



Strasbourg, 4 décembre 2009

Public
Greco Eval III Rap (2009) 4F
Thème I

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur l'Irlande Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)

(Thème I)

Adopté par le GRECO
lors de sa 45^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 30 novembre – 4 décembre 2009)

I. INTRODUCTION

1. L'Irlande a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2001) 9F) à sa 7^{ème} Réunion Plénière (17-20 décembre 2001) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2005) 9F) à sa 26^{ème} Réunion Plénière (5-9 décembre 2005). Les rapports d'évaluation susmentionnés, ainsi que les rapports de conformité correspondants, peuvent être consultés sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, actuellement en cours (lancé le 1^{er} janvier 2007), traite des thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'évaluation du GRECO pour le thème I (ci-après « EEG ») qui s'est rendue en Irlande du 8 au 9 juin 2009 pour effectuer une visite sur place était composée de Mme Vesna RATKOVIC, Directrice de l'Initiative Anticorruption (Monténégro) et de M. William A. KEEFER, Bureau de l'inspecteur général (Etats-Unis d'Amérique). L'EEG était assistée de Mme Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG avaient reçu une réponse complète aux questionnaires d'évaluation (document Greco Eval III (2009) 4E, Thème I) ainsi que des copies de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des responsables des organes gouvernementaux irlandais suivants : le ministère de la Justice, l'Office du Directeur des Poursuites Publiques, le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi, le Bureau des biens criminels (CAB) et le Directeur du Bureau chargé du respect de la législation sur les sociétés. L'EEG a en outre rencontré des représentants de *Transparency International* et des médias.
5. Le présent rapport sur le Thème I du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, consacré aux incriminations, a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités irlandaises pour se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Il comprend une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions renferment une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Irlande afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.
6. Le thème II du Troisième Cycle d'évaluation (Transparence du financement des partis politiques) est traité dans un document à part (Greco Eval III Rep (2008) 4F, Thème II).

II. INCRIMINATIONS

a. **Exposé de la situation**

7. L'Irlande a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 3 octobre 2003. La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} février 2004. L'Irlande n'a formulé aucune réserve sur la Convention pénale sur la corruption.
8. Le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) a été ratifié par l'Irlande le 11 juillet 2005. Il est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2005. L'Irlande n'a formulé aucune réserve sur le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.

Corruption d'agents publics nationaux (articles 1 à 3 et 19 de la STE 173)

Définition de l'infraction

9. Les infractions de corruption passive et active d'agents publics sont sanctionnées pénalement au titre de deux lois différentes – la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001, et la Loi sur la justice pénale (vol et fraude) de 2001 appliquant la Convention établie sur la base de l'article k.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Cette dernière s'applique aux agents publics nationaux, y compris les agents publics nationaux d'un autre Etat membre de l'Union européenne, ainsi qu'aux agents publics des Communautés européennes, si la violation des obligations liées à la fonction porte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes.
10. Plusieurs lois anciennes (promulguées par le Royaume-Uni avant l'indépendance de l'Irlande) sont également applicables dans ce domaine, notamment la Loi de 1889 sur les pratiques de corruption des agents publics et les deux Lois de 1906 et de 1916 sur la prévention de la corruption.
11. De plus, l'Irlande étant une juridiction de *common law*, l'infraction de corruption qui relève de ce régime juridique s'applique également, quelles que soient les dispositions législatives. Dans ce cadre, la corruption est définie comme la réception ou l'offre de toute récompense indue par ou à une personne au sein de la fonction publique, dans le but d'influencer son comportement et de l'inciter à agir à l'encontre des règles connues d'honnêteté et d'intégrité. En *common law*, il existe également le délit d'abus de fonctions ou de complicité d'abus de fonction, qui permet d'engager la responsabilité pénale de quiconque se rend coupable de ce délit. De plus, la corruption d'un jury en *common law* constitue le délit d'*embracery* (ingérence avec un jury/tentative d'influencer un jury par la persuasion, en l'achetant ou autrement).
12. Les amendements législatifs à la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001, étaient bien avancés au moment de la visite sur place. En particulier, le projet de Loi (amendement) de 2008 sur la prévention de la corruption, publié la même année, est en attente d'examen en commission au Parlement et devrait être adopté définitivement en 2010.

La Loi (amendement) sur la prévention de la corruption, 2001

13. La corruption active et la corruption passive sont définies à l'article 2 de la Loi de 2001, qui amende notamment la Loi de 1906. Le rapport explicatif de la Loi de 2001 précise que les amendements visent à renforcer la législation sur la corruption et à permettre à l'Irlande de ratifier trois traités internationaux, en l'occurrence (i) la Convention relative à la lutte contre la

corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne, établie sur la base de l'article k 3(2)(c) du traité de l'Union européenne ; (ii) la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, élaborée sous l'égide de l'OCDE ; et (iii) la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE 173).

Corruption passive (article 2(1), Loi (amendement) sur la prévention de la corruption, 2001)

Tout agent ou toute autre personne qui (a) accepte ou obtient de manière corrompue, ou (b) décide d'accepter ou tente d'obtenir de manière corrompue, pour lui-même ou pour toute autre personne, un don, une faveur ou un avantage quelconque comme incitation, récompense, ou moyen d'amener l'agent à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, en relation avec sa fonction ou son poste, ou les affaires ou les intérêts de son commettant, est coupable d'un délit.

Corruption active (article 2(2), Loi (amendement) sur la prévention de la corruption, 2001)

Toute personne qui (a) donne ou accepte de donner de manière corrompue, ou (b) offre de manière corrompue, un cadeau ou une faveur quelconque à un agent ou à toute autre personne, que ce soit au profit de cet agent, de cette personne ou d'une autre, comme incitation, récompense ou moyen d'amener l'agent à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, en relation avec sa fonction ou son poste, ou les affaires ou les intérêts de son commettant, est coupable d'un délit.

14. De plus, la loi de 2001 sur la prévention de la corruption (amendement) prévoit l'infraction de corruption en fonction, qui incrimine tout acte ou omission d'un agent de la fonction publique irlandaise dans l'intention d'obtenir un don, une faveur ou un avantage au moyen de la corruption, pour une quelconque personne (y compris pour le titulaire d'une fonction publique). Alors que les infractions de corruption active et passive concernent principalement des situations où une personne offre, recherche ou accepte un pot-de-vin en retour d'un acte, l'infraction de corruption en fonction couvre les cas où le titulaire d'une fonction publique agit de façon corrompue sans l'implication d'un tiers. Citons par exemple le cas d'un agent public qui prendrait une décision partielle, de manière corrompue, au profit d'un membre de sa famille. L'article 4 de ladite loi présente également un intérêt en ce qu'elle prévoit la présomption de corruption pour les titulaires nationaux d'une fonction publique (y compris les juges, les fonctionnaires, le Procureur Général et le Directeur des poursuites publiques) lorsque certaines poursuites sont engagées contre ces titulaires et qu'il est prouvé qu'ils ont reçu de l'argent ou tiré profit d'un tiers ayant un intérêt dans la manière dont ils s'acquittent de leur fonction publique.

Eléments/concepts de l'infraction

« Agent public national »

15. La législation irlandaise emploie le terme « agent ». En particulier, l'article 2 de la Loi de 2001 énonce une liste non-exhaustive des personnes couvertes par le terme « agent » qui comprend notamment « toute personne employée par l'administration publique de l'Etat ou agissant en son nom », « un titulaire d'une fonction publique ou un directeur » et « un employé d'un organisme public » et « un conseiller ». L'expression « organisme public » est définie à l'article 7 de la Loi

sur les pratiques corrompues dans les organismes publics de 1889, qui précise qu'elle recouvre « le conseil d'un comté, d'une ville, d'une municipalité, ainsi que tout conseil, commissaires, comité paroissial ou autres organismes ayant compétence pour agir au titre et aux fins de toute loi concernant les collectivités locales, l'argent collecté sous forme de taxes conformément aux dispositions de toute loi générale publique ». Les juges et les procureurs sont couverts.

Agent (article 2(5)b, Loi (amendement) sur la prévention de la corruption, 2001)

« Agent » désigne :

- (i) un titulaire d'une fonction publique ou un directeur (conformément à la définition, dans les deux cas, de la Loi sur les pratiques corrompues dans les organismes publics de 1889, amendée) et un employé d'un organisme public (au sens défini précédemment) et un conseiller (au sens défini précédemment),
- (ii) un membre du Dáil Eireann ou du Seanad Eireann,
- (iii) une personne membre du Parlement européen en vertu de la Loi sur les élections au Parlement européen de 1997,
- (iv) un Procureur général (non-membre du Dáil Eireann ou du Seanad Eireann),
- (v) le Contrôleur général des comptes,
- (vi) le Directeur des poursuites publiques,
- (vii) un magistrat de l'Etat,
- (viii) toute autre personne employée par l'administration publique de l'Etat ou agissant en son nom.

16. Les autorités ont expliqué que le terme « agent » n'implique pas obligatoirement une relation fiduciaire entre les parties.

« Proposer, offrir ou donner » (corruption active)

17. Quiconque donne ou propose ou offre un pot-de-vin commet un délit. Les autorités ont confirmé que la notion de promesse est couverte par l'expression « accepte de donner ».

« Demande ou réception, acceptation d'une offre ou d'une promesse » (corruption passive)

18. Un agent ou toute autre personne qui accepte, obtient, décide d'accepter ou tente d'obtenir un pot-de-vin commet une infraction.

« Un avantage indu »

19. L'infraction de corruption passive fait référence aux termes « don, faveur ou avantage » ; l'infraction de corruption active uniquement à « un cadeau ou une faveur ». La notion de « faveur » désigne toute forme de faveur dont la valeur peut être établie, qu'elle soit tangible ou intangible. En conséquence et dans un souci de plus grande clarté, le projet de Loi (amendement) de 2008 sur la prévention de la corruption propose une harmonisation complète des termes auxquels les infractions de corruption active et passive font référence.;

20. Les infractions prévues dans les textes de loi ne qualifient pas la nature de l'avantage, et se concentrent en revanche sur l'intention dans laquelle l'avantage a été conféré, les infractions

étant constituées par l'offre ou l'acceptation du pot-de-vin (« tout cadeau ou chose donnée à titre d'incitation ou de récompense pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir »).

« Directement ou indirectement », « lui-même ou quelqu'un d'autre »

21. Les infractions de corruption peuvent être commises directement ou indirectement (« un agent ou toute autre personne »), que l'intermédiaire ait ou non conscience de l'intention de la personne pour qui il agit.
22. L'avantage peut être pour l'agent « *lui-même ou pour toute autre personne* ».

« Accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions »

23. La corruption active et passive est punie lorsqu'elle a pour objet « d'inciter » et/ou de « récompenser » l'agent de faire ou de s'abstenir de faire un acte « en relation avec sa fonction ou son poste, ou les affaires ou les intérêts de son commettant ». Cette notion couvre tous les « actes ou omissions » (article 1, la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption, 2001) qui sont rendues possibles en liaison avec la fonction de l'agent public, que ce soit ou non dans le cadre des compétences autorisées de celui-ci. Il n'est pas nécessaire que l'acte ou l'omission constitue une violation des obligations.

« Commis intentionnellement »

24. Les dispositions pertinentes exigent que le cadeau, la faveur ou l'avantage ait été soit accepté, soit offert « de manière corrompue ».
25. Au titre de l'article 4 de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 applicable aux agents publics irlandais, il y a présomption de corruption lorsqu'il est établi qu'un agent a reçu une somme d'argent ou tout autre avantage d'une personne ayant un intérêt dans la manière dont les fonctions publiques sont exercées. L'article 4 donne une définition large des fonctions publiques, qui incluent l'octroi de licences/l'attribution de contrats, la vente ou l'acquisition de biens, ainsi que les actions/décisions relatives au processus de planification. Lorsque les faits sont prouvés, et jusqu'à preuve du contraire, la donation est présumée avoir été donnée et reçue de manière corrompue pour inciter ou récompenser la personne d'avoir accompli ou de s'être abstenue d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions. Les autorités ont fait référence à une affaire précise (Haute Cour [2007] IEHC 365, 1^{er} novembre 2007), actuellement en appel, où l'article 4 relative à la présomption de corruption de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 s'est appliquée.
26. Dans une autre affaire de 1998 évoquée par les autorités, le terme « corruption » a été interprété par le tribunal comme recouvrant « l'anéantissement, l'entrave ou la perversion de l'intégrité ou de la loyauté d'une personne dans l'exercice de ses fonctions, ou l'utilisation abusive d'une influence ou d'un pouvoir ou d'une obligation par une personne quelconque, ou le fait ou la tentative de corrompre ou d'inciter une autre personne à agir de façon malhonnête ou déloyale, de corrompre ou d'influencer une personne, ou les conditions du contrôle, de l'influence ou de la participation de cette personne au point de conclure raisonnablement à un accès inéquitable, ou à du favoritisme, ou à un ensemble de circonstances préjudiciables à ses obligations ».
27. Suite à l'approbation du gouvernement et du parlement, il est prévu d'insérer une définition de l'expression « de manière corrompue » dans le projet de loi de 2008 sur la prévention de la corruption (amendement) pour clarifier ce point.

Sanctions

28. Une personne coupable d'un délit de corruption passive ou active est passible : en cas de condamnation pour infraction mineure, d'une amende d'un montant maximum de 2 640 € ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale d'un an, ou du cumul de ces deux sanctions ; en cas de condamnation pour infraction majeure, d'une amende d'un montant illimité ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 10 ans, ou du cumul de ces deux sanctions.
29. En outre, lorsque l'agent public dirige une entreprise, la Haute Cour peut, selon les circonstances et sur requête du Directeur du contrôle des sociétés, engager des poursuites à son encontre au titre de l'article 160(2) de la Loi sur les entreprises de 1990 et provoquer sa mise à pied au motif que sa conduite en tant que personne dirigeante le rend inapte à participer à la gestion d'une entreprise. Cette disposition ne se limite pas aux directeurs, mais concerne également d'autres personnes dans une entreprise: fondateur, cadres, syndic ou contrôleur. Il s'agit de sanctions civiles, avec pour effet qu'il est interdit au contrevenant de diriger l'entreprise pendant toute la durée de la sanction. Lorsqu'une personne est reconnue coupable de corruption/pot-de-vin/fraude au titre d'une loi autre que la loi sur les entreprises, elle peut être démise de sa fonction de direction pour une durée de 5 ans ou pour toute autre durée ordonnée par le tribunal au titre de l'article 160(1) de la Loi sur les entreprises de 1990. Cette disposition est applicable même si la personne inculpée n'est pas le directeur, un contrôleur ou un cadre de l'entreprise.
30. A titre de comparaison, l'infraction de vol au titre de l'article 6 de la Loi sur la justice pénale (vol et fraude) de 2001 (qui remplace les infractions de vol simple, de détournement de fonds et de conversion frauduleuse dans les dispositions antérieures de *common law*) prévoit une peine de prison de 5 ans maximum et/ou une amende d'un montant illimité. La comptabilité frauduleuse est passible d'une peine de prison de 10 ans maximum et/ou une amende d'un montant illimité.

Décisions de justice/jurisprudence et statistiques

31. Au total, 17 personnes ont été mises en examen entre 2005 et 2008 au titre des lois sur la prévention de la corruption. Des poursuites sur acte d'accusation ont été engagées dans 12 affaires. Dix ont donné lieu à des condamnations pour infraction majeure, une personne a été acquittée et une affaire n'a pas pu être jugée, un témoin clé étant tombé gravement malade. Dans quatre affaires, les contrevenants ont été condamnés à des peines de 18 mois à 30 mois d'emprisonnement. Dans les autres affaires, les contrevenants ont été condamnés à des peines de prison allant de 6 à 12 mois d'emprisonnement avec sursis, et pour quelques-uns, à une amende. Les amendes maximum s'élevaient à 20 000 €. Quatre procédures de *guilty plea* seulement ont été engagées conformément à l'article 13 de la Loi sur la procédure pénale de 1997, c'est-à-dire que l'Office du Directeur des Poursuites Publiques a accepté le renvoi de l'affaire devant l'instance inférieure (tribunal de district), après que la personne a plaidé coupable. Deux affaires moins graves ont été jugées en référé par le tribunal local de district.
32. Les autorités ont donné quelques exemples caractéristiques d'affaires de corruption impliquant des agents publics et la fourchette des sanctions (peines de prison et amendes) prononcées. Un membre de la *Gardaí* (police irlandaise) reconnu coupable d'avoir reçu un pot-de-vin de 18 000 € a ainsi été condamné à quatre ans et six mois d'emprisonnement. Elles ont aussi expliqué de façon détaillée une autre affaire où un prévenu avait été condamné à un an d'emprisonnement, mais avait vu sa condamnation annulée en appel. Plus récemment, en 2007 – les journaux ont largement relayé l'affaire – trois fonctionnaires nationaux et un homme de loi ont été convaincus de corruption active ; ils ont été condamnés à des peines de prison avec sursis et à une amende

collective de 50 000 €. Les autorités ont en outre indiqué que la durée des peines d'emprisonnement se situe habituellement entre 18 et 30 mois.

33. Les autorités ont en outre renvoyé à d'autres arrêts de la Cour relatifs à des infractions qui relèvent de la législation sur l'éthique, notamment des affaires qui tombent sous le coup de la législation électorale, à savoir : un fonctionnaire poursuivi au titre de la loi électorale de 1997 pour ne pas avoir déclaré de don à un parti politique ; un agent de la fonction publique (ancien ministre) condamné à six mois d'emprisonnement pour avoir donné volontairement ou en connaissance de cause de fausses informations aux instances fiscales, en ne déclarant pas ses revenus ; un conseiller local en infraction avec la législation sur l'éthique pour le re-zonage de terrains, plaidant coupable en vue d'influencer une décision du Conseil local ; la retenue de chefs d'accusation au titre des articles 177, 181 et 182 de la loi de 2001 sur les collectivités locales ; un autre agent public inculpé de fraude, de tentative de vol, de tromperie et de comptabilité frauduleuse aux fins de détournement de fonds publics locaux, condamné à une peine d'emprisonnement d'un an et à 75 000 € d'amende.

La loi sur la justice pénale (vol et fraude) de 2001

34. La Loi sur la justice pénale (vol et fraude) de 2001 contient des dispositions pertinentes appliquant la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes établie sur la base de l'article k.3 du Traité sur l'Union européenne. En conséquence, les dispositions relatives à la corruption active et passive de la Loi sur la justice pénale (vol et fraude) de 2001 s'appliquent aux agents publics nationaux si la violation des obligations liées à la fonction porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes.

Corruption passive (partie 6, Article 40, Loi sur la justice pénale, 2001)

La « corruption passive » s'entend au sens qui lui est donné à l'article 2(1) du premier protocole¹.

Corruption active (partie 6, Article 40, Loi sur la justice pénale, 2001)

La « corruption active » s'entend au sens qui lui est donné à l'article 3(1) du premier protocole².

35. A cet égard, on constate quelques différences par rapport aux dispositions relatives à la corruption active et passive prévues dans la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001. En particulier, la Loi sur la justice pénale (vol et fraude) de 2001 fait référence aux

¹ Article 2(1), premier protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes : Aux fins de la présente directive, est constitutif de corruption passive le fait intentionnel, pour un fonctionnaire, directement ou par interposition de tiers, de solliciter ou de recevoir des avantages, de quelque nature que ce soit, pour lui-même ou pour un tiers, ou d'en accepter la promesse, pour accomplir ou ne pas accomplir, de façon contraire à ses devoirs officiels, un acte de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction, qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.

² Article 3(1), premier protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes : Aux fins de la présente directive, est constitutif de corruption active le fait intentionnel, pour quiconque, de promettre ou de donner, directement ou par interposition de tiers, un avantage, de quelque nature que ce soit, à un fonctionnaire, pour lui-même ou pour un tiers, pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, de façon contraire à ses devoirs officiels, un acte de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.

« fonctionnaires » (et non aux agents) et aux « avantages de quelque nature que ce soit » (et non à des dons, faveurs [ou avantages], et ne requiert pas l'intention de « corrompre ». En outre, les sanctions applicables aux infractions de corruption active et passive – en cas de condamnation pour infraction majeure– prévues par la Loi sur la justice pénale consistent en une amende et/ou une peine de prison n'excédant pas cinq ans (les peines d'emprisonnement prévues par la Loi sur la prévention de la corruption sont plus lourdes, par exemple 10 ans en cas de condamnation pour infraction majeure).

Corruption de membres d'assemblées publiques nationales (article 4 de la STE 173)

36. A l'article 2 de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001, le terme « agent » désigne spécifiquement les parlementaires, notamment du *Dáil Eireann* (Chambre des représentants) ou du *Seanad Eireann* (Sénat) et, plus généralement, toute personne employée par l'administration publique de l'Etat. De plus, en Irlande, les membres de collectivités locales rémunérés et élus ou nommés sont qualifiés d'« agents » en vertu de leur fonction. L'article 38 de la loi de 1931 sur l'éthique dans la fonction publique élargit les définitions pertinentes. Les éléments/concepts décrits en relation avec la corruption d'agents publics nationaux (ci-dessus) s'appliquent également à la corruption de membres des assemblées publiques nationales. Les sanctions prévues en cas de corruption d'agents publics nationaux (ci-dessus) s'appliquent également en cas de corruption de membres d'assemblées publiques nationales.

Corruption d'agents publics étrangers (Article 5 de la STE 173)

Eléments de l'infraction

« Agents publics étrangers »

Agent (Article 2(5)(c), Loi (amendement) sur la prévention de la corruption, 2001)

« Agent » désigne :

- (i) un membre du gouvernement d'un pays étranger,
- (ii) un membre d'une assemblée parlementaire nationale ou régionale d'un pays étranger,
- (iii) un membre du Parlement européen (autre qu'au titre de la Loi sur les élections au Parlement européen de 1997),
- (iv) un membre de la Cour des comptes des Communautés européennes,
- (v) un membre de la Commission des Communautés européennes,
- (vi) un membre du ministère public d'un pays étranger,
- (vii) un magistrat d'un Etat étranger,
- (viii) un juge appartenant à un tribunal créé conformément à un accord international dont l'Etat est partie contractante,
- (ix) un membre d'une institution créée conformément à un accord international dont l'Etat est partie contractante, ou toute autre personne employée ou agissant au nom de cette institution,
- (x) toute autre personne employée par l'administration publique d'un autre Etat ou agissant en son nom.

37. Les dispositions relatives à la corruption active et passive d'agents publics nationaux s'appliquent aussi en cas de corruption d'agents publics étrangers, conformément à l'article 2 de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001. En particulier, les autorités ont confirmé que le terme « agent » couvre le concept d'« agent public étranger » tels qu'il est employé dans la Convention pénale sur la corruption. Les éléments/concepts présentés dans la rubrique relative à la corruption des agents publics nationaux (voir ci-dessus) s'appliquent à la corruption d'agents publics étrangers. Les sanctions décrites dans la rubrique sur la corruption d'agents publics nationaux (voir ci-dessus) s'appliquent à la corruption d'agents publics étrangers. Les autorités n'ont pas fourni de jurisprudence/décision de justice concernant cette infraction.
38. De plus, les dispositions relatives à la corruption active et passive de la Loi sur la justice pénale (vol et fraude) de 2001 sont applicables relativement aux agents étrangers des Etats membres de l'Union européenne si la violation des obligations liées à la fonction porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes (voir paragraphes 34 et 35).
39. Le projet de Loi (amendement) de 2008 sur la prévention de la corruption introduit un changement important dans ce domaine, à savoir que le champ d'application de la définition d'agents publics étrangers sera étendu pour couvrir explicitement les personnes placées sous le contrôle direct ou indirect d'un gouvernement étranger.

Corruption de membres d'assemblées publiques étrangères (article 6 de la STE 173)

40. Les membres des assemblées publiques étrangères sont considérés comme des agents conformément à l'article 2 de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001, qui couvre explicitement « un membre d'une assemblée parlementaire nationale ou régionale d'un pays étranger ». Les éléments/concepts et les sanctions présentés dans la rubrique relative à la corruption des agents publics nationaux (voir ci-dessus) s'appliquent à la corruption de membres d'assemblées publiques étrangères. Les autorités n'ont pas fourni de jurisprudence/décision de justice concernant cette infraction.

Corruption dans le secteur privé (articles 7 et 8 de la STE 173)

41. La corruption active et passive dans le secteur privé constitue un délit couvert par les dispositions générales de l'article 2 de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001. En conséquence, les éléments/concepts présentés dans la rubrique relative à la corruption des agents publics nationaux (voir ci-dessus) s'appliquent à la corruption dans le secteur privé, tels que complétés par les éléments particuliers suivants :

« Toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé »

42. Les délits énoncés dans la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 étaient initialement fondés sur la corruption de la relation d'un « agent » à son « commettant ». Cependant, le terme « agent » tel que défini dans la législation sur la corruption couvre un domaine plus vaste que le sens ordinaire du mot et inclut « toute personne agissant pour le compte d'autrui » ainsi que le Procureur Général, le Directeur des poursuites publiques, les employés, les membres de l'administration publique et les juges sur le territoire de l'Etat et à l'étranger, et d'autres parties où la relation n'est pas fondée sur la relation traditionnelle agent/commettant.

« Dans le cadre d'activités commerciales », « ... en violation de leurs obligations »

43. Les infractions visées dans la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 ne sont pas limitées à une violation d'obligations ou, directement, d'activités économiques. Le délit peut être constitué par le fait d'amener un agent à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir « un acte, en relation avec sa fonction ou son poste, ou les affaires ou les intérêts de son commettant ». Au contraire, l'impact du pot-de-vin peut être de faire ou de ne pas faire (s'abstenir de faire, retarder) « tout acte lié aux affaires ou entreprises de son commettant ».

Sanctions et décisions de justice/jurisprudence

44. Les sanctions décrites dans la rubrique sur la corruption d'agents publics nationaux (voir ci-dessus) s'appliquent à la corruption dans le secteur privé. Les autorités n'ont pas fourni de jurisprudence/décision de justice concernant cette infraction.

Corruption de fonctionnaires internationaux (article 9 de la STE 173)

45. La corruption active et passive de fonctionnaires internationaux est couverte par l'article 2 de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001, qui fait référence à « un membre d'une institution créée conformément à un accord international dont l'Etat est partie contractante, ou toute autre personne employée ou agissant au nom de cette institution ». Les éléments/concepts et les sanctions présentés dans la rubrique relative à la corruption des agents publics nationaux s'appliquent à la corruption de fonctionnaires internationaux. Les autorités n'ont pas fourni de jurisprudence/décision de justice concernant cette infraction.
46. En outre, les dispositions relatives à la corruption active et passive visées dans la Loi sur la justice pénale (vol et fraude) de 2001 s'appliquent aux agents des Communautés européennes³ si la violation des obligations liées à la fonction porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes (voir paragraphes 34 et 35).
47. Dans le projet de Loi (amendement) de 2008 sur la prévention de la corruption, la définition des agents des organisations internationales est étendue pour englober les fonctionnaires des organisations internationales, que l'Irlande soit ou non membre de ces organisations.

Corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales (article 10 de la STE 173)

48. Bien que la loi ne fasse pas explicitement référence à des membres d'une assemblée parlementaire internationale autres que les agents du Parlement européen, les autorités ont expliqué que cette catégorie de personnes est effectivement couverte, dans la mesure où les membres d'une assemblée parlementaire internationale sont nécessairement membres de leur Parlement national. En outre, les membres des assemblées parlementaires internationales seraient également couverts par l'article 2 de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2008, qui fait référence à « un membre d'une institution créée conformément à un

³ Article 1(b), premier protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes : L'expression « fonctionnaire communautaire » désigne toute personne qui a la qualité de fonctionnaire ou d'agents engagés par contrat au sens du statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes ; toute personne mise à la disposition des Communautés européennes par les États membres ou par tout organisme public ou privé qui y exerce des fonctions équivalentes à celles qu'exercent les fonctionnaires ou autres agents des Communautés européennes. Sont assimilés aux fonctionnaires communautaires les membres des organismes créés conformément aux traités instituant les Communautés européennes, ainsi que le personnel de ces organismes, pour autant que le statut des fonctionnaires des Communautés européennes où le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes ne s'applique pas à leur égard.

accord international dont l'Etat est partie contractante, ou toute autre personne employée ou agissant au nom de cette institution ». Les éléments/concepts et les sanctions présentés dans la rubrique relative à la corruption des agents publics nationaux s'appliquent à la corruption de membres d'une assemblée internationale publique. Les autorités n'ont pas fourni de jurisprudence/décision de justice concernant cette infraction.

49. De plus, les dispositions relatives à la corruption active et passive visées dans la Loi de 2001 sur la justice pénale (vol et fraude) s'appliquent aux fonctionnaires du Parlement européen si la violation des obligations liées à la fonction porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes (voir paragraphes 34 et 35).

Corruption de juges et d'agents de cours internationales (article 11 de la STE 173)

50. La corruption active et passive de juges et d'agents de cours internationales est couverte par l'article 2 de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 qui fait explicitement référence à « un juge appartenant à un tribunal créé conformément à un accord international dont l'Etat est partie contractante ». Les personnes occupant des fonctions judiciaires et les autres fonctionnaires des cours internationales seraient également couverts par l'article 2 de la Loi de 2001 sur la justice pénale (vol et fraude), puisqu'ils sont « membres d'une institution créée conformément à un accord international dont l'Etat est partie contractante, ou toute autre personne employée ou agissant au nom de cette institution ». Les éléments/concepts et les sanctions présentés dans la rubrique relative à la corruption des agents publics nationaux s'appliquent à la corruption de juges et d'agents de cours internationales. Les autorités n'ont pas fourni de jurisprudence/décision de justice concernant cette infraction.

51. En outre, les dispositions relatives à la corruption active et passive visées dans la Loi de 2001 sur la justice pénale (vol et fraude) s'appliquent aux fonctionnaires de la Cour de justice européenne et de la Cour des comptes européenne si la violation des obligations liées à la fonction porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes (voir paragraphes 34 et 35).

Trafic d'influence (article 12 de la STE 173)

Définition de l'infraction

52. D'après les autorités irlandaises, le trafic d'influence est un délit couvert par les dispositions pertinentes de l'article 2 de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 relatives à la corruption active et passive. A cet égard, les autorités ont indiqué que si la Loi de 2001 ne reprend pas à la lettre le texte de la Convention pénale sur la corruption relatif au trafic d'influence, l'infraction tombe dans le champ d'application du délit de corruption tel qu'il est défini dans cette loi, notamment « toute personne [...] qui accepte de manière corrompue pour elle-même ou pour un tiers, un don, une faveur ou un avantage quelconque comme incitation, récompense ou moyen d'amener l'agent [tierce partie] à faire ou à s'abstenir d'accomplir un acte, en relation avec sa fonction est considérée coupable pour infraction à la loi...». Les éléments/concepts et les sanctions présentés dans la rubrique relative à la corruption des agents publics nationaux s'appliquent au trafic d'influence. Les autorités n'ont pas fourni de jurisprudence/décision de justice concernant cette infraction.

Corruption active d'arbitres nationaux (article 1 paragraphe 1 et articles 2 et 3 de la STE 191)

53. L'expression « arbitre national » n'est pas expressément mentionnée dans les infractions de corruption. Cependant, les autorités indiquent qu'un arbitre pouvant être considéré comme un « agent », la corruption active et passive d'un arbitre national est couverte par le champ d'application de l'article 2(5)(b)viii de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 (« toute autre personne employée par l'administration publique de l'Etat ou agissant en son nom ») et de l'article 2(5)(a) de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 (« toute personne employée par une autre ou agissant en son nom »). Les éléments/concepts et les sanctions présentés dans la rubrique relative à la corruption des agents publics nationaux s'appliquent à la corruption d'arbitres nationaux. Les autorités n'ont pas fourni de jurisprudence/décision de justice concernant cette infraction.

Corruption d'arbitres étrangers (article 4 de la STE 191)

54. L'expression « arbitre national » n'est pas expressément mentionnée dans les infractions de corruption. Cependant, il entre dans la définition de l'agent donnée à l'article 2(5)(b)viii de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001, qui fait référence à « toute autre personne employée par l'administration publique de l'Etat ou agissant en son nom » (corruption d'un arbitre travaillant dans un organisme d'arbitrage public) et dans le champ d'application de l'article 2(5)(a) de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001, qui vise « toute autre personne employée par l'administration publique de l'Etat ou agissant en son nom » (affaire d'arbitrage privé). Les éléments/concepts et les sanctions présentés dans la rubrique relative à la corruption des agents publics nationaux s'appliquent à la corruption d'arbitres étrangers. Les autorités n'ont pas fourni de jurisprudence/décision de justice concernant cette infraction.

Corruption de jurés nationaux (article 1, paragraphe 3 et article 5 de la STE 191)

55. Bien que le droit législatif ne fasse pas explicitement référence à l'expression « jurés nationaux », la corruption de cette catégorie de personnes peut être sanctionnée au titre de l'infraction de corruption puisqu'elles entrent dans la définition des « agents » donnée à l'article 2(5)(b)viii de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 (« toute autre personne employée par l'administration publique de l'Etat ou agissant en son nom »).

56. De plus, la corruption d'un juré constitue en *common law* l'infraction de subornation. La subornation de juré est définie en *common law* (dans le dictionnaire juridique de Murdoch) comme l'infraction consistant à s'efforcer ou à tenter d'influencer un juré ou de faire pression sur un juré de manière corrompue par dons, promesses, menaces, ou par tout autre moyen de persuasion ou frauduleux, autre que la force de la preuve et les arguments de l'avocat en audience publique. Les jurés sont par ailleurs assimilés à des « agents », qui englobent « toute autre personne employée par l'administration publique de l'Etat ou agissant en son nom ».

57. Les sanctions concernant les infractions en *common law* ne sont pas prévues par des textes de loi. Lorsqu'une mise en accusation aboutit à des poursuites, la peine maximale est une amende d'un montant illimité ou une peine de prison. Toutefois, les principes suivis en Irlande en matière de décisions de justice voudraient que la sentence rendue reflète les circonstances atténuantes. Il existe tout un arsenal de sanctions alternatives à la peine non privative de liberté telles que les travaux d'intérêt général ou encore l'interdiction de diriger une entreprise.

58. Concernant l'infraction de subornation en *common law*, une personne a été inculpée en 2005 pour avoir tenté d'influencer un juré, puis condamnée à quatre ans d'emprisonnement par le tribunal correctionnel. Sa peine a été maintenue après son appel devant la Cour d'appel en matière pénale.

Corruption de jurés étrangers (article 6 de la STE 191)

59. Bien que la loi ne fasse pas explicitement référence à l'expression « jurés étrangers », les autorités indiquent que la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 s'applique à « toute autre personne employée par l'administration publique de l'Etat ou agissant en son nom ». Cette disposition pourrait par conséquent couvrir la corruption de jurés étrangers. En conséquence, les éléments/concepts et les sanctions présentés dans la rubrique relative à la corruption des agents publics nationaux s'appliquent à la corruption de jurés étrangers. Les autorités n'ont pas fourni de jurisprudence/décision de justice concernant cette infraction

Autres questions

Actes de participation (article 15 de la STE 173):

60. L'article 7(1) de la Loi sur la procédure pénale de 1997 prévoit que quiconque aide, encourage, prodigue des conseils ou permet la commission de toute infraction punissable est puni au même titre qu'un contrevenant principal.

Compétence (article 17 de la STE 173)

61. En vertu de l'article 6 de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001, l'Irlande a établi sa compétence pour les infractions de corruption lorsqu'elles sont commises – en tout ou en partie – sur son territoire (compétence territoriale).
62. L'article 7 de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 établit une compétence extraterritoriale pour les infractions de corruption qui s'applique uniquement aux fonctionnaires irlandais. En d'autres termes, l'Irlande n'a actuellement pas compétence sur un de ses ressortissants qui aurait commis un délit de corruption à l'étranger (compétence nationale) si celui-ci n'est pas un agent public national. Dans le projet de Loi (amendement) de 2008 sur la prévention de la corruption, la compétence est étendue pour couvrir virtuellement toutes les personnes qui ont des relations avec l'Etat, y compris les citoyens irlandais, les personnes qui résident habituellement dans le pays, les entreprises et les organismes qui y sont enregistrés.
63. Le champ d'application de la juridiction extraterritoriale au titre de la Loi de 2001 sur la justice pénale (vol et fraude) est plus large que celui au titre de la Loi de 2001 sur la prévention de la corruption. La Loi de 2001 sur la justice pénale (vol et fraude) établit la compétence pour les délits de corruption commis à l'étranger lorsque le contrevenant est un citoyen irlandais (juridiction nationale), un agent public d'un Etat membre ou un fonctionnaire des Communautés européennes.

Prescription

64. Aucune limite légale n'est fixée en ce qui concerne la période écoulée entre la commission de l'infraction et l'ouverture de poursuites pénales.

65. Cependant, les juges ont qualité pour rejeter une action si la période écoulée entre la commission de l'infraction et la formation de charges formelles lèse le défendeur. Dans le guide à l'intention des procureurs publié par l'Office du Directeur des Poursuites Publiques, il est écrit que le procureur devrait, dès lors qu'une longue période s'est écoulée depuis la commission de l'infraction, considérer à la lumière de la jurisprudence si ce délai est tel que l'action devrait être rejetée. Le guide donne quelques éléments pertinents à considérer et que le procureur devrait garder à l'esprit : (1) si cette longue période est le fait du suspect ou s'il y a contribué ; (2) si le fait de l'infraction ou de la responsabilité du suspect a été récemment mis au jour ; (3) lorsque le retard est le fait de la longueur de l'enquête ou si elle y a contribué, si la longueur de l'enquête était raisonnable au vu des circonstances ; (4) s'il existe un risque réel et sérieux de procès inéquitable ; (5) lorsque la victime a tardé à signaler l'infraction, l'âge de la victime à la date de l'infraction et de son signalement; (6) lorsque la plainte a été déposée tardivement, si le plaignant a été émotionnellement et psychologiquement empêché ou incapable de porter plainte, et, dans l'affirmative, dans quelle mesure et de quelle manière, et si c'était à cause d'un comportement pouvant être attribué au suspect, qu'il s'agisse d'actes directs, de menaces ou d'une forme plus subtile de domination ou de contrôle psychologique ; (7) si le contrevenant subit un préjudice spécifique en raison d'un retard ou d'un manque de temps ; (8) si le suspect a reconnu le délit.

Défenses

66. Il n'y a pas de moyens de défense spéciaux pour les infractions de corruption.

III. ANALYSE

67. De manière générale, la législation irlandaise est conforme aux dispositions pertinentes relatives à la corruption publique/privée de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et à son protocole additionnel (STE 191). Sont notamment couverts les éléments matériels de l'infraction, c'est-à-dire les actes de corruption commis, les avantages matériels et immatériels indus, les tiers bénéficiaires et la commission par l'intermédiaire de tiers. En ce qui concerne les contrevenants, la définition large, non exhaustive, du terme « agent » permet aux lois irlandaises d'englober les différentes catégories de personnes couvertes par la Convention et son protocole additionnel. En Irlande, les mêmes dispositions couvrent la corruption dans le secteur public et privé.
68. Cela étant dit, les lois irlandaises sur la corruption sont le résultat de plus d'un siècle de changements progressifs. Au final, les lois pertinentes couvrant les infractions de corruption – la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 et la Loi de 2001 sur la justice pénale (vol et fraude), ainsi que les lois plus anciennes promulguées par le Royaume-Uni avant l'indépendance de l'Irlande, notamment la Loi de 1889 sur les pratiques corrompues dans les organismes publics, les lois de 1906 et 1916 sur la prévention de la corruption – se chevauchent parfois, elles utilisent une terminologie différente et inhabituelle, prescrivent des sanctions différentes et ne s'avèrent que difficilement pleinement conciliables avec la formulation exacte d'autres conventions européennes et internationales relatives à la corruption. Le terme « avantage » varie ainsi selon la loi. En particulier, le délit de corruption passive au titre de la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption vise le « don, faveur ou avantage », tandis que le délit de corruption active fait uniquement référence au « cadeau ou faveur » (le projet de loi de 2008 sur la prévention de la corruption (amendement) propose l'ajout du terme « avantage » pour clarifier ce point). La Loi de 2001 sur la justice pénale (vol et fraude) fait référence à un « avantage de quelque nature que ce soit ». Les interlocuteurs que l'EEG a pu rencontrer sur place ont confirmé que, malgré une terminologie incohérente, tous ces termes différents recouvrent aussi bien les avantages matériels qu'immatériels.

69. De plus, vu le nombre limité de mises en accusation pour corruption et le peu de décisions de justice irlandaises interprétant plusieurs termes importants de la loi, les observateurs extérieurs et les praticiens irlandais ne peuvent pas indiquer avec certitude d'éventuelles difficultés d'application pratiques liées au champ d'application et à la portée des lois. Par exemple, l'expression « de manière corrompue » – un élément de l'infraction de corruption active et passive dans les deux lois de 1906 et de 2001 sur la prévention de corruption – telle qu'elle a été définie par les tribunaux implique une volonté de participer à une « affaire corrompue », mais cette définition plutôt circulaire n'a pas été examinée plus avant. Les autorités ont néanmoins indiqué qu'elles avaient l'intention, conformément à l'approbation du gouvernement et du parlement, d'insérer une définition de l'expression « de manière corrompue » dans le projet de loi de 2008 sur la prévention de la corruption (amendement) afin de clarifier davantage ce point. De la même façon, il s'est avéré que le champ du terme « agent » pose de multiples problèmes quant à son interprétation par les tribunaux. Par exemple, dans une affaire, le contrevenant est un ancien attaché de Presse du Gouvernement qui a quitté la fonction publique pour devenir consultant en relations publiques en 1986. Devant le tribunal de Mahon, il a affirmé sous serment avoir versé des pots-de-vin à des conseillers de la ville et du comté en 1992 et en 1997 en échange de leur vote dans le cadre d'un projet de planification et de re-zonage de terrains. D'après les autorités irlandaises, à l'époque des infractions, les conseillers en question étaient des agents élus mais non rémunérés. Le contrevenant a été accusé de corruption active en 2008 ; cependant, il n'a pas été inculpé au titre de la Loi sur la prévention de la corruption de 2001 ou de la loi précédente de 1906, au motif que la législation n'était pas applicable au moment de la commission du délit. Il a donc été inculpé en vertu de la Loi de 1889 sur les pratiques corrompues dans les organismes publics, qui n'emploie pas les termes « agent » et « commettant », mais qui propose une définition plus large d'un « organisme public ». Le contrevenant accusé d'avoir versé des pots-de-vin à huit conseillers différents a plaidé coupable pour 5 des 16 chefs d'accusation et a été condamné à deux ans de prison, dont six mois avec sursis pour avoir coopéré avec la justice. A la date du présent rapport, personne d'autre n'a été poursuivi. Il a néanmoins été affirmé à l'EEG que, suite à des amendements législatifs, en particulier du paragraphe 38 de la loi de 1995 sur l'éthique dans la fonction publique, il est maintenant clair que les fonctionnaires sont soumis à la législation pertinente au titre de leur fonction plutôt que selon que le fait qu'ils reçoivent des émoluments.
70. L'*Oireachtas* (le Parlement irlandais) examine actuellement le projet de Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2008 pour contribuer à une plus grande clarté dans ce domaine ; la nouvelle loi devrait être adoptée en 2010. Elle reprendra notamment le terme « agent » de la Loi sur la prévention de la corruption de 2001 et le terme « considération » afin d'harmoniser les dispositions relatives à la corruption active et passive en droit, et élargira la compétence extraterritoriale de la loi. En outre, un projet de codification a été lancé en vue de consolider le droit pénal dans une seule loi ; une commission consultative sur la codification du droit pénal (*Criminal Law Codification Advisory Committee*) a été établie à cet effet⁴. L'EEG a appris que la procédure de codification permettra un réexposé et une harmonisation du droit pénal. Par ailleurs, les autorités ont indiqué que la Commission pour la réforme de la législation procédait à une consolidation des textes sur la corruption dans le but de clarifier encore le champ de la législation existante et par là même d'aider les praticiens du droit⁵. L'EEG se félicite de ces développements législatifs en cours, qui ne pourront que contribuer à une plus grande clarté

⁴ La *Criminal Law Codification Advisory Committee* a été créée en février 2007. Elle est composée de représentants du pouvoir judiciaire, de juristes, de professeurs de droit, du ministère de la Justice, du Bureau du procureur général, et du Bureau du Directeur des poursuites publiques.

⁵ Les autorités ont indiqué après la visite sur place qu'elles s'attendaient à ce que la consolidation de la législation soit opérationnelle très prochainement.

dans la manière dont les dispositions sur la corruption concernées sont interprétées et appliquées au profit non seulement des professionnels, mais aussi du grand public. En conséquence, l'EEG recommande **de poursuivre les efforts de révision du droit pénal existant dans le domaine de la corruption en vue d'améliorer sa cohérence et sa clarté.**

71. L'Irlande ne dispose pas de loi pénale interdisant spécifiquement le trafic d'influence. Les autorités irlandaises ont informé l'EEG que la Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 et ses principales dispositions sur la corruption (article 2) couvrent la plupart des infractions pénales visées à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption. Elles ont indiqué que la définition large de l'article 2 et en particulier la référence à « toute autre personne » couvre le trafic d'influence. L'EEG note que les dispositions relatives à la corruption dans la Convention font certes référence aux tiers bénéficiaires, mais que c'est différent de l'infraction de trafic d'influence qui – comme le précise le rapport explicatif sur la Convention – cherche à sanctionner le comportement des personnes qui, proches du pouvoir, tentent d'obtenir des avantages en raison de leur situation. L'article 12 de la Convention exige des Etats qu'ils érigent en infraction pénale le fait de proposer, d'offrir ou de donner de façon directe ou indirecte tout avantage indu à quiconque affirme ou confirme qu'il ou elle peut exercer une influence improprie sur les décisions de tout fonctionnaire, ainsi que la demande, la réception ou l'acceptation de l'offre ou de la promesse d'un avantage de ce type, eu égard à cette influence, qu'elle soit exercée ou non, ou aboutisse au résultat attendu. Contrairement à la corruption, le trafic d'influence régit une relation trilatérale corrompue. En outre, l'EEG note que le rapport explicatif à la Convention souligne que l'infraction de trafic d'influence vise à instaurer une « corruption ambiante », un phénomène similaire à la « corruption légale⁶ » à laquelle l'étude par pays sur l'Irlande réalisée par Transparency International en 2009 fait référence. Un trafiquant d'influence n'agissant que pour lui ou elle-même, la terminologie agent-commettant retenue dans la Loi de 2001 permet de douter (selon l'EEG) qu'une personne qui se présente comme un simple agent puisse être poursuivie au titre de la Loi de 2001. L'EEG observe également que l'Irlande n'a formulé aucune réserve en relation avec l'article 12 de la Convention ; par ailleurs, le Rapport d'évaluation du Deuxième Cycle sur l'Irlande a déjà identifié cette lacune. Les autorités ont indiqué qu'elles envisageaient d'établir un délit autonome de trafic d'influence dans le contexte de la clarification de la loi sur la corruption. L'EEG recommande **de clarifier la loi en créant un délit autonome de trafic d'influence conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).**
72. La Loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2001 punit les infractions de corruption de 12 mois d'emprisonnement ou d'une peine d'amende n'excédant pas 2 640 € en cas de condamnation pour infraction mineure, ou d'une amende d'un montant illimité ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximum de 10 ans, ou du cumul de ces deux sanctions en cas de condamnation pour infraction majeure. La Loi de 2001 sur la justice pénale (vol et fraude) qui prévoit des sanctions moins sévères (5 ans d'emprisonnement et/ou amende illimitée) est applicable si la violation des obligations liées à la fonction porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes. Les différences en matière d'amendes sont dues au fait que la loi de 2001 sur la justice pénale (vol et fraude) concernant la corruption incorpore un instrument de la Communauté européenne⁷ dont elle reflète les termes, alors que la Loi de 2001 sur la prévention de la corruption est un texte législatif national. L'EEG a néanmoins appris que ceci ne cause aucune difficulté en pratique, car

⁶ « Même en l'absence de toute infraction à une loi, les relations personnelles, le clientélisme, les faveurs politiques, les dons politiques sont réputés influencer considérablement les décisions politiques et la politique » (page 16, National Integrity Systems, rapports de l'étude par pays sur l'Irlande de *Transparency International*).

⁷ Convention élaborée sur la base de l'article K.3 du Traité de l'Union européenne sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

les services de poursuite peuvent retenir le texte qui leur semble le plus approprié à la lumière des faits de chaque affaire. Les représentants de l'Office du Directeur des Poursuites Publiques rencontrés par l'EEG ont indiqué qu'ils sont libres de choisir l'infraction qui sera retenue pour l'inculpation, cependant cette question est plutôt liée à l'état des preuves et à la manière dont celles-ci s'accordent à l'infraction appropriée. Au vu du nombre peu élevé d'informations pour corruption et pots-de-vin ouvertes par les autorités irlandaises, l'EEG peut difficilement se prononcer sur l'effectivité du système de sanction. Les affaires de corruption dans le secteur public sont rares et les autorités irlandaises ont indiqué ne pas avoir connaissance de condamnation pour corruption dans le secteur privé ou pour trafic d'influence. Les statistiques et les autres informations mises à la disposition de l'EEG indiquent que, pour des raisons diverses, les poursuites pour corruption sont inhabituelles en droit pénal irlandais. Il est à noter que l'Irlande dispose d'un arsenal de sanctions et de mesures, en plus des poursuites pour corruption, afin de traiter le problème de la corruption, notamment : enquêtes publiques, sanctions civiles, et accusations pénales alternatives. Concernant les enquêtes publiques : l'*Oireachtas* peut instituer un tribunal d'enquête (*Tribunal of inquiry*) pour examiner un point particulier considéré comme étant une matière d'importance publique – ainsi le tribunal Mahon, créé pour examiner une affaire de corruption impliquant plusieurs conseillers locaux et un ancien attaché de Presse du Gouvernement (voir ci-dessus). Les tribunaux d'enquête rendent publics les témoignages et les autres preuves qu'ils ont recueillis, mais ces éléments de preuve ne peuvent pas être utilisés en cas de poursuites pénales. Le travail de ces tribunaux est très suivi en Irlande. Concernant les actions civiles, le Bureau des biens criminels (CAB), qui dispose de larges compétences et est soutenu par une équipe très efficace (policiers, juristes et comptables experts juridiques) engage des actions civiles et des procédures de saisie civile en vue d'empêcher le délinquant de réinvestir les produits du crime. En 2005, le parlement a promulgué une législation permettant au Bureau des biens criminels (CAB) d'engager des poursuites pour « enrichissement sans cause », élément qui fait désormais partie des attributions statutaires du CAB. L'Office du Directeur du contrôle des sociétés fait appel à son équipe de policiers, de juristes et de comptables pour démettre les directeurs d'entreprises corrompus de leur fonction et régler la liquidation de leurs entreprises. La loi prévoit une sanction supplémentaire dans certains cas : la personne condamnée ne peut pas exercer des fonctions au sein d'une entreprise. Dans la mesure où il existe des organes étatiques qui ne sont pas des entreprises, l'Etat ne titularise pas une personne condamnée pour délit de corruption qui souhaiterait exercer des fonctions au sein de ces organes. Concernant les accusations pénales alternatives, l'EEG a été informée que des poursuites pénales ont été engagées contre des agents publics corrompus pour infraction à la loi sur les revenus et les impôts, et non pour les infractions sous-jacentes de corruption ou de pots-de-vin. L'utilisation de ces autres charges dit bien la difficulté inhérente à prouver l'infraction de corruption. Cette combinaison inhabituelle d'enquêtes publiques et d'accusations pénales alternatives, associée au petit nombre d'inculpations pour corruption et au recours dynamique à des sanctions civiles pour éviter au contrevenant d'être poursuivi pour corruption est le modèle appliqué par les autorités pour traiter le problème de la corruption en Irlande.

73. En *common law*, il n'existe pas de prescription relative à l'instigation de poursuites, ni de disposition législative quelconque limitant l'engagement de procédures liées à des infractions majeures. Les infractions sommaires ou mineures sont normalement jugées par les tribunaux de première instance ; et les infractions majeures par les juridictions supérieures. La loi de 2006 sur la justice pénale (article 177) prévoit un délai de six mois pour certaines infractions mineures pouvant être uniquement jugées en référé. Cependant, aucun délai ne s'applique à l'engagement de procédures pour des infractions pouvant être jugées soit en référé, soit avec mise en examen. Pour ces raisons, l'EEG a été informée qu'en pratique il n'existe pas de délai pour les infractions qui tombent sous le coup des lois sur la prévention de la corruption, à moins qu'un retard blâmable des poursuites porte préjudice au droit de l'accusé à un procès équitable.

74. En ce qui concerne la compétence, la législation irlandaise présente une sérieuse lacune par rapport à la Convention. L'Irlande a établi une compétence sur les infractions de corruption lorsqu'elles sont commises, en tout ou partie, sur son territoire (compétence territoriale). En vertu de la loi de 2001 sur la prévention de la corruption (amendement), l'Irlande peut établir une compétence sur les infractions de corruption commises à l'étranger si un quelconque élément de celle-ci (tout acte direct) s'est produit dans le pays. Elle peut également établir sa compétence relativement à un agent au sens de l'article 1, alinéa 5(b) de ladite loi quand ce dernier est impliqué dans l'acte de corruption. Cela signifie que bien que l'Irlande puisse établir une compétence sur l'un de ses fonctionnaires, un membre de l'une de ses assemblées publiques nationales ou d'organisations internationales, assemblées parlementaires et tribunaux, elle ne le peut pas actuellement relativement à un ressortissant qui n'aurait pas le statut d'« agent ». Il est clair que ce point n'est pas conforme à l'article 17(1)b de la Convention. La compétence nationale au titre de la Loi de 2001 sur la justice pénale (vol et fraude) a un champ d'application plus étendu puisqu'elle s'étend aux infractions de corruption commises à l'étranger par un citoyen irlandais, un agent public d'un Etat membre de l'Union européenne ou un agent des Communautés européennes. Toutefois, comme indiqué plus haut, cette loi s'applique uniquement si la violation des obligations liées à la fonction porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes. Afin de se conformer aux normes internationales en la matière, le projet de loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2008, une fois adopté, étendra la compétence en vertu du principe de nationalité aux personnes suivantes : (a) citoyen irlandais ; (b) personne résidant normalement en Irlande ; (c) entreprise inscrite au registre de commerce ; (d) toute autre entreprise établie sous une loi irlandaise. L'EEG se félicite de ce développement et recommande **d'établir une compétence sur les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par, ou impliquant, un ressortissant irlandais, conformément à l'article 17, paragraphe 1, alinéa b, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).**

IV. CONCLUSIONS

75. Le cadre juridique irlandais pour l'incrimination des infractions de corruption est globalement conforme aux normes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son protocole additionnel (STE 191). Toutefois, il apparaît que le droit en vigueur, émanant d'un certain nombre de sources et n'utilisant pas toujours une terminologie cohérente, doit être réformé pour obtenir une plus grande clarté dans la manière dont les dispositions relatives à la corruption doivent être interprétées et appliquées. Cela serait indubitablement utile pour les praticiens du droit ainsi que pour le grand public. Le processus de réforme en cours recueille donc le soutien de l'EEG. Ce pourrait être l'occasion de combler directement les quelques défaillances du système. En particulier, une importante lacune concerne l'absence de compétence des autorités irlandaises relativement à un ressortissant qui se rend coupable d'infraction de corruption à l'étranger s'il n'a pas le statut d'agent public. Il est noté que cette question est traitée par le projet de loi (amendement) sur la prévention de la corruption de 2008. Il est nécessaire de créer une infraction autonome de trafic d'influence qui comprenne sans équivoque les différents éléments de l'article 12 de la Convention afin de cibler spécifiquement les personnes qui, proches du pouvoir, tentent d'obtenir des avantages en raison de leur situation en influençant les décisionnaires (« corruption ambiante »). Concernant les sanctions, le recours aux enquêtes publiques et aux accusations pénales secondaires, combiné au nombre peu élevé d'informations ouvertes pour corruption et au recours dynamique à des sanctions civiles pour éviter au contrevenant des poursuites pour corruption est le modèle appliqué par les autorités pour traiter le problème de la corruption en Irlande.

76. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Irlande :
- i. **poursuivre les efforts de révision du droit pénal existant dans le domaine de la corruption en vue d'améliorer sa cohérence et sa clarté** (paragraphe 70) ;
 - ii. **clarifier la loi en créant un délit autonome de trafic d'influence conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)** (paragraphe 71) ;
 - iii. **établir une compétence sur les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par, ou impliquant, un ressortissant irlandais, conformément à l'article 17, paragraphe 1, alinéa b, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)** (paragraphe 74).
77. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités irlandaises à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici au 30 juin 2011.
78. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Irlande à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.