équitable, de fournir un mécanisme approprié permettant de remédier efficacement aux comportements fautifs et de maintenir les normes de conduite au plus haut niveau. Le code énonce en détail les procédures d'investigation que doit suivre le responsable du personnel au sein d'un organe ou d'un service, ou un autre fonctionnaire désigné à cette fin, et les mesures à prendre lorsqu'une allégation faisant état d'un comportement fautif, etc. justifiant une mesure disciplinaire est formulée à l'encontre d'un fonctionnaire.
74. Les mesures disciplinaires permises sont le report d'une augmentation, l'interdiction de passer un concours ou d'obtenir une promotion pendant un délai donné, le transfert, le retrait d'autorisations ou d'avantages, la retenue du salaire pendant une période de mise à pied, la réduction du salaire ou la dégradation et le renvoi. Une décision disciplinaire prise par le service

peut faire l'objet d'un recours devant la Commission des recours disciplinaires de la fonction publique (qui relève du Ministère des finances) pour réexamen. La SIPOC peut mener une enquête portant sur une violation alléguée de la Loi sur l'éthique de la fonction publique de 1995 ou de la loi sur les normes de la fonction publique de 2001. Les conclusions qu'elle tire dans son rapport à l'issue de l'enquête peuvent donner lieu à des mesures disciplinaires touchant le fonctionnaire visé par celle-ci. L'application d'une sanction relève alors du chef du service concerné.

75. Aucune donnée statistique centralisée n'est disponible sur le recours aux procédures disciplinaires. Plusieurs organes sont chargés de veiller au respect des différents codes de conduite. En principe, il revient à chaque service de contrôler son personnel ; toutefois, la Commission d'éthique de la fonction publique est chargée de s'assurer que chaque titulaire de fonctions officielles se conforme au code qui le vise.

b. Analyse

76. L'opinion générale des autorités irlandaises et des fonctionnaires que l'EEG a rencontrés est que la corruption ne constitue pas un problème majeur dans le pays ni au sein de l'administration publique. Cette impression semble fondée et aucun élément d'information que l'EEG a obtenu des fonctionnaires ou des représentants de la société civile ne laisse supposer que l'administration publique irlandaise serait systématiquement en proie à la corruption. Toutefois, des cas de corruption se sont parfois produits. A la suite d'allégations de corruption visant certains intérêts dans le domaine de la politique et des affaires, trois tribunaux d'enquête ont été créés à la fin des années 1990. Le caractère public des enquêtes qu'ils ont sans cesse menées ont peut-être noirci l'idée que l'on se faisait de la corruption au sein de l'administration publique puisque ces tribunaux se sont intéressés aux leaders politiques parmi les plus haut placés. Certains agents publics étaient aussi impliqués, bien que seul l'un d'eux ait été condamné et que cette condamnation ait été infirmée en appel. Toujours est-il que les enquêtes publiques menées par les tribunaux sur des scandales liés à la corruption en Irlande ont peut-être eu une incidence importante sur le programme de modernisation rapide que l'administration publique a mis sur pied au cours des dernières années.
77. Aucune stratégie générale formelle contre la corruption n'est mise en place. Toutefois, des textes de lois fondamentaux ont récemment été adoptés : la Loi (amendée) sur la prévention de la corruption, la Loi sur la liberté de l'information, la Loi sur l'éthique de la fonction publique, la Loi sur les normes de la fonction publique, la Loi sur les collectivités territoriales, ces textes étant complétés, à l'échelon tant central que local, par des codes de conduite qui forment une base solide pour une administration publique d'une haute intégrité. Ces textes constituent les éléments d'une stratégie générale anti-corruption pour l'administration publique. L'Irlande doit aussi être complimentée pour la détermination avec laquelle elle développe ces normes d'administration publique. Sans perdre de vue ce diagnostic généralement positif, l'EEG pense qu'il y a encore matière à amélioration dans certains domaines particuliers.
78. La transparence de l'administration publique est un élément important de la prévention de la corruption et pour que l'administration puisse susciter la confiance. Il faut souligner à cet égard l'importance de l'adoption en 1997 de la Loi sur la liberté de l'information. Le caractère public des enquêtes menées par les tribunaux est une autre forme de transparence, qui vise les mêmes fins. En principe, aux termes de la Loi sur la liberté de l'information, toute information officielle détenue par un organe public peut être sollicitée. La loi prévoit également un recours gracieux ainsi que la saisine d'une instance indépendante (le Commissaire à l'information), par exemple

lorsqu'une demande d'information n'a pas été satisfaite. La décision en 2003 de rendre moins facilement accessibles au public les informations relatives aux réunions gouvernementales a réduit le niveau de transparence. L'EEG regrette cette décision de réduire la transparence, mais ne dispose d'aucun élément indiquant qu'elle a été prise sans motifs légitimes. En outre, pour diverses raisons, notamment pour éviter les demandes abusives, il y a un système de droits à payer concernant toutes demandes d'information autres que celles visant la personne qui les sollicite. Le système de droits à payer a été restructuré en 2003 en vue d'introduire un élément forfaitaire en plus des frais pré-existants qui étaient liés à la charge de travail. Qui plus est, les demandeurs doivent payer des frais pour former un recours gracieux contre une décision ainsi que pour saisir le Commissaire à l'information. Bien que l'EEG comprenne la logique et les raisons de ce système de droits à payer, elle estime que les règles ainsi décrites pourraient dissuader le public de demander l'information et/ou de présenter un recours contre la décision de ne pas fournir l'information. Surtout, ce système payant (tel que spécifié au paragraphe 46) constituerait un geste négatif à l'adresse du public, ce qui, dans une certaine mesure, va à l'encontre des principes généraux du droit d'accès aux informations officielles, tels qu'énoncés dans la Loi sur la liberté d'information. **L'EEG recommande de réexaminer le système de droits à payer pour les demandes d'accès aux informations officielles conformément à la Loi sur la liberté de l'information ainsi que pour les procédures de réexamen et de recours ouvertes dans ce domaine.**

79. L'EEG estime que le nombre élevé de mécanismes indépendants de contrôle de l'administration publique, tels que le médiateur, le Commissaire à l'information, le contrôleur et auditeur général et, en dernier ressort, les tribunaux de droit commun fournissent une protection formelle suffisante contre la maldaministration.
80. S'agissant des règles régissant la conduite des fonctionnaires, l'EEG se félicite de l'adoption en 2004 du Code d'éthique et de conduite de la fonction publique à l'échelon central et du Code de conduite de la fonction publique territoriale à l'échelon local. Ces textes sont l'un et l'autre le fruit de la compilation de diverses dispositions réglementaires, tirées de plusieurs circulaires antérieures. L'EEG note avec satisfaction que ces codes énoncent un grand nombre de normes auxquelles les fonctionnaires doivent se conformer, en ce qui concerne par exemple leur impartialité, le respect du droit, la communication des informations, les conflits d'intérêt, la divulgation de conflits d'intérêt, les cadeaux, les liens avec les organes extérieurs, le pantouflage, etc. L'EEG salue également avec satisfaction les travaux en cours de mise en place d'un code de conduite pour le service public au sens large.
81. L'EEG juge regrettable qu'il n'existe aucune obligation incombant aux fonctionnaires de signaler les cas avérés ou suspects de corruption qu'ils auraient découverts, ni dans la loi ni dans le Code d'éthique et de conduite de la fonction publique ou le Code de conduite de la fonction publique territoriale. Sur ce point, les autorités ont mis en avant l'article 6.2 de ce dernier code, qui dispose que les fonctionnaires doutant de la licéité d'une action particulière qu'ils sont tenus d'accomplir dans l'exercice de leurs fonctions officielles doivent en référer à leur supérieur. L'EEG estime que le cas indiqué dans cet article ne couvre pas du tout, par exemple, celui d'un agent public constatant un cas de corruption auquel l'un de ses collègues semble mêlé.
82. En principe, rien ne devrait empêcher un agent public, tout comme n'importe quel autre citoyen, de signaler un fait de corruption directement à son supérieur, à la Commission des normes de la fonction publique (dénommée ci-après la SIPOC) ou à la police ; cependant, il n'existe pas d'obligation légale ni des directives éthiques favorisant ces signalements. L'EEG pense que l'absence de directives en la matière rend plus faibles les possibilités de détecter les faits

éventuels de corruption au sein de l'Administration publique irlandaise. Simultanément, l'EEG comprend les difficultés que pose la mise en œuvre d'une loi sur l'obligation de dénoncer, et estime que des directives claires incluses dans des codes de conduite ou d'éthique, associées à une formation, ce qui est le cas dans plusieurs Etats membres du GRECO, devraient suffire pour combler la présente « lacune ». Non seulement de telles directives seraient utiles aux agents publics, mais elles représenteraient aussi un important message à l'intention du grand public et seraient bénéfiques à l'image de l'administration. L'EEG se félicite que les personnes qui déposent une plainte auprès de la SIPOC jouissent d'une immunité de protection (article 5 de la Loi sur l'éthique de la fonction publique). Les règles/directives générales visant à ce que les agents publics signalent les cas de corruption de bonne foi devraient toutefois être assorties de règles générales permettant leur protection. Par conséquent, l'EEG **recommande de prévoir des règles/directives claires et une formation pour les agents publics afin qu'ils signalent les cas ou soupçons de corruption qu'ils découvrirait dans l'exercice de leurs fonctions et prendre des mesures de protection suffisantes pour les agents publics qui signalent les cas de corruption (donneurs d'alerte).**

83. L'EEG est pleinement consciente que les codes de conduite ne sauraient couvrir tous les aspects de l'administration publique et que ce type de texte doit mettre l'accent sur quelques éléments essentiels. En outre, il serait préférable que ces codes soient des «textes vivants» susceptibles d'évoluer avec le temps. De nombreux principes énoncés dans les codes ne sont pas faciles à mettre en œuvre sans une expérience pratique conséquente et les contributions des fonctionnaires moyens joueront vraisemblablement un rôle important, par exemple au cours des séances de formation. Il a été précisé à l'EEG que le Code d'éthique et de conduite de la fonction publique ainsi que le Code de conduite de la fonction publique territoriale sont distribués à tous les agents publics concernés et qu'ils sont étudiés lors de la formation des nouvelles recrues. L'EEG souligne qu'il tient à ce que tous les agents publics s'engagent autant que possible à respecter l'éthique de l'administration publique. L'un des moyens qui permettrait d'atteindre ce but serait de faire suivre à tous les agents publics, et pas seulement aux nouvelles recrues, des programmes de formation consacrés aux principes énoncés dans les codes. Une telle formation devrait être organisée à différents niveaux (central ou départemental), étant entendu que les principes de ces codes devront être appliqués de manière uniforme à travers toute l'administration publique. L'EEG suggère également que des programmes de formation soient organisés par les autorités appropriées concernant le futur code de conduite pour le service public étendu. L'EEG **recommande donc de prévoir pour tous les agents publics concernés une formation régulière consacrée aux principes énoncés dans le Code d'éthique et de conduite de la fonction publique (Gouvernement central) et le Code de conduite de la fonction publique territoriale (collectivités territoriales), ainsi que dans les autres Codes de conduite pertinents de l'administration publique.**
84. L'EEG ne pouvait, faute de données statistiques, déterminer l'ampleur du recours aux procédures/mesures disciplinaires contre les agents publics et il lui a été rapporté que de tels renseignements n'étaient disponibles que dans les services concernés. L'EEG estime que des statistiques centralisées sur les enquêtes, les mesures et les sanctions disciplinaires seraient utiles pour choisir les grandes orientations de la politique d'éthique au sein de l'administration publique. De telles statistiques ne devraient pas contenir d'informations concernant les individus en question (données à caractère personnel). L'EEG **recommande de créer des systèmes centralisés de compilation des données statistiques sur l'utilisation de procédures disciplinaires et sur les sanctions couvrant aussi bien les administrations centrale que locale.**

IV. THEME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Exposé de la situation

85. Le système juridique irlandais connaît plusieurs formes de sociétés, qui jouissent de la personnalité juridique et sont donc distinctes des personnes qui les dirigent. Les dispositions législatives principales en la matière sont celles énoncées dans les lois sur les sociétés adoptées entre 1963 et 2005. Il existe quatre types de sociétés à responsabilité limitée :
- les sociétés privées à responsabilité limitée par actions (*private companies limited by shares*)
 - les sociétés publiques à responsabilité limitée par garantie dont le capital n'est pas constitué par des actions (*public companies limited by guarantee not having a share capital*)
 - les sociétés publiques à responsabilité limitée par garantie dont le capital est constitué par des actions (*public companies limited by guarantee having a share capital*)
 - les sociétés publiques à responsabilité limitée par actions (*public companies limited by shares*), au capital minimal d'environ 38 000 euros
86. Les autorités irlandaises ont également mentionné les formes de groupement pertinentes suivantes :
- les sociétés unipersonnelles (*single member company*), sociétés à responsabilité limitée par actions ou par garantie
 - les sociétés en nom collectif (*unlimited company*), dont les membres répondent indéfiniment des dettes sociales
 - les groupements européens d'intérêt économique (GEIE), forme de groupement de personnes juridiques et/ou physiques pour faciliter les activités commerciales au sein de l'UE (règlement n°137/85 du Conseil de la CEE)
 - les sociétés en commandite simple (*limited partnerships*), comportant au moins un associé indéfiniment tenu des dettes sociales et au moins un autre tenu dans les limites de son apport
 - les sociétés immatriculées à l'étranger peuvent immatriculer une filiale en Irlande
 - les coopératives et associations (*Co-operatives and Societies*) peuvent aussi revêtir la forme d'une entité à responsabilité limitée.

Immatriculation des sociétés

87. Pour faire immatriculer une société, il faut soumettre au Registre des sociétés les statuts, la raison sociale, le siège social (situé physiquement en Irlande) et l'objet social, ainsi qu'une liste des dirigeants de la société. Quel que soit le type de la société (y compris les sociétés unipersonnelles), il faut que celle-ci comprenne au moins un secrétaire général et deux administrateurs, dont l'un d'eux doit être en principe un résident irlandais. C'est seulement pour les sociétés publiques à responsabilité limitée par garantie dont le capital est constitué par des actions qu'un capital minimal est requis.
88. Le Registre des sociétés (CRO), une autorité publique créée par la loi ayant à sa tête un Directeur (*Registrar*), s'occupe de l'immatriculation de toutes les sociétés de droit irlandais, ainsi que des filiales des sociétés étrangères, et des GIEE. Le CRO, qui reçoit environ 15 000 demandes chaque année, ne dispose pas de pouvoirs d'enquête. Ses fonctions dans le cadre du processus d'immatriculation se limitent à une vérification formelle de la conformité des

documents présentés aux conditions légales d'immatriculation. Aucune vérification n'est par exemple effectuée concernant l'existence des dirigeants sociaux indiqués dans la demande. L'EEG a été informée que le Registre fonctionne sur la base d'un «principe de la bonne foi». Le CRO vérifie toutefois avant l'immatriculation si les dirigeants sociaux nommés sont frappés d'une interdiction d'exercer des fonctions de direction, mais seulement au regard des informations qui figurent dans les registres irlandais.

89. Le CRO est aussi l'autorité chargée de contrôler les dépôts légaux des sociétés et peut prendre un certain nombre de mesures de sanction contre les sociétés qui ne présentent pas leurs déclarations annuelles : une amende administrative (pouvant s'élever jusqu'à environ 12 000 euros), des poursuites pénales ou la radiation de la société du registre. L'EEG a été informée que le CRO a dû avoir recours à au moins l'une de ces mesures à l'encontre de 20% des sociétés.
90. Toutes les informations figurant dans le Registre des sociétés sont publiques et disponibles sur son site Internet. Le délai d'immatriculation moyen d'une société est de trois jours.

Contrôle des sociétés

91. Outre le système d'immatriculation des sociétés, il existe en droit irlandais des sociétés un Office du Directeur du contrôle des sociétés (ODCE) dont la mission générale est de promouvoir le respect des obligations posées par les lois sur les sociétés et de traduire en justice ceux qui les méconnaissent. L'ODCE est un organe multidisciplinaire, comportant en son sein des comptables, des juristes et des policiers. Elle a quatre domaines d'action principaux : premièrement, un rôle en matière de mise en conformité (fournir des informations et une aide aux sociétés) ; deuxièmement, un rôle d'enquêteur (elle peut mener des enquêtes, notamment en usant de pouvoirs de police, pour demander des documents, des explications, etc.) ; troisièmement, un rôle répressif (procédure de simple police pour les soupçons de violations du droit des sociétés, saisie du DPP en cas d'infraction majeure ou demandes de sanctions civiles comme l'interdiction ou la restriction) ; et, quatrièmement, un rôle en matière d'insolvabilité (inspection des comptes et prescription de mesures à l'encontre d'administrateurs d'une société, etc.). Si un cas suspect de corruption est découvert au cours d'une enquête de l'ODCE, il sera rapporté à la police et/ou au DPP pour action.

Restrictions à l'exercice des fonctions au sein des personnes morales

92. Le paragraphe 1 de l'article 160 de la Loi de 1990 sur les sociétés dispose qu'une personne est présumée interdite d'exercer des fonctions au sein d'une société pendant cinq ans si elle «est condamnée pour toute infraction majeure touchant une société, ou s'il y a eu escroquerie ou abus de confiance». Le paragraphe 2 de l'article 160 prévoit que certaines personnes (un dirigeant de société, un liquidateur, un créancier, le Directeur du contrôle des sociétés, etc.) peut demander à la Haute Cour d'ordonner qu'il soit interdit à une personne d'exercer des fonctions de direction au sein d'une société. La Haute Cour prononce discrétionnairement l'interdiction si elle est convaincue qu'au moins l'une des conditions (par exemple l'escroquerie) est réunie. Les actes de corruption au titre de l'article premier de la Loi de 1906 sur la prévention de la corruption, telle que modifiée, constituent une infraction majeure. En conséquence, dès lors que les infractions de ce type qui ont été commises concernent une société ou qu'il y a eu escroquerie ou abus de confiance, elles constituent des infractions principales aux fins de l'article 160 de la Loi de 1990 sur les sociétés.

93. Le registre des personnes frappées d'interdiction tenu par le CRO est public.
94. L'article 150 de la Loi de 1990 sur les sociétés prévoit une sanction moins sévère d'interdiction de gestion en vertu de laquelle les administrateurs, pendant une durée de cinq ans, ne peuvent de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, ni être nommés administrateur ou secrétaire général, ni occuper ces fonctions, ni s'intéresser ou prendre part à la promotion ou à la création d'une société, sauf si le capital libéré de celle-ci atteint un certain seuil. Ce seuil est de 317 435 euros pour une société publique à responsabilité limitée et de 63 487 euros pour une société privée à responsabilité limitée. Aux termes de l'article 56 de la Loi de 2001 relative à l'application du droit des sociétés, les liquidateurs de sociétés insolubles sont tenus de rendre compte à l'ODCE de la conduite des administrateurs de ces sociétés et de formuler devant la Haute Cour des demandes d'interdiction au titre de l'article 150, sauf si l'ODCE assume cette obligation. A moins que la Cour ne soit convaincue que les administrateurs avaient agi de manière honnête et responsable, l'interdiction sera prononcée. Le nombre d'administrateurs frappés de restriction indiqué sur la liste du CRO s'élève à 500 à la fin de l'année 2004, alors qu'il y en avait environ 100 avant la mise en application de l'article 56. La présence de la grande majorité des nouveaux noms sur la liste est la conséquence du mécanisme de signalement prévu par cet article.

Responsabilité des personnes morales

95. Conformément aux principes de *common law*, une personne morale peut toujours être responsable pénalement. De plus, la Loi d'interprétation de 1937 prévoit que les références dans le droit pénal aux personnes physiques peuvent être interprétées comme des références aux personnes morales.
96. L'article 59 de La loi sur la justice pénale prévoit qu'une entreprise (personne morale) peut être tenue pour responsable d'une infraction pénale selon cette loi.
97. En outre, la Loi de 1990 sur les sociétés prévoient, dans certaines circonstances, la responsabilité pénale des personnes morales ainsi que des personnes physiques, par exemple concernant les délits comptables (voir ci-après). En revanche, la responsabilité des personnes morales ne peut être engagée pour certaines infractions relevant du droit des sociétés, par exemple en cas de destruction, détérioration ou falsification de documents.
98. La Loi de 2001 sur la prévention de la corruption, telle que modifiée, a été adoptée pour élargir la définition de l'infraction pénale de corruption. L'article 9 de cette loi dispose que les personnes morales sont responsables pénalement dès lors qu'une infraction prévue par ce texte est perpétrée avec le consentement ou la complicité d'un administrateur, d'un cadre, d'un secrétaire général ou d'un autre dirigeant de cette personne morale, ou que cette infraction est imputable à la négligence intentionnelle de l'une quelconque de ces personnes. Cependant, rien dans cette loi n'empêche la poursuite d'une personne morale sans que la personne physique soit condamnée. Toutefois, l'article 9 précise qu'il faut prouver que la personne physique a bien commis l'infraction. Normalement, la responsabilité est examinée dans le cadre de la même procédure par rapport aux personnes physiques et morales. L'existence effective d'un gain n'est pas une condition : la loi est libellée d'une manière telle que, de toute évidence, une personne qui par exemple accepte de recevoir un pot-de-vin est tout aussi coupable que si le gain avait été effectivement perçu (voir l'article 2 de la Loi de 2001 sur la prévention de la corruption, telle que modifiée).

Sanctions

99. La sanction dont sont passibles les personnes morales condamnées pour corruption ou blanchiment d'argent est une amende non plafonnée. Aucun document officiel en Irlande ne fait état de la condamnation d'une société (ayant la personnalité personne morale) pour fait de corruption.

Déductibilité fiscale

100. Les sommes utilisées pour «faciliter» des paiements, pots-de-vin ou paiements similaires, qui équivaldraient à des infractions pénales, n'ont jamais été déductibles fiscalement en Irlande. Seules peuvent l'être les sommes «versées ou dépensées en intégralité et exclusivement pour les besoins d'une activité commerciale ou d'une profession». Les dispositions législatives pertinentes sont énoncées à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 81 de la Loi fiscale codifiée de 1997. Le versement de pots-de-vin, actif ou passif, est une infraction pénale aux termes des Lois sur la prévention de la corruption adoptées entre 1889 et 2001.

Autorités fiscales

101. Les Commissaires aux impôts – qui travaillent en étroite collaboration avec la police et sont représentés au sein du Bureau des avoirs criminels – participent au signalement d'infractions pénales à la police, notamment pour les cas de corruption et de blanchiment d'argent, lorsque les fonctionnaires des Commissaires aux impôts en découvrent. Parmi les modalités de signalement, il y a la communication de renseignements au CAB, à la police ou à d'autres fonctionnaires des Commissaires aux impôts (paragraphe 7 de l'article 8 de la Loi relative au Bureau des biens criminels).
102. L'article premier de la Loi sur la divulgation de certaines informations à des fins fiscales ou autres fixe le dispositif juridique permettant aux services répressifs de vérifier les documents fiscaux lorsqu'est menée une enquête portant sur le trafic de stupéfiants, le blanchiment d'argent, la corruption ou d'autres infractions dans le cadre de laquelle une confiscation peut être ordonnée. Cet article ajoute un nouvel article à la Loi sur la justice pénale de 1994, l'article 63A, qui autorise dans certains cas à un fonctionnaire habilité du fisc irlandais à transmettre des informations à un haut fonctionnaire de police. Concrètement, cela permet à l'administration fiscale de partager des informations avec la police nationale.

Infractions relatives à la comptabilité sociale

103. Aux termes du paragraphe 9 de l'article 202 de la Loi de 1990 sur les sociétés, celles-ci sont tenues de tenir des comptes remontant jusqu'à six ans. En outre, l'article 886 de la Loi fiscale codifiée, toutes les sociétés imposables doivent tenir des comptes et des documents comptables remontant jusqu'à six ans. Il n'existe aucune exception à ces règles. L'EEG a été informée que, à cet égard, l'Office du Directeur du contrôle des sociétés a fait condamner 8, 29 et 41 sociétés/administrateurs de société dans 4, 13 et 14 affaires en 2002, 2003 et 2004, respectivement. Ces condamnations ont été obtenues pour les seules infractions visées par la Loi sur les sociétés. Par exemple, la mauvaise tenue des livres comptables (article 202(10) de la Loi de 1990 sur les sociétés – « la loi de 1990 ») constitue une infraction. A des fins fiscales, certaines entités, comme les institutions caritatives ou les organismes à but non lucratif, ne sont pas tenues à des obligations comptables aussi strictes que celles des entités commerciales.

Toutefois, aux termes des Lois fiscales, elles doivent être en mesure de produire suffisamment de documents comptables pour prouver aux yeux des fonctionnaires des Commissaires aux impôts que leurs activités ne revêtent pas de caractère commercial.

104. L'EEG a été informée que la peine maximale dont est passible, à l'issue d'une procédure de simple police, un administrateur d'une société qui a mal tenu les documents comptables se limite à 1900 euros. L'utilisation de factures ou de tout autre document comptable, la tenue de comptes inexacts ou incomplets ou la double facturation sont des infractions prévues par le droit fiscal en vertu de l'article 1078 de la Loi fiscale codifiée. Si l'infraction est majeure, elle sera sanctionnée d'une amende de 136 970 euros et/ou, si le tribunal le juge bon, d'une peine de prison d'une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans. En outre, les articles 242 et 243 de la Loi de 1990 sur les sociétés visent notamment, dans certains cas, la falsification, la destruction et la détérioration de documents, de déclarations, etc. de la société. Cinq condamnations ont été obtenues contre des administrateurs de sociétés en 2003 pour des infractions de ce type. La Loi sur la justice pénale de 2001 relative aux infractions de vol et d'escroquerie crée d'autres infractions relatives à la comptabilité sociale. Les articles 6 et 10 portent sur ces infractions et la quatrième partie concerne les faux.

Rôle des comptables, des auditeurs et des professionnels du droit

105. Le paragraphe 1 de l'article 194 de la Loi de 1990 sur les sociétés vise l'obligation incombant aux auditeurs, dans certains cas, d'avertir le Registre des sociétés et l'Office du Directeur du contrôle des sociétés lorsqu'une société ou un administrateur de société tient mal les comptes. Le paragraphe 5 de l'article 194 donne également obligation aux auditeurs, dans certains cas, de signaler au Directeur du contrôle des sociétés les soupçons d'infractions majeures, en vertu la Loi sur les sociétés.. Il y a eu 1594 cas de signalement obligatoire de ce type en 2004, 1506 en 2003 et 399 en 2002. L'EEG a été informée que, si une augmentation a été constatée en 2002 et 2003, c'est principalement parce que les auditeurs avaient mieux compris leurs obligations d'avertissement, et non parce que les sociétés respectaient moins leurs obligations prévues par le droit des sociétés.
106. La liste d'organes désignés tenus de signaler les opérations de blanchiment d'argent inclut les comptables, les auditeurs et les conseillers juridiques. A l'heure actuelle, ces organes sont membres du Comité de pilotage sur le blanchiment d'argent, présidé par le Ministère des finances. Le Comité, en procédant à des consultations et des discussions régulières, s'attache à établir des lignes directrices à l'usage de tous les organes désignés pour veiller au respect intégral des obligations nationales et internationales en matière de dépistage et de signalement des infractions de blanchiment d'argent.
107. Les représentants des professions comptables ont indiqué à l'EEG que les règles nationales en matière de signalement de cas de blanchiment d'argent énoncées dans la Loi sur la justice pénale n'étaient pas totalement cohérentes et que l'obligation d'avertissement était difficile à interpréter. Ces représentants ont également indiqué à EEG qu'il serait préférable que le Comité de pilotage sur le blanchiment d'argent contribue davantage à une meilleure information des professions concernées quant aux modalités d'application de leur obligation d'avertissement afin que les travaux du Comité soient plus efficaces aux yeux des comptables et des professionnels du droit qui y participent.

b. Analyse

108. La législation irlandaise définit bien la notion de personne morale et connaît de nombreuses formes de personnes morales. L'EEG constate que toutes les sociétés et de filiales de sociétés étrangères, quelle que soit leur forme, sont tenues de s'immatriculer au Registre des sociétés (CRO), qui examine et enregistre les informations fournies et les rend accessibles au public, y compris sur un site Internet. Le CRO dispose d'un site Internet très bien conçu et facile à utiliser.
109. Il est primordial que les informations figurant au Registre des sociétés soient exactes et fiables. Cet élément revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit d'empêcher l'utilisation de personnes morales pour couvrir des activités douteuses, par exemple la corruption. Un contrôle poussé des informations données aux autorités chargées des immatriculations serait donc préférable, mais il ne faut pas oublier non plus que le CRO doit s'occuper d'un grand nombre d'immatriculations (environ 15 000 par an). Il faut donc trouver un équilibre entre l'efficacité du système d'immatriculation et la protection d'un intérêt public majeur, qui est d'empêcher que les sociétés deviennent le support d'activités criminelles. A cet égard, l'EEG constate que le CRO semble privilégier la qualité de son service et qu'en principe, il traite rapidement les demandes (seulement trois jours), mais que la vérification des informations fournies n'est que formelle en ce qui concerne les documents requis pour formuler une demande et que peu de contrôles (voir paragraphe 109) sont effectués pour ce qui est des personnes derrière la demande d'immatriculation (fondateur, administrateur, etc.), notamment en ce qui concerne leur identité, leur nationalité voire leur existence. Certes, le système irlandais est fondé sur le «principe de la bonne foi» et la présentation de fausses informations est passible ultérieurement de poursuites et de sanctions pénales, notamment après enquête du Directeur du contrôle des sociétés et du DPP. L'EEG pense toutefois qu'il serait préférable de procéder à certaines vérifications de fond essentielles au cours du processus d'immatriculation, portant au moins sur l'identité des personnes derrière les personnes morales. L'EEG, en conséquence, **recommande d'envisager de renforcer les vérifications de fond qui relèvent du Registre des sociétés (CRO) quant à l'exactitude des informations fournies au cours du processus d'immatriculation, en particulier concernant l'identité des personnes derrière la personne morale.**
110. En vertu de La loi sur la justice pénale de 1994 et de la Loi d'amendement sur la prévention de la corruption de 2001 la responsabilité des personnes morales peut être engagée en matière de corruption active ou blanchiment d'argent. En général, il faut prouver que la personne physique a commis une infraction, mais la personne physique n'est pas obligatoirement inculpée. Cependant, au moment de la visite par l'EEG, le trafic d'influence ne constituait pas une infraction pénale en tant que telle, mais la rédaction d'un Projet de loi pénale (diverses dispositions) est en cours, de sorte que le trafic d'influence exercé par une personne physique ainsi que par une personne morale constituera une infraction pénale. L'EEG apprécie cette information et estime qu'il n'est pas nécessaire de rédiger une recommandation dans ces conditions.
111. Les personnes morales sont passibles d'une amende non plafonnée si elles sont condamnées pour corruption ou blanchiment d'argent, mais aucun document officiel ne fait état de la condamnation d'une personne morale ait été condamnée pour de telles infractions. De ce fait, bien que les sanctions prévues par la loi semblent efficaces, proportionnées et dissuasives, l'EEG n'a pas pu déterminer si les sanctions appliquées par les tribunaux étaient également efficaces, proportionnées et dissuasives (article 19 de la Convention pénale).

112. Par ailleurs, l'EEG constate avec satisfaction que le droit irlandais prévoit plusieurs formes de mesures interdisant aux personnes physiques d'exercer des fonctions de direction au sein d'une société à la suite d'une condamnation, par exemple, pour corruption. Ces informations sont publiques, disponibles sur l'Internet et vérifiées par le CRO au cours de la procédure d'immatriculation.
113. Certains responsables ont indiqué à l'EEG que les sanctions prévues à l'issue de la procédure de simple police engagée par l'Office du Directeur du contrôle des sociétés, par exemple si la société tient mal ses comptes, n'est pas considérée comme proportionnée puisque l'amende prévue se limite à 1900 euros. L'EEG n'est pas en mesure de déterminer si les sanctions concernant les infractions comptables en général sont appropriées. Elle estime toutefois que cette situation qui relève du champ d'application de l'article 14 de la Convention pénale ainsi que du cinquième des vingt principes directeurs doit être examinée par les autorités. **L'EEG recommande d'envisager d'accroître les sanctions pénales prévues pour les infractions relatives à la comptabilité pour faire en sorte qu'elles soient efficaces, proportionnées et dissuasives.**
114. Un grand nombre d'institutions et de corps professionnels sont désignés pour signaler les soupçons de blanchiment d'argent. Il est toutefois devenu évident aux yeux de l'EEG que la portée de ces obligations d'avertissement découlant de la Loi sur la justice pénale de 2001 relative aux infractions de vol et d'escroquerie, des divers textes réglementaires et des directives adoptés pour que soient signalées les transactions suspectes n'est pas toujours claire. Par exemple, des représentants des corps professionnels désignés pour signaler les transactions suspectes ont indiqué à l'EEG que l'on ignore notamment si les institutions et personnes désignées sont tenues de signaler les transactions suspectes ou si, à cet égard, toutes les activités suspectes doivent être signalées. Les autorités ont contesté ce point, par référence à l'article 57 de la Loi sur la justice pénale de 1994, attestant que l'obligation de signaler des faits de corruption était claire du point de vue de la loi. L'EEG considère que cette situation pourrait être examinée davantage par les autorités.

V. CONCLUSIONS

115. L'Irlande dispose d'un cadre juridique bien établi lui permettant de traiter les produits et les instruments de la corruption. L'efficacité du mécanisme de la confiscation civile est particulièrement impressionnante, et même si l'idée principale à cet égard est de récupérer les produits dans des affaires caractérisées par des sommes d'argent très élevées, il existe des règles en vigueur qui rendent possible la saisie et la confiscation de tous les produits de la corruption.
116. L'administration publique, au cours de la dernière décennie, s'est considérablement modernisée, pour plus de transparence et d'intégrité et une meilleure satisfaction des usagers. Plusieurs lois et codes de conduite ont été adoptés ces dernières années. Ces textes ont été assortis de mécanismes de contrôle rigoureux. Il est important de maintenir la transparence au sein de l'administration et indispensable que tous les fonctionnaires reçoivent une formation sur l'application des codes et participent étroitement à l'amélioration future de ces prescriptions. En particulier, il faudrait étoffer davantage les directives à l'usage des fonctionnaires concernant le signalement des cas de corruption, etc. ainsi que les mesures de protection qui s'imposent pour les dénonciateurs d'abus.

117. Le dispositif juridique visant les personnes morales est en général bien conçu ; toutefois, le processus d'immatriculation des sociétés et des filiales est efficace, mais il pourrait être amélioré en renforçant les vérifications de fond des personnes derrière les personnes morales. Il faudrait déterminer si certaines des sanctions pénales prévues par droit des sociétés à l'issue d'une procédure ont un caractère effectif et dissuasif.
118. Au regard de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Irlande :
- i) **réexaminer le système de droits à payer pour les demandes d'accès aux informations officielles conformément à la Loi sur la liberté de l'information ainsi que pour les procédures de réexamen et de recours ouvertes dans ce domaine (paragraphe 78) ;**
 - ii) **prévoir des règles/directives claires et une formation pour les agents publics afin qu'ils signalent les cas ou soupçons de corruption qu'ils découvriraient dans l'exercice de leurs fonctions et prendre des mesures de protection suffisantes pour les fonctionnaires qui signalent les cas de corruption (donneurs d'alerte) (paragraphe 82) ;**
 - iii) **prévoir pour tous les agents publics concernés une formation régulière consacrée aux principes énoncés dans le Code d'éthique et de conduite de la fonction publique (Gouvernement central) et le Code de conduite de la fonction publique territoriale (collectivités territoriales), ainsi que dans les autres Codes de conduite pertinents de l'administration publique (paragraphe 83) ;**
 - iv) **créer des systèmes centralisés de compilation des données statistiques sur l'utilisation de procédures disciplinaires et sur les sanctions couvrant aussi bien les administrations centrale que locale (paragraphe 84) ;**
 - v) **envisager de renforcer les vérifications de fond qui relèvent du Registre des sociétés (CRO) quant à l'exactitude des informations fournies au cours du processus d'immatriculation, en particulier concernant l'identité des personnes derrière la personne morale (paragraphe 109) ;**
 - vi) **envisager d'accroître les sanctions pénales prévues pour les infractions relatives à la comptabilité pour faire en sorte qu'elles soient efficaces, proportionnées et dissuasives (paragraphe 113).**
119. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités irlandaises à tenir compte de *l'observation* (paragraphe 34) formulées dans la partie analytique du présent rapport.
120. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités irlandaises à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations qui précèdent pour le 31 juillet 2007.